

ISSN 2073-8838

**ТРУДЫ
ОРЕНБУРГСКОГО
ИНСТИТУТА
(ФИЛИАЛА) МГЮА**

№ 2 (36) / 2018

Оренбург 2018

Оренбургский институт МГЮА

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

**ТРУДЫ
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА
(филиала) МГЮА
№ 2 (36) / 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

МИЩЕНКО Е.В. декан юридического факультета Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент

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

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

ЖОЛОВОБА Г.А. 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. № 2 (36). – Оренбург, 2018. – 106 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

ГРИЩЕНКО О.М., ГОЛИКОВА Е.М., СЕМЕНОВА И.В., НУЖДИНА-ФЕНДЕЛЬ Е.В.

Формирование мобильности людей с нарушением зрения посредством спортивно-оздоровительного туризма 5

ДЬЯКОНОВА А.А.

Понятие топливно-энергетического комплекса Оренбургской области и его место в экономико-правовой системе Оренбургского региона 11

ЖУКОВА С.М.

Административно-правовой механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации 18

КОНОВАЛОВ В.А., КОРНИЛЕНКО Ю.А.

Коррупция как проблема национальной безопасности в современной России 27

ЛАПОЧКИНА Е.П.

О необходимости ратификации международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года 33

МИХАЙЛОВА Е.С., ШАБЕТЯ И.В.

Ответственность участников образовательных отношений: проблемы правового регулирования и применения 37

САВЕНКО О.Е.

Источники международного частного права в сфере правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений 42

СОЛОДКАЯ М.С.

Замечания по проекту Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» 51

ШЕШУКОВА Г.В., ТЕЛЯКАЕВА А.Ф.

Экспертный анализ избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации в Оренбургской области 58

Раздел второй ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

ГАБИТДИНОВ Р.Ф.

Некоторые аспекты реализации права на жилище 63

ЗАЛАВСКАЯ О.М.

К концепции правового регулирования процессов определения размера встречного предоставления через призму обращения к независимой оценке 73

ТОМИНА А.П., НОВИКОВА Ю.А.

Претензионный порядок досудебного урегулирования спора как условие реализации права на предъявление иска в арбитражном процессе по законодательству Российской Федерации 78

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ГРЕБНЕВА Н.Н., ГРЕБНЕВА А.В.

Мелкое взяточничество: проблемы толкования понятия, теории и практики 84

КАМЧАТОВ К.В., АРИСТАРХОВА Л. Практика производства по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности: выявленные проблемы и пути их решения 88

Раздел четвертый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ГАБАЙДУЛЛИНА Д.И.

Создание информационной системы в целях учета результатов интеллектуальной деятельности малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы как метод ускоренного внедрения инноваций 95

ЕФИМЦЕВА Т.В., ПРОХОРОВА В.

Применение имущественного иммунитета к единственному жилому помещению, являющемуся предметом залога, в процедурах банкротства гражданина 100

РУЗАЕВА Е.М.

Муниципальный служащий как субъект трудовых отношений 104

Раздел первый

ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

ГРИЩЕНКО ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА

преподаватель кафедры физического воспитания Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, Проспект Победы, 13, olga_grishenko@list.ru

ГОЛИКОВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА

кандидат педагогических наук, доцент кафедры теории и методики спортивных дисциплин, АФК и медико-биологических основ ФВ Оренбургского государственного педагогического университета, 460021, г. Оренбург, проезд Форштадтский, 1 gks-07@mail.ru

СЕМЕНОВА ИРИНА ВИТАЛЬЕВНА

кандидат педагогических наук, старший преподаватель кафедры физического воспитания Оренбургского государственного университета, 460018, г. Оренбург, Проспект Победы, 13, podarok899@gmail.com

НУЖДИНА-ФЕНДЕЛЬ ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА

преподаватель кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин Оренбургского института (филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, nuzhdinafendel@bk.ru

СПОРТИВНО-ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЙ ТУРИЗМ КАК ЭФФЕКТИВНОЕ СРЕДСТВО РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ДЕТЕЙ С ОГРАНИЧЕННЫМИ ВОЗМОЖНОСТЯМИ ЗДОРОВЬЯ НА СОЦИАЛЬНУЮ РЕАБИЛИТАЦИЮ И ИНТЕГРАЦИЮ В ОБЩЕСТВО

GRISHCHENKO OLGA MIHAILOVNA

teacher of the department of Physical education of Orenburg State University, 460018, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, olga_grishenko@list.ru

GOLIKOVA ELENA MIHAILOVNA

candidate of Pedagogic Sciences, associate professor of the department of Theory and methods of sport disciplines and medico-biological basis of physical education of Orenburg State Pedagogical University, 460021, г. Оренбург, проезд Форштадтский, 1 gks-07@mail.ru

SEMYONOVA IRINA VITALIEVNA

candidate of Pedagogic Sciences associate professor of the department of Physical education of Orenburg State University, 460018, Orenburg, Pobedy Avenue, 13, podarok899@gmail.com

SPORTS AND HEALTH TOURISM AS AN EFFECTIVE MEANS FOR IMPLEMENTATION OF THE RIGHTS OF CHILDREN WITH LIMITED HEALTH OPPORTUNITIES ON SOCIAL REHABILITATION AND INTEGRATION IN SOCIETY

Аннотация. Туризм является существенной составляющей инновационного развития Российской Федерации и важным средством формирования здоровой нации.

В научной статье обосновывается эффективность детского спортивно-оздоровительного туризма как средства реализации права детей с ограниченными возможностями здоровья на комплексную поддержку, способствующую их социальной реабилитации и интеграции в общество, закрепленные в Стратегии развития воспитания в Российской Федерации. Эффективность детского спортивно-оздоровительного туризма как средства психофизической и социальной реабилитации и интеграции в общество детей с нарушениями зрения авторы подкрепляют положительными результатами собственного педагогического исследования с обучающимися специальной (коррекционной) общеобразовательной школы-интерната № 2 города Оренбурга.

Ключевые слова: стратегия развития воспитания, приоритеты государственной политики в области воспитания, права детей с ограниченными возможностями здоровья, спортивно-оздоровительный туризм, кинезиологический подход.

Review. Tourism is an essential component of the innovative development of Russian Federation and an important means of forming a healthy nation.

The article substantiates the effectiveness of children's sports and health tourism as a means of realizing the right of children with disabilities to comprehensive support that contributes to their social rehabilitation and integration into society. This right is legitimated in the Strategy for the Development of Education in the Russian Federation. The effectiveness of children's sports and health tourism as a means of psychophysical and social rehabilitation and integration of children with visual impairments into the society is supported by positive results of their own pedagogical research with students of the special (correctional) general boarding school No. 2 in the city of Orenburg.

Keywords: Strategy for the Development of Education, the priorities of state policy in the field of education, the rights of children with disabilities, sports and health tourism, kinesiological approach.

В рамках Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее - Стратегия инновационного развития РФ) и государственных программ социально-экономического развития Российской Федерации предусматриваются мероприятия в сфере туризма, где туризм рассматривается как существенная составляющая инновационного развития нашей страны. Там же определены основные цели, задачи, принципы и направления государственной политики в этой сфере¹.

В принятой «Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года» (далее - Стратегия развития воспитания в РФ) воспитание детей рассматривается как «стратегический общенациональный приоритет, требующий консолидации усилий различных институтов гражданского общества и ведомств на федеральном, региональном и муниципальном уровнях»².

Стратегия ориентирована на обновление воспитательного процесса в системе общего и дополнительного образования, в сферах физической культуры и спорта на основе оптимального сочетания отечественных традиций, современного опыта, достижений научных школ, культурно-исторического, системно-деятельностного подхода к социальной ситуации развития ребенка³.

Социально-экономические преобразования, происходящие во всех сферах общественной жизни нашей страны, оказали влияние и на систему образования. Современный стандарт образования позволяет учитывать индивидуальные возможности обучающегося⁴. Процесс образования может быть эффективным, направленным на развитие личности обучающегося, раскрытие его способностей только в том случае, если при его реализации будут исходить из максимально точного учёта индивидуальных и возрастных особенностей обучающихся. Одними из су-

¹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

² Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 мая 2015 г. № 996-р // СЗ РФ. 2015. № 23. Ст. 3307.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

ществленных особенностей обучающихся являются особенности их здоровья.

Эксперты отмечают значительное ухудшение здоровья детей в России за последние годы⁵. По данным Минздравсоцразвития России, состояние здоровья детей и подростков в Российской Федерации характеризуется следующими показателями:

- из 13,4 миллионов детей школьного возраста более половины – 53% – имеют ослабленное здоровье;

- две трети детей в возрасте 14 лет имеют хронические заболевания;

- лишь 10% выпускников общеобразовательных учреждений могут быть отнесены к категории здоровых;

- общая заболеваемость детей в возрасте до 14 лет возросла за последние пять лет на 16%, а юношей и девушек в возрасте 15-18 лет – на 18%;

- продолжается рост показателей болезней органов дыхания, сердечно-сосудистой, нервной системы, крови и кровеносных органов, врожденных аномалий и анемий⁶.

Большинство обучающихся, отнесенных к специальной медицинской группе по физической культуре, имеет несколько заболеваний. В современном мире, в эпоху информационных технологий, человечество столкнулось с множеством проблем, связанных с изменением форм освоения человеком мира и способов его «включения» в окружающую действительность. В связи с этим происходит диффузия мироощущения, когда человек теряет ориентиры в определении своей физической телесности, снижающие его творческую, физическую, духовную, социальную активность и расширяющие возможности манипулирования им⁷. В этой ситуации физическая культура и спорт способны стать стабилизатором практик формирования человеческой телесности как органической составляющей телесности мира. Следовательно, механизмы реализации Стратегии развития воспитания и построения образовательного процесса должны существенно строиться на принципах здоровьесбережения и природосообразности.

Одной из приоритетных задач при реализации Стратегии развития воспитания в РФ является повышение эффективности комплексной поддержки уязвимых категорий детей (с ограниченными возможностями здоровья, оставшихся без попечения родителей, находящихся в социально опасном положении, сирот), способствующей их социальной реабилитации и полноценной интеграции в общество.

Число слабовидящих в нашей стране колеблется от 5 до 7 миллионов человек. При этом число слабовидящих постоянно растет и имеет тенденцию

к омоложению. Уровень слепоты и слабовидения в России за последние годы вырос на 4%. Каждый четвертый россиянин до двадцати лет получает инвалидность из-за близорукости⁸. Дополнительно поражение зрения приводит к целому ряду вторичных отклонений. Дети с нарушением зрительного анализатора отстают в физическом развитии от своих сверстников, отличаются более высокой частотой сердечных сокращений и более низкими величинами артериального давления. У современных обучающихся нарушение зрительных функций усиленно начинает проявляться примерно к 4-5 классу, при условии, что ребенок родился без отклонений. К 11 классу из российских школ выпускается около 50% обучающихся с нарушением зрения.

Как эффективное средство решения приоритетной задачи Стратегии повышения эффективности комплексной поддержки детей с ограниченными возможностями здоровья, способствующей их социальной реабилитации и полноценной интеграции в общество, следует рассматривать детский спортивно-оздоровительный туризм.

Детский туризм все шире используется как средство активного отдыха, способствующее гармоничному развитию личности, укреплению здоровья, повышению культурного уровня ребенка, разумного использования им свободного времени. Дети, вовлеченные в систему детского отдыха, быстрее обретают социальную зрелость, получают духовную и физическую закалку, активно готовятся к трудовой деятельности. В детском туризме познавательная, трудовая, общественно-политическая деятельность детей формируется в органическом единстве, оказывая большое влияние на развитие личности ребенка и на ее связи с окружающей средой.

Особенностью детского туризма является развитие самоуправления в коллективе, насыщение свободного времени детей социально значимой деятельностью, что обуславливает непрерывность воспитательного процесса. Туризм развивает у детей высокие нравственные качества - коллективизм, честность, трудолюбие, формирует чувство ответственности перед коллективом за результат своей работы и т.д. В детском туризме реализуется комплексный подход к воспитанию детей, основанный на неразрывности образовательного, воспитательного и оздоровительного процессов, духовное и физическое развитие детей, их подготовка к жизни и дальнейшей деятельности.

Спортивно-оздоровительный туризм является средством реализации заявленного государственного приоритета в воспитании – «развития сопереживания и формирования позитивного отношения к

⁵ Кучма В.Р., Степанова М.И., Сухарева Л.М. Медико-профилактические работы общеобразовательных учреждений / под ред. В.Р. Кучмы. М.: Просвещение, 2013. 110 с.

⁶ Состояние здоровья современных школьников. URL: <http://pandia.ru/text/80/069/35762.php> (дата обращения: 13.05.2018).

⁷ Ибрагимов М. М. Сова Минервы и Аполлон, или Два способа философского осмысления спорта // Теория и практика физической культуры. 2011. № 4. С. 94-100. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/kineziologicheskaya-kompetentnost-kak-otrazhenie-integrativnogo-vliyaniyafizkulturno-sportivnoy-deyatelnosti-na-razvitie-lichnosti> (дата обращения: 20.04.2018).

⁸ Число слепых и слабовидящих россиян. URL: <https://ria.ru/society/20030423/371104.html> (дата обращения: 13.05.2018).

людям, в том числе к лицам с ограниченными возможностями здоровья и инвалидам» (Стратегия развития воспитания в Российской Федерации).

Спортивно-оздоровительный туризм является одной из эффективных оздоровительных технологий, способствующих развитию здорового образа жизни человека и общества в целом, что имеет большое государственное значение в воспитании подрастающего поколения. Детский туризм - важный способ передачи новому поколению накопленного человечеством жизненного опыта и культурного наследия, формирования ценностных ориентации, нравственного оздоровления и культурного развития нации, один из эффективных путей социализации личности⁹.

Принимая во внимание, что будущее поколение страны в современных условиях не должно терять нравственные ориентиры, скатываться в криминальную среду, алкоголизм и наркоманию, перед российским государством и обществом сегодня стоят первоочередные задачи вернуть молодому поколению прекрасный потенциал детского спортивно-оздоровительного туризма и развивать его во всех формах и видах.

Возможности детского спортивно-оздоровительного туризма как эффективного средства реализации Стратегии развития воспитания в Российской Федерации для детей с ограниченными возможностями здоровья и, в частности, с нарушениями зрительного анализатора, подкреплены результатами многочисленных исследований нейрофизиологов и психологов. Установлено, что систематические занятия физическими упражнениями существенно улучшают межполушарную координацию работы мозга¹⁰. Рациональная двигательная активность является одним из основополагающих условий, обеспечивающих здоровье обучающихся. Двигательные действия являются мощными факторами, повышающими адаптационные возможности организма обучающихся, расширяющими их функциональные резервы.

Использование кинезиологического подхода позволяет активно воздействовать не только на развитие мозговой деятельности детей, но и эффективно укрепить все группы мышц. Кинезиология как учение о движении и двигательной активности предусматривает развитие кинезиологического потенциала человека через интеграцию физического и психического развития занимающихся при обучении двигательным действиям¹¹.

В соответствии со Стратегией развития воспитания в РФ немаловажным приоритетом государственной политики России в сфере воспитания под-

растающего поколения является «обеспечение защиты прав и соблюдение законных интересов каждого ребенка, в том числе гарантий доступности ресурсов системы образования, физической культуры и спорта, культуры и воспитания». Детский спортивно-оздоровительный туризм является тем средством, который гарантирует детям с ограниченными возможностями по зрению не только возможность пользоваться его ресурсами, но и существенно развить двигательные способности.

В рамках предлагаемого исследования эффективность детского спортивно-оздоровительного туризма как средства реализации Стратегии развития воспитания Российской Федерации обоснована результатами развития двигательных способностей обучающихся с нарушением зрительного анализатора из специальной (коррекционной) общеобразовательной школы-интерната № 2 III-IV вида г. Оренбурга в процессе проведения занятий по спортивно-оздоровительному туризму. В исследовании принимали участие 10 обучающихся среднего школьного возраста 14-18 лет с нарушением зрительного анализатора. В рамках исследования использовались технологии развивающего и проблемного обучения, игровые технологии, личностно-ориентированный и кинезиологический подходы.

При решении задач исследования по формированию двигательных способностей у обучающихся с нарушением зрительного анализатора было подтверждено, что спортивно-оздоровительный туризм не только положительно влияет на формирование двигательных способностей и психическое развитие, но и служит для людей с нарушением зрения объективной жизненной потребностью, способом и условием полноценной, полноправной жизни.

В практике, теории и методике физического воспитания учеными предложено значительное количество средств и методов для развития двигательных способностей. Однако анализ научно-практических источников показал недостаточное обоснование роли спортивно-оздоровительного туризма в процессе обучения и воспитания обучающихся с нарушением зрительного анализатора, направленного на развитие психофизических способностей.

На занятиях практиковались различные способы прохождения пешеходных дистанций, фигурное вождение велосипеда, что и способствовало развитию различных групп мышц, мелкой моторики и логического мышления. Тренировочный процесс был направлен на решение следующих задач: - укрепление мышечного тонуса; - развитие координационных способностей, выносливости, быстроты; - совершенствование техники в преодолении технических этапов; - воспитание чувства коллективизма.

⁹ Гарифуллина Р.С., Сафин Ф.М. Развитие детско-юношеского туризма. Проблемы и перспективы развития // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств. 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-detsko-yunosheskogo-turizma-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 11.05.2018).

¹⁰ Сиротюк А.Л. Нейропсихологическое и психофизиологическое сопровождение обучения. М.: Творческий центр «Сфера», 2003. 288 с.

¹¹ Заглевская А.И. Концептуальная модель физкультурно-спортивного образования студентов на основе кинезиологического подхода // Фундаментальные исследования. 2014. № 12 (часть 10). С. 2216-2221. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=36556> (дата обращения: 09.05.2018).

Во время тренировочного процесса повышается приспособленность к изменениям окружающей среды, формируются, закрепляются и становятся универсальными двигательные навыки. В процессе туристской деятельности расширяется коммуникативная сфера обучающихся, происходит приобретение навыков социального взаимодействия, накопление положительного опыта поведения, создаются условия для формирования нравственных качеств личности. По окончании тренировочного макроцикла обучающиеся участвовали в первенствах и чемпионатах по спортивному туризму. Одним из показателей успешной тренировочной деятельности являются призовые места на соревнованиях.

По окончании тренировочного процесса был выявлен уровень физического развития и функционального состояния организма обучающихся: 43 % имели хорошее физическое состояние, 32 % ниже среднего и 25 % находились в плохой физической форме. При систематических занятиях спортивно-оздоровительным туризмом у обучающихся с нарушением зрения усовершенствовались такие качества, как выносливость, сила, быстрота, координация движения.

Повышение уровня физических качеств, выявленное при помощи тестов в процессе исследования, представлены в таблицах 1, 2.

Таблица 1. Показатели тестовых результатов «до» и «после» исследования обучающихся с нарушением зрительного анализатора.

Тесты	Результаты показателя теста «до»	Результаты показателя теста «после»
Челночный бег 4x10 (сек.)	12,97	12,42
Бег с фиксированной продолжительностью (6-минутный бег) (м.)	885	1083
Прыжок в длину с места (см)	136,4	143,3
Показателей теста пробы Ромберга (сек.)	45,7	52,1

Таблица 2. Динамика улучшения физических качеств обучающихся с нарушением зрительного анализатора в процессе исследования.

Физические качества	Динамика повышения
Сила	5 %
Скорость	4,2 %
Выносливость	22,4 %
Координация	14 %

Выявленная динамика развития физических качеств свидетельствует о положительном влиянии разработанной методики на двигательные способности людей с нарушениями зрения.

В процессе занятий спортивно-оздоровительным туризмом также были сформированы и усовершенствованы психологические качества обучающихся такие, как сила воли, упорство, настойчивость, смелость, которые необходимы каждому человеку в деятельности и сохранении работоспособности в течение всего дня.

Спортивно-оздоровительный туризм способствует не только физическому развитию, закалке организма, познанию живой природы, расширению кругозора, овладению навыкам поведения в природе, обеспечению туристско-спортивной подготовке, но и значительную роль играет в организации содержательного досуга учащихся. Так же известно, что спортивно-оздоровительный туризм - один из самых эффективных способов воспитания обучающихся. Спортивно-оздоровительный туризм, приучая к самостоятельности, заботе о близких, формирует основы здорового образа жизни, дает многие жизненно необходимые навыки¹².

Наряду с общим положительным влиянием спортивно-оздоровительного туризма на разные группы мышц (живота, спины, ног), он также благотворно воздействует на сердечно-сосудистую, дыхательную и нервную системы обучающихся с нарушением зрительного анализатора. Дополнительным положительным фактором вовлечения детей с нарушением зрительного анализатора в туристские походы и соревнования является то, что они проводятся на природе, а это позволяет разрывать напряженную учебную деятельность, снимать нервное напряжение.

Эффективность детского спортивно-оздоровительного туризма как средства реализации прав и свобод детей с ограниченными возможностями здоровья, закрепленных в Стратегии развития воспитания в РФ, обусловлена наличием у него специфического комплекса познания окружающей действительности: материальной, организационной, духовной, социальной. Спортивно-оздоровительный туризм способствует выработке двигательных компетенций, психофизических и морально-волевых качеств, социальной адаптации и интеграции в общество. Важным положительным фактором спортивно-оздоровительного туризма является укрепление общего здоровья за счет получения необходимых навыков автономного существования в условиях отрыва от цивилизации. Спортивно-оздоровительный туризм является важным средством приобретения физических навыков, кинезиологической компетентности и социализации детей с ограниченными возможностями здоровья.

¹² Борисов П.С., Смык Ф.Д., Валеева С.Н. Модель формирования здорового и безопасного образа жизни обучающихся средствами спортивного туризма. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-formirovaniya-kultury-zdorovogo-i-bezopasnogo-obraza-zhizni-obuchayuschih-sya-sredstvami-sportivnogo-turizma> (дата обращения: 13.05.2018).

1. Борисов П.С., Смык Ф.Д., Валеева С.Н. Модель формирования здорового и безопасного образа жизни обучающихся средствами спортивного туризма. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-formirovaniya-kultury-zdorovogo-i-bezopasnogo-obraza-zhizniobuchayuschih-sredstvami-sportivnogo-turizma> (дата обращения: 13.05.2018).
2. Гарифуллина Р.С., Сафин Ф.М. Развитие детско-юношеского туризма. Проблемы и перспективы развития // Вестник Казанского государственного университета культуры и искусств, 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-detsko-yunosheskogo-turizma-problemy-i-perspektivy-razvitiya> (дата обращения: 13.05.2018).
3. Загревская А.И. Концептуальная модель физкультурно-спортивного образования студентов на основе кинезиологического подхода // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 12 (часть 10). – С. 2216-2221.
4. Ибрагимов М. М. Сова Минервы и Аполлон, или Два способа философского осмысления спорта // Теория и практика физической культуры. – 2011. – № 4. – С. 94–100.
5. Кизиляева Е. Ю. Влияние туристской деятельности школьников на учебный процесс // Теория и практика образования в современном мире: материалы междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, февраль 2012 г.). – СПб.: Реноме, 2012. – С. 185-187.
6. Кучма В.Р., Степанова М.И., Сухарева Л.М. Медико-профилактические работы общеобразовательных учреждений / под ред. В.Р. Кучмы. – М.: Просвещение, 2013. – 110 с.
7. Сиротюк А.Л. Нейропсихологическое и психофизиологическое сопровождение обучения – М.: Творческий центр «Сфера», 2003. – 288 с.

Рецензент: Тиссен П.П., к.пед.н, доцент, директор института физической культуры и спорта Оренбургского государственного педагогического университета.

ДЬЯКОНОВА АЛИНА АНДРЕЕВНА

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

ПОНЯТИЕ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ И ЕГО МЕСТО В ЭКОНОМИКО- ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ ОРЕНБУРГСКОГО РЕГИОНА

DYAKONOVA ALINA ANDREEVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the department of constitutional and international law, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, jurist.oimsla@mail.ru

THE CONCEPT OF FUEL AND ENERGY COMPLEX OF THE ORENBURG REGION AND ITS PLACE IN THE ECONOMIC AND LEGAL SYSTEM OF THE ORENBURG REGION

***Аннотация.** В статье с опорой на доктринальные позиции отечественных экономистов и правоведов рассмотрены различные подходы к толкованию термина «топливно-энергетический комплекс», и выделены принципиальные особенности функционирования рассматриваемой отрасли производства на уровне Оренбургской области.*

***Ключевые слова:** топливно-энергетический комплекс, Оренбургская область, возобновляемые и невозобновляемые источники энергии, хозяйственные (предпринимательские) отношения, государственная энергетическая политика.*

***Review.** This article, based on the doctrinal position of national economists and lawyers, reflects various approaches to the interpretation of the term «fuel and energy complex», and contains the principal features of the functioning of this sector of industry at the regional level-in relation to the Orenburg region.*

***Keywords:** fuel and energy complex, Orenburg region, renewable and non-renewable energy sources, economic (business) relations, state energy policy.*

В системе экономических отношений Оренбургской области выделяются различные отрасли производства, в частности: топливно-энергетический комплекс, металлургический комплекс, машиностроение и металлообработка, легкая промышленность и другие. Ведущее место в обозначенном перечне отраслей производства региона принадлежит топливно-энергетическому комплексу.

Топливо-энергетический комплекс (сокращенно – ТЭК) является одной из наиболее значимых составляющих минерально-сырьевого комплекса страны, которая оказывает существенное влияние на формирование бюджета РФ и его региональную структуру. Отрасли ТЭК тесно связаны со всеми отраслями российской экономики, имеют большое районообразующее значение, создают предпосылки для развития топливных производств и служат базой для формирования промышленных комплексов (электроэнергетических, нефтехимических, газопромышленных)¹.

Топливо-энергетический комплекс Оренбургской области занимает в отраслевой структуре промышленного производства более 50 %² и обеспечивает жизнедеятельность всех отраслей экономики области, а также формирование значительной части бюджетных доходов.

Что же охватывается термином «топливно-энергетический комплекс»?

В отечественной правовой доктрине рассматриваемый термин стал предметом широкой научной дискуссии. При этом все имеющиеся в литературе позиции в отношении круга общественных отношений в сфере энергетики объединяет общий научный тезис о том, что соответствующие общественные отношения имеют «отраслевую» (энергетическую) общность.

В.Ф. Попондопуло, рассматривая вопросы энергетического права и энергетического законодательства, определяет отношения в сфере ТЭК как отношения по производству, передаче и потребле-

¹ См. об этом: Лапаева О.Ф. Формирование и развитие топливно-энергетического комплекса России (на примере Оренбургской области). Дис. ...канд. экон. наук, 2005. С. 21.

² См. об этом: Областная программа «Сбережение энергетических ресурсов в Оренбургской области» на 2005-2010 годы. URL: <http://docs.cntd.ru/document/952006793> (дата обращения: 01.08.2017).

нию энергии, включая электроэнергию и другие ее виды³.

В.Ф. Яковлев, П.Г. Лахно подчеркивают, что энергетика — это отрасль экономики и существующие в рамках данной отрасли отношения, в том числе по поводу поиска, разведки, добычи первичных источников энергии, выработки, передачи (транспортировки), распределения и использования (потребления) энергии, как раз и представляет собой ту основу, на которую накладываются регулирующие их нормы энергетического права⁴. Энергетика как система взаимосвязанных отраслей, предприятий, организаций и учреждений топливно-энергетического комплекса (ТЭК) и сфер потребления обеспечивает потребности страны в топливно-энергетических ресурсах, имея в своей основе единство выполняемых функций по сооружению и эксплуатации объектов энергетике, поиску, разведке, добыче, производству (выработке), преобразованию, хранению, переработке, транспортировке (передаче), купле-продаже и использованию (потреблению) энергоносителей и энергетических услуг, различных видов энергии⁵.

Таким образом, как отмечает П.Г. Лахно, топливно-энергетический комплекс представляет собой первый элемент энергосистемы, объединяемый со вторым элементом (нетопливной энергетикой) в единый термин «энергетика»⁶.

По мнению О.А. Городова, энергетика надлежит рассматривать как область народного хозяйства, охватывающую энергетические ресурсы, выработку, преобразование, передачу и использование различных видов энергии⁷.

В современной справочной литературе топливно-энергетический комплекс определяется как совокупность отраслей промышленности, осуществляющих добычу и переработку разных видов первичных топливных и энергетических ресурсов (угольных, нефтяных, газовых, гидравлических, ядерных, геотермальных, биологических и др.), а также преобразующих эти энергоресурсы в тепловую и электрическую энергию или в моторное топливо⁸.

В словаре «Правовой режим минеральных ресурсов»⁹ топливно-энергетический комплекс квалифицируется как совокупность отраслей экономики, предприятия которых заняты разведкой и разработ-

кой тех минеральных и иных ресурсов, которые обеспечивают страну топливом и энергией. Подчеркивается, что особое место в топливно-энергетическом комплексе занимает нефтегазовый комплекс, т.е. комплекс отраслей, предприятия которых осуществляют разведку, добычу, транспортировку и переработку нефти и газа, обеспечивают распределение продуктов их переработки.

Как отмечает А.И. Белоглазев, в зарубежной литературе термин «энергетика» означает отрасль промышленности, занимающуюся добычей, преобразованием, транспортировкой, использованием различных видов энергии, а также соответствующие исследования и связанную с этим инфраструктуру¹⁰. Это, прежде всего, производство электроэнергии на электростанциях и ее распределение через распределительные системы, а также добыча, распределение и использование угля, нефти, природного газа, ядерного топлива и древесины, в том числе в промежуточных сферах, включая производство и переработку пропан-бутана или использование гидроэнергии, энергии ветра, приливов, отливов и геотермальной энергии, а также строительство и производство энергетического оборудования¹¹.

Г.М. Кржижановский рассматривает энергетику в качестве сложной совокупности всех процессов преобразования энергии - от природных источников энергии (энергетических ресурсов) до приемников энергии включительно¹².

Следует также привести концептуальное определение топливно-энергетического комплекса государств-участников СНГ, содержащееся в Решении Совета глав правительств СНГ: «топливно-энергетический комплекс государств-участников СНГ - совокупность отраслей экономики государств-участников СНГ, обеспечивающих добычу, производство, транспортировку, хранение, переработку и использование всех видов энергоносителей, за исключением ядерных материалов»¹³.

Обобщая имеющиеся в науке позиции о сущности ТЭК, можно прийти к выводу о том, что данная категория рассматривается, как правило, в двух значениях: в узком смысле — в качестве технологии производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии¹⁴, и в широком смысле —

³ Попондопуло В.Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития. Энергетика и право. М.: Издательство «Юрист», 2008. С. 205.

⁴ Энергетическое право России и Германии: сравнительно-правовое исследование / под ред. П.Г. Лахно. М.: Издательская группа «Юрист», 2011. С. 49.

⁵ Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: Становление и развитие. М.: Издательство Московского университета, 2014. С. 17.

⁶ Лахно П.Г. Указ. соч. С. 18.

⁷ Городов О.А. Введение в энергетическое право: учебное пособие. М.: Проспект, 2012. С. 7.

⁸ Львов Д.С. Экономика развития. М.: «Экзамен», 2002. С.51; Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А.И. Кривцов, Б.И. Беневольский, В.М. Минаков, И.В. Морозов (Под ред. Б.А. Яцкевича) / ЗАО «Геоинформмарк». М., 2000. С. 137.

⁹ Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М.: ООО «Геоинформцентр», 2002. С. 247.

¹⁰ Белоглазев А.И. Международно-правовая защита инвестиций в области энергетики. Киев, 2011. С. 21.

¹¹ Белоглазев А.И. Указ. соч. С. 21.

¹² См. об этом: Кржижановский Г.М. Основные задачи электрификации России. М., 1920.

¹³ Решение Совета глав правительств СНГ «О Концепции сотрудничества государств-участников СНГ в сфере энергетики» (Принято в г. Ялте 20.11.2009). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Бушуев В., Безруких П. Переход к экологически чистой энергетике // Альтернативная энергетика. 2007. № 2. С. 29.

включая все отрасли ТЭК (угольную, газовую, нефтяную и перерабатывающую эти виды топлива промышленность, в том числе нефте- и газохимию, а также магистральные нефте- и газопроводы и возобновляемые источники энергии)¹⁵.

В рамках данного исследования мы будем исходить из широкого толкования ТЭК с учетом той его специфики, которая характерна для Оренбургского региона.

Из анализа приведенных ранее определений следует также и вывод о том, что основанием объединения субъектов хозяйствования в единый топливно-энергетический комплекс выступают энергетические ресурсы (энергоносители), по поводу которых формируются хозяйственные (предпринимательские) отношения.

В юридической литературе встречаются разные трактовки терминов «энергетические ресурсы», «топливно-энергетические ресурсы», «энергоносители». Энергетические ресурсы трактуются как все доступные для промышленного и бытового использования источники энергии: механической, гидравлической, тепловой, химической, электрической, ядерной, ветровой, солнечной¹⁶. В словаре «Правовой режим минеральных ресурсов» уточняется, что к энергетическим материалам и продуктам относятся те природные ресурсы, которые включены в Приложение ЕМ Договора к Энергетической хартии, где наряду с другими (руды и концентраты урановые или горные, уголь каменный и др.) называются газ природный, нефть и нефтепродукты¹⁷.

В статье 1.2. Закона РФ «О недрах» энергетические и иные ресурсы называются объектами права собственности на недра и ресурсы недр. В Законе РФ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» раскрывается содержание правовой категории «энергетический ресурс»¹⁸. Согласно ст. 2 данного закона энергетический ресурс – это носитель энергии, энергия которого используется или может быть использована при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а также вид энергии (атомная, тепловая, электрическая, электромагнитная энергия или другой вид энергии). Данное определение охватывает все виды энергии: и первичные источники энергии, и виды энергии, полученные в результате использования первичных источников.

На наш взгляд, в целях установления эффективного правового регулирования в сфере использо-

вания первичных энергетических ресурсов необходимо провести соотношение понятий «энергетические ресурсы» и «природные ресурсы», а также определить содержание термина «первичные источники энергии» («первичные энергоресурсы»).

В целом, как нам представляется, природные ресурсы можно охарактеризовать как объективно существующие компоненты природы, известные человеку и используемые им в качестве источников экономического потребления. К их числу относятся: земля, ресурсы недр, воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны и другие.

По вопросу о соотношении понятий «природные ресурсы», «ресурсы недр», «энергетические ресурсы» необходимо отметить, что энергетические ресурсы, в том числе первичные энергетические ресурсы – нефть, газ, уголь, охватываются термином «ресурсы недр», а ресурсы недр являются составными частями природных ресурсов. В группе первичных источников энергии выделяют как невозобновляемые энергетические ресурсы (источники энергии, такие, как нефть, газ, уголь), так и возобновляемые источники. Необходимо отметить, что в действующем законодательстве РФ содержится дефиниция лишь возобновляемых источников энергии, в то время как определение невозобновляемых источников энергии (невозобновляемых энергетических ресурсов) отсутствует.

Так, в Федеральном законе от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» закреплено понятие возобновляемых источников энергии. Согласно ст. 3 названного закона «возобновляемые источники энергии включают в себя энергию солнца, энергию ветра, энергию вод (в том числе энергию сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергию приливов, энергию волн водных объектов, в том числе водоемов, рек, морей, океанов, геотермальную энергию с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальную тепловую энергию земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомассу, включающую в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления

¹⁵ См. об этом: Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки) / Отв. ред. В.В. Кулешов. Новосибирск, 2007; Тетельмин В.В., Язев В.А. Нефтегазовое дело: Полный курс. Долгопрудный, 2009; Бушуев В., Безруких П. Указ. соч.; Перчик А.И. Трубопроводное право. М., 2004; Кузьмин Э., Каграманов А.К. Глобальная энергетическая безопасность и трубопроводный транспорт. Политико-правовой аспект. М., 2009.

¹⁶ Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А.И. Кривцов, Б.И. Беневольский, В.М. Минаков, И.В. Морозов (Под ред. Б.А. Яцкевича) / ЗАО «Геоинформмарк». М., 2000. С. 150.

¹⁷ Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. М.: ООО «Геоинформцент», 2002. С. 259.

¹⁸ Федеральный закон от 23.11.2009 № 261-ФЗ (с изменениями и дополнениями) «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках¹⁹.

В связи с этим в юридической литературе отмечается, что «определения невозобновляемых источников энергии законодатель не дал, следовательно, можно предположить, что все остальные источники энергии, не вошедшие в указанный выше перечень, являются невозобновляемыми источниками энергии»²⁰. Однако, в литературе указывается, что «считать такой перечень исчерпывающим некорректно»²¹. Некоторую помощь в определении интересующих нас терминов может оказать национальный стандарт «Ресурсосбережение. Термины и определения»²², в котором содержится общее определение невозобновляемых ресурсов. Согласно п. 4.16. стандарта невозобновляемые ресурсы: часть природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственную деятельность, преобразуемых в продукцию и превращающихся в отходы на стадиях жизненного цикла продукции (например, нефть, газ, уголь, торф, сланцы и др.).

Руководствуясь данной дефиницией, представляется целесообразным квалифицировать невозобновляемые энергетические ресурсы как часть природных ресурсов, вовлекаемых в хозяйственную деятельность, преобразуемых в энергию. К невозобновляемым энергетическим ресурсам (невозобновляемым источникам энергии) относятся: нефть, газ, уголь, торф, сланцы и др. Представляется, что исчерпывающий их перечень не может быть сформулирован в настоящий момент, что связано с расширением знаний об окружающей среде и вовлечением в хозяйственный оборот новых первичных источников энергии, таких, как: сланцевый газ, нефтяные сланцы, природные битумы и т.д.

В целом термин «невозобновляемые энергетические ресурсы» также по мере накопления знаний об окружающем мире может оказаться условным, т.к. представителями естественных наук высказывается мнение о том, что «сегодня можно говорить о подпитке и регенерации нефтяных и газовых месторождений из глубин планеты...»²³.

В целях повышения эффективности правового регулирования ТЭК в целом нам видится необходимость нормативного закрепления понятий «невозобновляемые энергетические ресурсы», «первичные энергетические ресурсы». В проекте Федерального закона № 104515-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 15.03.2013) предлагается ввести в правовой оборот термин «первичный энергетический ресурс», под которым надлежит понимать природный ресурс, используемый в качестве топлива (нефть, газ, уголь и т.д.), атомная энергия, энергия, полученная с использованием возобновляемых источников энергии. Полагаем, что при определении понятия «первичный энергетический ресурс» целесообразно учесть содержащиеся в действующем законодательстве РФ правовые категории «природные ресурсы», «невозобновляемые ресурсы», которые были рассмотрены выше.

Таким образом, первичный энергетический ресурс можно определить как часть природных ресурсов, используемых при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии.

Далее будем исходить из того, что энергетические ресурсы представлены возобновляемыми и невозобновляемыми энергетическими ресурсами; примерный перечень возобновляемых энергетических ресурсов содержится в ст. 3 Закона РФ «Об электроэнергетике»; а к невозобновляемым энергетическим ресурсам относятся нефть, газ, уголь, торф, сланцы и другие первичные источники энергии.

По поводу перечисленных выше энергетических ресурсов возникают хозяйственные (предпринимательские) отношения в топливно-энергетическом комплексе Оренбургской области.

Оренбургская область является регионом с высокой концентрацией энергетических ресурсов. Как отмечает Ермакова Ж.А., образование энергетической системы области началось в 20-ые годы прошлого века²⁴.

В недрах Оренбуржья разведано более 2500 месторождений 75 видов полезных ископаемых. Ее природные богатства служат базой для разработки и реализации экономически эффективных инвестиционных проектов.

В настоящее время ТЭК Оренбуржья объединяет нефтяную, нефтеперерабатывающую, газовую, угольную промышленность и электроэнергетику, нефте-, газопроводопроводы, линии электропередачи. К числу базовых отраслей экономики региона относятся: нефтегазовый комплекс, черную и цветную металлургию, электроэнергетику, машиностроение²⁵.

¹⁹ Федеральный закон от 26.03.2003 N 35-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «Об электроэнергетике» // СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

²⁰ Павлов В.А. Основные термины в электроэнергетике: правовые определения // Журнал российского права. 2008. № 7.

²¹ Попондопуло В.Ф., Городов О.А., Петров Д.А. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. 2011. № 1. С. 23-29.

²² ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения» (утв. Постановлением Госстандарта РФ от 03.07.2003 № 235-ст) // СПС «КонсультантПлюс».

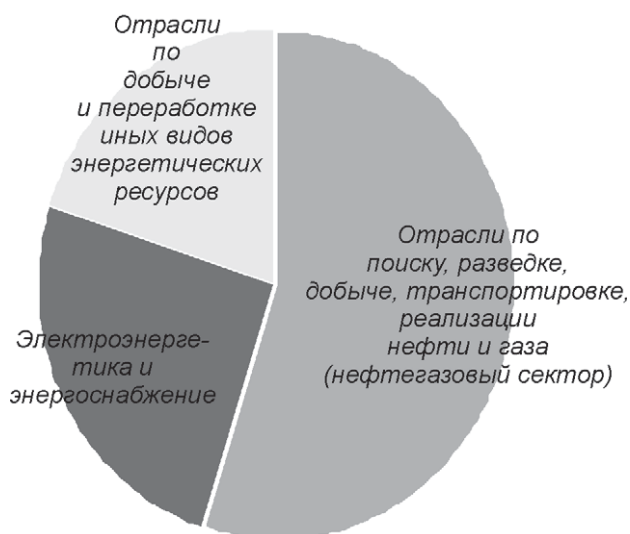
²³ Муслимов Р.Х. Особенности разведки и разработки нефтяных месторождений в условиях рыночной экономики: учебное пособие. Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2009. С. 80.

²⁴ Ермакова Ж.А. Топливо-энергетический комплекс Оренбургской области: перспективы инновационного развития // Вестник ОГУ. 2006. № 6. Том 2. С. 79.

²⁵ Аралбаева Г.Г., Аралбаев З.Т. Тенденции развития нефтегазовой промышленности в Оренбургской области // Вестник ОГУ. 2014 (апрель). № 4 (165). С. 159.

Структуру топливно-энергетического комплекса Оренбургской области можно отобразить схематично.

Схема № 1. Топливо-энергетический комплекс Оренбургской области



В структуру ТЭК Оренбургской области входят: нефтегазовый сектор (выделен синим цветом); электроэнергетика и энергоснабжение, включая тепло- и водоснабжение (выделен фиолетовым цветом); отрасли по добыче и переработке иных видов энергоресурсов, в том числе атомная энергетика, альтернативная энергетика (возобновляемые источники энергии) (выделены светло-бежевым цветом).

Нефтегазовый сектор - сектор экономики, который включает в себя экономические отношения, возникающие в сфере поиска, разведки, добычи, транспортировки, переработки, реализации нефти и газа.

Электроэнергетика - отрасль экономики, включающая в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам. Электроэнергетика является основой функционирования экономики и жизнеобеспечения.

Возобновляемые источники энергии - энергия солнца, энергия ветра, энергия вод (в том числе энергия сточных вод), за исключением случаев использования такой энергии на гидроаккумулирующих электроэнергетических станциях, энергия приливов, энергия волн водных объектов, в том числе водоемов,

рек, морей, океанов, геотермальная энергия с использованием природных подземных теплоносителей, низкопотенциальная тепловая энергия земли, воздуха, воды с использованием специальных теплоносителей, биомасса, включающая в себя специально выращенные для получения энергии растения, в том числе деревья, а также отходы производства и потребления, за исключением отходов, полученных в процессе использования углеводородного сырья и топлива, биогаз, газ, выделяемый отходами производства и потребления на свалках таких отходов, газ, образующийся на угольных разработках. Экономические отношения, возникающие в связи с использованием возобновляемых источников энергии, также входят в систему хозяйственных отношений в сфере ТЭК Оренбургской области.

С точки зрения системного подхода топливно-энергетический комплекс Оренбургской области следует рассматривать как хозяйственную систему, что позволяет раскрыть объединяющие факторы, выявить многообразие хозяйственных связей и выстроить единую картину правового регулирования хозяйственных (предпринимательских) отношений.

Таким образом, определяясь с кругом отношений, возникающих в сфере ТЭК Оренбургской области, можно прийти к следующему заключению: это отношения, складывающиеся как на внутреннем рынке, так и при совершении внешнеэкономических сделок, в связи с поиском, добычей энергетических ресурсов, производством, переработкой, поставкой, хранением, транспортировкой энергетических ресурсов, проектированием, строительством энергетических объектов, технологическим присоединением к энергетическим системам, инновационной деятельностью, обеспечением энергетической, промышленной безопасности, антитеррористической защищенности. Такого рода отношения устанавливаются: а) между лицами, осуществляющими деятельность по поиску, добыче энергетических ресурсов, производству, переработке, поставке, хранению, транспортировке энергетических ресурсов, проектированию, инженерным изысканиям, строительству, модернизации, реконструкции энергетических объектов и лицами, которые приобретают различные виды энергетических ресурсов и которым оказываются соответствующие услуги; б) между лицами, осуществляющими вышеуказанные виды деятельности в энергетической сфере и уполномоченными государственными органами и соответствующими саморегулируемыми организациями²⁶.

В связи с вышеизложенным, исходя из значения топливно-энергетического комплекса в экономической системе как экономического комплекса, обеспечивающего страну топливом и энергией и формирующего базовую часть бюджета, хозяйственная деятельность организаций в ТЭК и правовое регулирование хозяйственной (предпринимательской) деятельности в ТЭК заслуживают отдельного изучения.

²⁶ Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть: учебник / Под ред. доктора юридических наук В.В. Романовой. М.: Издательство «Юрист», 2014. С. 21.

Правовое регулирование в топливно-энергетическом комплексе непосредственно связано с государственной энергетической политикой и с политической мировой энергетикой. Рассмотрим основные положения государственной энергетической политики.

Отметим, что целью энергетической политики России является максимально эффективное использование природных энергетических ресурсов и потенциала энергетического сектора для устойчивого роста экономики, повышения качества жизни населения страны и содействия укреплению ее внешнеэкономических позиций.

Главными стратегическими ориентирами долгосрочной государственной энергетической политики являются:

- энергетическая безопасность;
- энергетическая эффективность экономики;
- бюджетная эффективность энергетики;
- экологическая безопасность энергетики.

К числу основных составляющих государственной энергетической политики относятся:

- недропользование и управление государственным фондом недр;
- развитие внутренних энергетических рынков;
- формирование рационального топливно-энергетического баланса;
- региональная энергетическая политика;
- инновационная и научно-техническая политика в энергетике;
- социальная политика в энергетике;
- внешняя энергетическая политика.

Главными механизмами осуществления государственной энергетической политики служат:

- создание благоприятной экономической среды для функционирования топливно-энергетического комплекса (включая согласованное тарифное, налоговое, таможенное, антимонопольное регулирование и институциональные преобразования в топливно-энергетическом комплексе);

введение системы перспективных технических регламентов, национальных стандартов и норм, повышающих управляемость и стимулирующих реализацию важнейших приоритетов и ориентиров развития энергетики, включая повышение энергоэффективности экономики;

стимулирование и поддержка стратегических инициатив хозяйствующих субъектов в инвестиционной, инновационной, энергосберегающей, экологической и других имеющих приоритетное значение сферах;

повышение эффективности управления государственной собственностью в энергетике.

К целям энергетической политики, как было отмечено, относится содействие укреплению внеш-

неэкономических позиций. В связи с этим необходимо также отметить значение международно-правового регулирования в сфере использования энергоресурсов. В торговом обороте России существенное место занимает торговля энергетическим сырьем. В целях регулирования международной торговли отдельными сырьевыми товарами заключены многосторонние соглашения и созданы международные организации. В связи с вступлением России в ВТО²⁷ национальное законодательство, регламентирующее торговую деятельность в целом, и торговлю энергетическим сырьем, в частности, не должно расходиться с требованиями ВТО и должно находиться в рамках правового поля всемирной торговой системы; и законодательство, и практика должны быть приведены в соответствие с требованиями документов единого пакета²⁸.

Международно-правовое регулирование сотрудничества государств в сфере использования энергоресурсов осуществляется на различных уровнях и в различных формах. Для регулирования международной торговли отдельными сырьевыми товарами заключены многосторонние соглашения, и созданы международные организации. Важное значение применительно к Оренбургской области, имеющей внешнюю государственную границу с Республикой Казахстан, имеет сотрудничество в энергетической сфере стран СНГ.

В качестве примера можно привести международный договор «О Евразийском экономическом союзе» (подписан в г. Астане 29.05.2014) (с изменениями и дополнениями), в котором были утверждены основы энергетической политики государств-членов Евразийского экономического союза (ЕАЭС).

Согласно данному договору в целях эффективного использования потенциала топливно-энергетических комплексов государств-членов, а также обеспечения национальных экономик основными видами энергетических ресурсов (электроэнергия, газ, нефть и нефтепродукты), государства-члены развивают долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество в сфере энергетики, проводят скоординированную энергетическую политику с учетом обеспечения энергетической безопасности, исходя из следующих основных принципов:

- 1) обеспечение рыночного ценообразования на энергетические ресурсы;
- 2) обеспечение развития конкуренции на общих рынках энергетических ресурсов;
- 3) отсутствие технических, административных и прочих препятствий торговле энергетическими ресурсами, соответствующим оборудованием, технологиями и связанными с ними услугами;

²⁷ В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2012г. № 126-ФЗ Россия ратифицировала Протокол о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г. // Федеральный закон от 21 июля 2012г. №126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. 2012. № 30. Ст. 4177.

²⁸ Составными частями пакета являются ГАТТ-1994 и смежные соглашения, ГАТС и ТРИПС. Большинство этих документов было выработано в рамках Уругвайского раунда. / Перечень терминов, краткое описание процедур и договоренностей, принятых в рамках ВТО. Текст документа опубликован в сборнике «Всемирная торговая организация: документы и комментарии» / Под ред. С.А.Смирнова. М., 2001.

- 4) обеспечение развития транспортной инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов;
- 5) обеспечение недискриминационных условий для хозяйствующих субъектов государств-членов на общих рынках энергетических ресурсов;
- 6) создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в энергетический комплекс государств-членов;
- 7) гармонизация национальных норм и правил функционирования технологической и коммерческой инфраструктуры общих рынков энергетических ресурсов.

Договором также предусмотрено поэтапное формирование общего электроэнергетического рынка Союза, общего рынка газа Союза, общего рынка нефти и нефтепродуктов Союза.

Мониторинг за осуществлением деятельности в сфере энергетики Союза осуществляет уполномоченная на это специальная Комиссия.

Экономические отношения в отраслях топливно-энергетического комплекса РФ, в том числе и Оренбургской области, регламентируются также нормативными актами национального законодательства.

Библиографический список

1. Аралбаева Г.Г., Аралбаев З.Т. Тенденции развития нефтегазовой промышленности в Оренбургской области // Вестник ОГУ. – 2014. – № 4 (165). – С. 159-164.
2. Белоглазев А.И. Международно-правовая защита инвестиций в области энергетики. – Киев, 2011. – 396 с.
3. Бушуев В., Безруких П. Переход к экологически чистой энергетике // Альтернативная энергетика. – 2007. – № 2. – С. 3-15.
4. Городов О.А. Введение в энергетическое право: учебное пособие. – М.: Проспект, 2012. – 218 с.
5. Ермакова Ж.А. Топливо-энергетический комплекс Оренбургской области: перспективы инновационного развития // Вестник ОГУ. – 2006. – № 6. – Том 2. – С. 79-84.
6. Кржижановский Г.М. Основные задачи электрификации России. – М., 1920. – 60 с.
7. Крюков В.А., Токарев А.Н. Нефтегазовые ресурсы в трансформируемой экономике: о соотношении реализованной и потенциальной общественной ценности недр (теория, практика, анализ и оценки) / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск, 2007. – 340 с.
8. Лапаева О.Ф. Формирование и развитие топливно-энергетического комплекса России (на примере Оренбургской области). Дис. ... канд. экон. Наук. – М., 2005. – 198 с.
9. Лахно П.Г. Энергетическое право Российской Федерации: Становление и развитие. – М.: Издательство Московского университета, 2014. – 480 с.
10. Львов Д.С. Экономика развития./Д.С. Львов. – М.: «Экзамен», 2002. – 511 с.
11. Муслимов Р.Х. Особенности разведки и разработки нефтяных месторождений в условиях рыночной экономики. Учебное пособие. – Казань: Изд-во «Фэн» Академии наук РТ, 2009. – 727 с.
12. Павлов В.А. Основные термины в электроэнергетике: правовые определения // Журнал российского права. – 2008. – № 7. – С. 56-65.
13. Попондопуло В.Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития. Энергетика и право. – М.: Издательство «Юрист», 2008. – 480 с.
14. Попондопуло В.Ф., Городов О.А., Петров Д.А. Возобновляемые источники энергии в электроэнергетике // Энергетическое право. – 2011. – № 1. – С. 7-42.
15. Правовой режим минеральных ресурсов. Словарь / Под ред. А.А. Арбатова, В.Ж. Аренса, А.Н. Вылегжанина, Л.А. Тропко. – М.: ООО «Геоинформцентр», 2002. – 284 с.
16. Термины и понятия отечественного недропользования (словарь-справочник) / А.И. Кривцов, Б.И. Беневольский, В.М. Минаков, И.В. Морозов (Под ред. Б.А. Яцкевича) / ЗАО «Геоинформмарк». – М., 2000. – 343 с.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

ЖУКОВА СВЕТЛАНА МИХАЙЛОВНА

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

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM OF INTERACTION
OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES AND OF EXECUTIVE
AUTHORITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION'S SUBJECTS**

***Аннотация.** Административно-правовой механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, с одной стороны, является важнейшей гарантией обеспечения надлежащей реализации конституционных ценностей, составляющих основу такого взаимодействия, с другой стороны, ввиду направленности на выработку согласованной позиции, обеспечивает, в том числе, учет публичного федерального и публичного регионального интересов субъектов взаимодействия. В своей научной статье автор на основе анализа научной литературы, федерального законодательства рассматривает особенности данного механизма, определяет его функции и правовую конструкцию, выявляет проблемные аспекты их практической реализации, вносит предложения, направленные на оптимизацию законодательства в рассматриваемой сфере.*

***Ключевые слова:** исполнительная власть, единство исполнительной власти, механизм взаимодействия органов исполнительной власти.*

***Review.** The administrative and legal mechanism of interaction of federal executive authorities and of executive authorities of the Russian Federation's subjects is, on the one hand, the most important guarantee for ensuring the proper implementation of constitutional values that form the basis of such interaction; on the other hand, in view of the focus on developing an agreed position provides, among other things, accounting of public federal and public regional interests of subjects of interaction. In its scientific article, the author, based on the analysis of scientific literature and federal legislation, reviews the features of this mechanism, determines its functions and legal structure, reveals problem aspects of their practical implementation, introduces proposals aimed at optimizing legislation in the sphere under consideration.*

***Keywords:** executive power, unity of executive authorities, mechanism of interaction of executive authorities.*

Механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти выступает таким же правовым явлением, как механизм правового регулирования.

Этимологический анализ термина «механизм» позволяет определить его как «систему, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности»¹.

В юридической литературе категория «механизм» не только употребляется в различных слово-

сочетаниях: «механизм правового регулирования», «механизм охраны прав и свобод человека и гражданина», «механизм правотворчества», «конституционно-правовой механизм» и др., – но и имеет неоднозначное содержание. В зависимости от этого «механизм» характеризуется, с одной стороны, как «логическая схема специально-юридического воздействия на социальные отношения»². Подобного подхода придерживается С.С. Алексеев, говоря о механизме правового регулирования как о системе «правовых средств, при помощи которых осуществляется правовое воздействие на общественные отношения»³.

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 12-е, стереотип / под ред. Н.Ю.Шведовой. М., 1978. С.321.

² Данная терминология введена в научный оборот В.С. Хижняк. Хижняк В.С. Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2008. С. 5.

³ Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: курс лекций: в двух томах. Т.1. С.153.

С другой стороны, рассматриваемый термин может быть использован для «характеристики инструментально-процедурных конструкций»⁴. Например, В.Д. Горобец, говоря о государственно-правовом механизме охраны прав и свобод граждан, определяет его как «систему конституционно-правовых норм, структуру государственных органов, разнообразные политико-правовые, социально-экономические и социально-психологические факторы, формы и методы, способы, условия и средства осуществления правовых норм в соответствии с установленными процедурами и принципами»⁵. Н.В. Поправко отмечает, что «конституционно-правовой механизм обеспечения права на предпринимательскую деятельность... в общем виде представляет собой совокупность форм, методов, способов, средств, направленных на создание условий, гарантирующих правомерное обеспечение данного права»⁶. Е.А. Курносин под механизмом правового обеспечения прав и свобод человека и гражданина понимает «систему правовых средств и способов, направленную на реализацию, охрану и защиту субъективных прав и свобод»⁷.

Анализ вышеназванных определений позволяет говорить о том, что административно-правовой механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти представляет собой систему правовых средств и процедур, урегулированных нормами конституционного права и производными от них нормами других отраслей права, совокупность финансово-экономических, организационно-технических факторов, направленных на установление баланса публичного федерального и публичного регионального интересов в целях обеспечения надлежащей реализации конституционных ценностей, составляющих основу такого взаимодействия.

Необходимо учитывать, что взаимодействие, как справедливо отмечает В. С. Хижняк, является «двусторонним процессом»⁸, поэтому оно возможно только при условии осуществления субъектами взаимообусловленных действий при их взаимном влиянии. Общей целью взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти является достижение наибольшего блага, но в рамках надлежащей реализации конституционных ценностей, составляющих основу взаимодействия.

Таким образом, административно-правовой механизм взаимодействия федеральных органов ис-

полнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти призван выполнить четыре взаимосвязанных функции: гуманистическую, координационную, согласительную и стимулирующую.

Гуманистическая функция взаимодействия направлена на признание, защиту, соблюдение субъектами взаимодействия прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности, на формирование в качестве ориентира развития правовых отношений – человека, его прав и свобод.

Координационная функция взаимодействия заключается в координации деятельности субъектов публичной власти для достижения общей цели взаимодействия, в том числе обеспечения соответствия содержания правовых отношений с участием данных субъектов реалиям жизни.

Согласительная функция представляет собой неотъемлемую составляющую любого механизма взаимодействия и связана, с согласованием позиций сторон взаимодействия для достижения необходимого баланса за счет принятия компромиссного решения.

Правовая конструкция административно-правового механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти, как и любого другого правового механизма, включает в себя следующие элементы: субъекты, объект и содержание. Учитывая значимость рассматриваемого явления для развития российской государственности, в целях обеспечения основ конституционного строя, особым элементом правовой конструкции административно-правового механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти выступают координирующие и контролирующие государственные органы.

Субъектами механизма взаимодействия являются федеральные органы исполнительной власти, с одной стороны, и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации – с другой стороны, осуществляющие действия, направленные на достижение основной цели – установление баланса интересов в рамках конституционной модели взаимодействия.

Объект механизма – публичный федеральный и публичный региональный интерес субъектов взаимодействия, подлежащий «преломлению» с точки

⁴ Хижняк В.С. Указ. соч. С. 5.

⁵ Горобец В.Д. Права и свободы гражданина под охраной государства (рецензия работы В.Н. Бутылина «Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан». М., 2001. 177с.) // Журнал российского права. 2002. № 9. С.166.

⁶ Поправко Н.В. Конституционно-правовые гарантии обеспечения права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Поправко. М., 2007. С.9.

⁷ Курносин Е.А. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 7.

⁸ Хижняк В.С. Указ. соч. С. 20.

зрения соблюдения, защиты и обеспечения надлежащей реализации важнейших конституционных ценностей, составляющих основу данного взаимодействия.

Следует отметить, что взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти опосредовано потребностью удовлетворения каждой из сторон своих собственных интересов за счет другой стороны, но именно в рамках согласованной реализации на практике конституционных ценностей. Уровень их одновременной надлежащей реализации позволяет судить об установлении баланса либо о дисбалансе во взаимодействии.

Учитывая разобщенность системы федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также бесспорную значимость обеспечиваемых этими органами публичных интересов, в механизме взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти особая роль отведена координирующим и контролирующим органам, которыми являются Правительство Российской Федерации и Президент Российской Федерации.

Так, согласно ст. 1 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁹ «Правительство Российской Федерации является коллегиальным органом, возглавляющим единую систему исполнительной власти в Российской Федерации». В пределах своих полномочий Правительство Российской Федерации организует реализацию внутренней и внешней политики Российской Федерации; осуществляет регулирование в социально-экономической сфере; обеспечивает единство системы исполнительной власти в Российской Федерации, направляет и контролирует деятельность ее органов (ст. 13 вышеназванного Федерального конституционного закона).

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере осуществления исполнительной власти координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Правительство Российской Федерации в срок не более одного месяца рассматривает внесенные в установленном порядке в Правительство Российской Федерации предложения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и сообщает указанным органам о результатах рассмотрения внесен-

ных предложений; направляет в исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации проекты своих решений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 43 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»). Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет контроль за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, а по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации и полномочиям Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также за деятельностью органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; обеспечивает соблюдение федеральными органами исполнительной власти прав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, способствует взаимодействию указанных органов; в пределах своих полномочий разрешает споры и устраняет разногласия между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (для разрешения споров и устранения разногласий создаются согласительные комиссии из представителей заинтересованных сторон); вносит предложения Президенту Российской Федерации о приостановлении действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина (ст. 44 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

Обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти осуществляется Президентом Российской Федерации (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, ст. 30 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»).

В сфере обеспечения единства системы исполнительной власти Президент Российской Федерации обладает более действенными полномочиями, чем Правительство Российской Федерации. В частности, Президент Российской Федерации вправе приостановить действие акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также действие акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в случае противоречия этого акта Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав

⁹ СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.

и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. В период действия соответствующего указа Президента Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации не может быть издан другой акт, имеющий тот же предмет регулирования, за исключением акта, отменяющего акт, действие которого приостановлено Президентом Российской Федерации, либо вносящего в него необходимые изменения (ст. 29 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Должностные лица органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации несут предусмотренную федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации ответственность, в том числе за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, включая установленные государственными программами субъекта Российской Федерации показатели эффективности их реализации. Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае:

а) издания высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;

б) уклонения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение двух месяцев со дня издания указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации от

издания нормативного правового акта, предусматривающего отмену приостановленного нормативного правового акта, или от внесения в указанный акт изменений, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора. Срок, в течение которого Президент Российской Федерации выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу решения суда или со дня официального опубликования указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо нормативного правового акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, если высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора. Если в течение месяца со дня вынесения Президентом Российской Федерации предупреждения высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) указанное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент Российской Федерации отрешает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности (п.п. 1-3 ст. 29.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Президент Российской Федерации вправе отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, с утратой доверия Президента Российской Федерации, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации), а также в иных случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Президент Российской Федерации вправе отменить от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в случае неисполнения им решения Конституционного Суда Российской Федерации, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления. Решение о временном отстранении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от исполнения обязанностей принимается в форме указа.

Решение Президента Российской Федерации о предупреждении высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) или об отмене высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности принимается в форме указа (п.п. 3.1 - 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В содержании административно-правового механизма взаимодействия можно условно определить следующие взаимосвязанные и взаимодополняющие составляющие: правовую, финансово-экономическую и организационно-техническую.

Финансово-экономическое и организационно-техническое содержание правового механизма взаимодействия хотя и не влияет напрямую на про-

цесс возникновения, изменения или прекращения правоотношений между участниками взаимодействия, однако, будучи связано с необходимостью материального и организационного обеспечения функционирования исследуемого механизма, опосредованным образом может сказаться на эффективности правоотношений федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти.

Правовое содержание – зависит от общих элементов механизма правового регулирования и включает в себя юридические нормы, юридические факты, правоотношения, акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей сторон взаимодействия.

Юридические нормы представляют собой нормативную основу исследуемого механизма и включают в себя как собственно конституционные нормы, закрепившие основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти¹⁰, так и производные от них нормы других отраслей права. Как справедливо отметила Л.А. Морозова, именно «они устанавливают общее правило или модель поведения, а также определяют круг субъектов, их правовой статус»¹¹. И от вида нормы в конечном итоге «зависит характер поведения субъектов права»¹².

Условием для включения в действие всего административно-правового механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти являются юридические факты, то есть «конкретные жизненные обстоятельства, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений»¹³. В науке по характеру наступающих последствий юридические факты традиционно подразделяются на правообразующие, правоизменяющие, правопрекращающие¹⁴.

Конкретизация общей модели поведения применительно к субъектам административно-правового механизма взаимодействия происходит в рамках правоотношения, то есть общественного отношения, урегулированного нормой права¹⁵. Функционирование механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти обусловлено возникновением правоотношений, которые могут быть классифицированы по следующим основаниям.

¹⁰ См., напр.: ст. ст. 2, 3, 5, 71, 72, 77, 78 Конституции РФ и др.

¹¹ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. М.: Эксмо, 2007. С. 353.

¹² Морозова Л.А. Указ. соч. С. 353.

¹³ Морозова Л.А. Указ. соч. С. 302.

¹⁴ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Юрист, 1997. С. 496-497; Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. М.: Эксмо, 2007. С. 303; и др.

¹⁵ Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 23.

1. По волевому признаку:

- дискреционные (при регулировании общественных отношений в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов);

- договорные (в рамках заключения договора о разграничении полномочий или соглашения о передаче полномочий).

По общему правилу, полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Заключение договоров о разграничении полномочий, согласно ст. 26.7 рассматриваемого Федерального закона, допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий. В договоре о разграничении полномочий устанавливается перечень полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъекта Российской Федерации, разграничение которых производится иначе, чем это установлено федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, определяются условия и порядок осуществления этих полномочий, конкретные права и обязанности сторон, срок действия договора о разграничении полномочий и порядок продления данного срока, а также основания и порядок досрочного расторжения договора о разграничении полномочий. Проект договора о разграничении полномочий, подготовленный и согласованный в установленном в соответствии с настоящей статьей порядке, представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) для одобрения. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) сообщает о результатах рассмотрения проекта договора о разграничении полномочий в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации Президенту Российской Федерации. Договор о разграничении полномочий подписывается Президентом Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта

Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Президент Российской Федерации в течение десяти дней после подписания договора о разграничении полномочий вносит в Государственную Думу проект федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий. Договор о разграничении полномочий вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об утверждении договора о разграничении полномочий, если указанным федеральным законом не установлено иное. Договор о разграничении полномочий имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и (или) дополнений в порядке, установленном настоящим Федеральным законом для заключения и вступления в силу договора о разграничении полномочий. Срок действия договора о разграничении полномочий не может превышать десять лет. Досрочное прекращение действия договора о разграничении полномочий возможно по взаимному согласию сторон или на основании решения суда.

Полномочия, осуществляемые органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями (п. 3 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации вправе обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением об установлении Правительством Российской Федерации особого порядка реализации отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Установление такого порядка допускается на определенный срок в целях совершенствования механизмов предоставления государственных услуг.

Согласно ст. 26.3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» «органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных им..., с осуществлением расходов за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых

расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие: порядок согласования участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении указанных полномочий, а также особенности такого участия; возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти Российской Федерации указанных полномочий. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий по предметам совместного ведения по решению вопросов, не указанных в пункте 2 статьи 26.3 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право. Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей статьей, не является обязанностью субъекта Российской Федерации, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета».

Кроме того, 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 (ч. 2 ст. 78 Конституции РФ), а органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 3 ст. 78 Конституции РФ).

Принципы и порядок заключения соответствующих соглашений регламентируются ст. 26.8 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также Постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и

вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»¹⁶. Соглашения заключаются в случае, если осуществление части полномочий не может быть возложено федеральным законом в равной мере на исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий с передачей необходимых материальных и финансовых средств, если это не противоречит конституции (уставу), законам и иным нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации. Федеральные органы исполнительной власти, передавшие путем заключения соглашений осуществление части своих полномочий соответствующим исполнительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации, контролируют соблюдение условий этих соглашений и несут ответственность за ненадлежащее осуществление части переданных полномочий. В соглашении определяются условия и порядок передачи осуществления части полномочий, в том числе порядок их финансирования, срок действия соглашения, ответственность сторон соглашения, основания и порядок его досрочного расторжения, иные вопросы, связанные с исполнением положений соглашения. Соглашение подписывается руководителем федерального органа исполнительной власти и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Соглашение в 7-дневный срок со дня его заключения (подписания) сторонами с проектом распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении направляются федеральным органом исполнительной власти, являющимся стороной соглашения, в Министерство юстиции Российской Федерации на правовую экспертизу. По результатам рассмотрения соглашения и проекта распоряжения Правительства Российской Федерации Министерство юстиции Российской Федерации дает соответствующее заключение. Федеральный орган исполнительной власти, являющийся стороной соглашения, в 7-дневный срок со дня получения заключения Министерства юстиции Российской Федерации вносит в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении соглашения. Соглашение утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации и в установленном порядке подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru). Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении.

¹⁶ СЗ РФ. 2008. № 50. Ст. 5953.

2. По содержанию:

- регулятивные;
- охранительные.

Акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей сторон взаимодействия «представляют собой фактическое поведение участников правоотношений»¹⁷, выражающееся в форме соблюдения запретов, исполнения обязанностей, использования прав и применения права. При этом применение права тесно связано с юридической практикой. Эта сфера в нормативно-законодательных системах, как справедливо отмечает С.С. Алексеев, «хотя и относится не к правотворчеству, а к применению права, тем не менее вплотную примыкает к нормативной основе правового механизма... Юридическая практика обеспечивает вместе и в единстве с институтами применения права... динамизм права... А это возможно потому, что именно в юридической практике сразу же, зримо, в адекватном для юриспруденции виде выявляются недостатки, несовершенства, возможные пути развития действующих юридических норм»¹⁸.

Таким образом, нельзя не согласиться с позицией Л.А. Морозовой, что акты реализации являются «основным средством, с помощью которого права и обязанности претворяются в жизнь»¹⁹, поэтому уровень фактической реализации сторонами взаимодействия, принадлежащих им прав и обязанностей, при обеспечении надлежащей реализации важнейших конституционных ценностей, составляющих основу взаимодействия, является одним из критериев эффективности его функционирования.

Административно-правовой механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти, а также функционирование его элементов основано на определенных принципах, к числу которых относятся: единство цели; согласованность действий; непрерывность; соблюдение федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации своих обязательств по обеспечению эффективного взаимодействия; взаимная ответственность за нарушение обязательств по обеспечению взаимодействия.

Принцип единства цели означает, что взаимодействие федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти направлено на установление баланса их интересов. Цель взаимодействия должны не только отражаться в совместных актах, но и определять содержание взаимодействия.

Принцип согласованности действий подразумевает, что деятельность одного субъекта не должна противоречить деятельности другого, в противном случае достижение их общей цели станет невозмож-

ным. Принцип согласованности действий напрямую связан с реализацией согласительной функции правового механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти.

Принцип непрерывности заключается в необходимости обеспечения постоянного функционирования механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти при условии своевременной коррекции отклонений данного механизма от конституционно заложенной модели взаимодействия.

Принцип соблюдения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации своих обязательств по обеспечению эффективного взаимодействия предусматривает необходимость их добросовестного выполнения всеми субъектами взаимодействия. Достижение данного принципа должно быть обеспечено надлежащей реализацией принципа взаимной ответственности за нарушение обязательств по обеспечению взаимодействия и является гарантом соблюдения и исполнения субъектами публичной власти взятых на себя обязательств. Принцип взаимной ответственности означает, что в случае нарушений обязательств, взятых в рамках процесса взаимодействия, неминуемо должна наступать ответственность.

Существование и дальнейшее совершенствование административно-правового механизма взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти, безусловно, является важнейшей задачей государства. Рассматриваемый нами правовой механизм, с одной стороны, является важнейшей гарантией обеспечения надлежащей реализации конституционных ценностей, составляющих основу такого взаимодействия, с другой стороны, ввиду направленности на выработку согласованной позиции, обеспечивает, в том числе, и учет публичного федерального и публичного регионального интересов субъектов взаимодействия, но с известного рода преломлением. Вместе с тем, осознавая важность развития данного механизма, необходимо предпринять шаги, направленные на его установление и дальнейшее развитие. Сбалансировать противоречащие интересы субъектов правоотношений возможно только путем закрепления четких оснований и единой цели взаимодействия.

К числу таких прочных основ конституционно-правового развития российской государственности относятся важнейшие конституционные ценности, которые выступают «своего рода базовыми уста-

¹⁷ Морозова Л.А. Указ. соч. С. 353.

¹⁸ Алексеев С.С. Теория права. М.: Издательство БЕК, 1994. С. 184-185.

¹⁹ Морозова Л.А. Указ. соч. С. 352-353.

новками, позволяющими оценить значимость (как положительную, так и отрицательную) объекта окружающего мира. Они представляют собой цели, к которым люди стремятся, и связаны с удовлетворением потребностей человека»²⁰. Наиболее емкую характеристику ценностей дал Президент РФ в Послании Федеральному Собранию РФ от 5 ноября 2008 г., определив их как «вещи, которыми нельзя поступиться, вещи, ради которых нужно бороться и побеждать»²¹.

Поэтому именно конституционные ценности должны не просто предопределять механизм взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы ис-

полнительной власти, а выступать его основой и балансом. Конституционными ценностями, вызвавшими необходимость обеспечения согласованного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках единой системы исполнительной власти, выступают институт прав и свобод человека и гражданина (глава 2 Конституции РФ); федерализм, государственная и территориальная целостность (ст. 5 Конституции РФ); республиканская форма правления (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Данные конституционные принципы, воплощая «в себе в наиболее концентрированном виде дух и смысл Конституции», образуют «основы... конституционного строя»²².

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Теория права. – М.: Издательство БЕК, 1994. – 312 с.
2. Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: учебник для юридических и экономических вузов. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. – 256 с.
3. Горобец В.Д. Права и свободы гражданина под охраной государства (рецензия работы В.Н. Бутылина «Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан». М., 2001. 177с.) // Журнал российского права. – 2002. – № 9.
4. Курноскин Е.А. Государственно-правовое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – СПб., 2000. – 23 с.
5. Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. Изд. 2-е, перераб., доп. – М.: Эксмо, 2007. – 464 с.
6. Ожегов С.И. Словарь русского языка. Изд. 12-е, стереотип / под ред. Н.Ю.Шведовой. – М., 1978.
7. Поправко Н.В. Конституционно-правовые гарантии обеспечения права на предпринимательскую деятельность в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Поправко. – М., 2007. – 27 с.
8. Снежко О.А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 13-19.
9. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 776 с.
10. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – 340 с.
11. Хижняк В.С. Конституционно-правовой механизм взаимодействия внутригосударственного права Российской Федерации и международного права: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Саратов, 2008. – 56 с.

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

²⁰ Снежко О.А. Правовая природа конституционных ценностей современной России // Сравнительное конституционное обозрение. 2005. № 2 (51). С. 13.

²¹ Российская газета. 2008. 6 ноября. № 230.

²² Баренбойм П.Д., Гаджиев Г.А., Лафитский В.И., Мау В.А. Конституционная экономика: учебник для юридических и экономических вузов. М.: ЗАО Юстицинформ, 2006. С. 43.

КОНОВАЛОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

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

КОРНИЛЕНКО ЮЛИАННА АЛЕКСАНДРОВНА

студентка 3 курса дневного отделения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, Kornilenko25@rambler.ru

КОРРУПЦИЯ КАК ПРОБЛЕМА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH

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

KORNILENKO YULIANNA ALEKSANDROVNA

3-day full-time student Orenburg Institute (branch) University of O.E. Kutafina (MSWL), 460000, Orenburg, ul. Komsomolskaya, 50, Kornilenko25@rambler.ru

CORRUPTION AS A PROBLEM OF NATIONAL SECURITY IN MODERN RUSSIA

Там, где есть политика, там есть и коррупция.

М. Плачидо

Аннотация. Современное развитие российского общества обозначилось масштабными институциональными, организационными, экономическими, идеологическими переменами, но двойственность некоторых перемен привела к тому, что распространенность коррупции стала негативным системным фактором, нарушающим нормальное функционирование социальных и демократических институтов и во многом определяющим морально-нравственный облик населения. Глубоко укоренившийся статус коррупции как серьезной угрозы национальной безопасности обусловлен терпимостью населения к данному явлению, отсутствием доверия к правоохранительным структурам, а также несоизмеримо большим капиталом теневого коррупционного фонда.

На законодательном уровне признано, что коррупция в России стала системной проблемой, решение которой требует такого же системного подхода. Вопрос эффективного предотвращения и противодействия коррупции остается одним из важных, который пытается решить современное российское государство.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, национальная безопасность, государство, теневая экономика, антикоррупционный, взятка, национальный, Россия, дискриминация.

Review. *The modern development of Russian society was marked by large-scale institutional, organizational, economic, ideological changes, but the duality of some changes has led to the fact that the prevalence of corruption has become a negative systemic factor that disrupts the normal functioning of social and democratic institutions and largely determines the moral and moral image of the population. The deeply entrenched status of corruption as a serious threat to national security is due to the population's tolerance for this phenomenon, the lack of trust in law enforcement structures, and the disproportionately large capital of the shadow corruption fund.*

At the legislative level, it is recognized that corruption in Russia has become a systemic problem, the solution of which requires the same systematic approach. The issue of effective prevention and counteraction to corruption remains one of the most important, which the modern Russian state is trying to solve.

Keywords: *corruption, counteraction to corruption, national security, state, shadow economy, anti-corruption, bribe, national, Russia, discrimination.*

Коррупция, как социально-правовое явление, включает в себя все области социальных взаимоотношений между обществом и государством. Данное явление крайне отрицательным образом сказывается

на существующей системе государственно - властных отношений, так как помимо правовых, она затрагивает целый ряд других проблем: психологических, культурных, межличностных, и, как следствие, вы-

зывает трудности в выработке каких-либо конкретных мер борьбы с ней.

В соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», «коррупция» является «злоупотреблением служебным положением, дачей взятки, получением взятки, злоупотреблением полномочиями, коммерческим подкупом либо иным незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества <...>, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц <...>, а также совершение данных деяний от имени или в интересах юридического лица»¹.

Коррупционные явления имеют очень глубокие корни и на первичном этапе развития были неразрывно связаны с бюрократическим аппаратом и его чиновниками. Как свидетельствует исторический опыт, коррупция и её проявления неминуемо ведут не только к потере эффективности управления, но и к замедлению темпов многих отраслей жизнедеятельности людей и общественного развития в целом.

Первое упоминание о «коррупции» отражается еще в древнеримских Законах XII таблиц. Термин «согшпреге» начинает использоваться в значениях «менять за деньги показания в суде» и «подкупать судью»².

Первые официальные упоминания о коррупции в России относятся уже к XIV-XV векам и отражены в Двинской уставной грамоте 1397-1398 гг., которая говорит о незаконном вознаграждении (посуле) за осуществление официальных властных полномочий (присвоении потерпевшим от кражи судебных полномочий (самосуде))³. На данном историческом этапе формировался высший слой «служилых людей» и «государева двора», как государственного аппарата, путем слияния дворов удельных князей с двором великих князей московских.

До 1714 года получение подношений государственным служащим было естественной практикой и основным их доходом. Чиновники жили «кормлениями» на средства лиц, заинтересованных в их деятельности. В 1714 г. Петр I издал Указ «о воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное», обосновывая взяточничество как «вред и убыток» государству⁴. С 1715 года чиновникам стали выплачивать фиксированное жалованье, и получение взяток стало преступлением и впервые против взяточников стали применяться жесточайшие меры наказания.

С середины 50-х годов XX века наступило время, называемое «Хрущевской оттепелью». На данном этапе истории была проведена политика «десталинизации», которая демократизировала общественно-политическую жизнь советской России. Несмотря на изолированность от остального мира, информация о жизни на Западе поступала и население стало терять веру в возможность построения общества, основанного на социальной справедливости. Коррупция стала превращаться в национальную проблему. Так, был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество», согласно которому, взяточничество определяется как «один из позорных и отвратительных пережитков прошлого, оставленных капитализмом <...> обществу»⁵.

Для современной России проблема противодействия коррупции стала особо актуальной потому, что при переходе от плановой системы экономики к рыночной произошли кардинальные изменения в экономике, а также была разрушена прежняя система моральных ценностей.

После распада СССР первым антикоррупционным нормативно-правовым актом российского законодательства стал Указ Президента РФ Б.Н. Ельцина № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Согласно данному документу, коррупция способствует «ущемлению конституционных прав и интересов граждан, подрыву демократических устоев и правопорядка, дискредитации деятельности государственного аппарата, извращению принципов законности»⁶.

Сегодня на законодательном уровне признано, что в России коррупция стала системной проблемой, которая была признана таковой еще в XVII-XVIII веках и которая требует незамедлительного решения.

По нашему мнению, коррупционная деятельность способствует необоснованному увеличению объема прав и свобод одних лиц перед другими. В результате происходит несправедливое распределение материальных и иных ценностей, которые сосредотачиваются в руках небольшой группы людей, провоцируя остальные слои населения на социальные возмущения. Таким образом, грубо нарушается принцип равенства всех перед законом, гарантируемый Конституцией России, и образуется «дискриминация», которая способствует недоверию граждан, как к самому государству, так и к государственным и муниципальным служащим.

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 03.04.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

² Томсинов В.А. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Законы XII таблиц. Таблица IX. Авл. Геллий. М.: Зерцало, 1999. С. 120.

³ Горский А.Д. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985. Т. 2. С. 181-182. Ст. 6.

⁴ Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников: учебно-методическое пособие. СПб.: АППО, 2009. С.14-16.

⁵ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 20.02.1962 г. «Об усилении уголовной ответственности за взяточничество» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

⁶ Указ Президента РФ от 04.04.1992 № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (с изм. от 16.11.1992) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

Сегодня коррупция является одной из глобальных угроз, способных разрушающе влиять на все стороны жизни страны — экономику и политику, социальное и правовое бытие, в том числе и на национальную безопасность, которая может пониматься как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации»⁷.

Среди множества вероятных угроз, коррупция обладает особой дестабилизирующей силой, так как она затрагивает в том числе и национальные интересы, то есть «объективно значимые потребности личности, общества и государства в обеспечении их защищенности и устойчивого развития»⁸.

По мнению Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина В.Д.: «коррупция, как система подкупа должностных лиц, нарушает основные конституционные права и свободы человека и гражданина. Например, принципы равенства всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции), свободы и личной неприкосновенности граждан (ст. 22), неприкосновенности частной жизни, личной и семейной тайны, защиты своей чести и доброго имени (ст. 23), на образование (ст. 43) <...> и так далее. То есть речь идет о нарушении самых насущных прав граждан»⁹.

Сегодня на пути к реализации задачи по противодействию коррупции был принят ряд нормативно-правовых актов в данной сфере: Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральный закон от 03.12.12 № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» и др.

Также ведется постоянный диалог Российской Федерации с мировым сообществом по выработке эффективных механизмов противодействия коррупции; в органах государственной власти и местного самоуправления создаются антикоррупционные подразделения и отделы; осуществляются научные исследования по данным вопросам и формируется пуб-

лицистика антикоррупционного характера.

Наблюдаются также некоторые улучшения в сфере антикоррупционного законодательства, однако правоприменительная практика меняется мало.

Так, с 1 января 2018 года внесены изменения в Федеральный закон «О противодействии коррупции», путем дополнения закона новой статьей 15 «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия», которой установлено, что «сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия».

Указанный реестр подлежит размещению в сети «Интернет». Также соответствующие изменения будут внесены в Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О службе в таможенных органах Российской Федерации» и др.¹⁰

Правительство своим постановлением № 594 от 28 июня 2016 года запретило работникам, замещающим должности, и гражданам, претендующим на замещение должностей в фондах и иных организациях, «осуществлять трудовую деятельность в случае близкого родства или свойства (родители, супруги и др.) с работником <...>, если осуществление трудовой деятельности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому»¹¹.

Судебная коллегия Верховного Суда РФ по гражданским делам 31 октября 2016 года определила, что чиновник, «в случае установления факта непредставления сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведений о доходах <...> своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, подлежит увольнению, если указанные действия являются основанием для утраты доверия. Возможность увольнения за утрату доверия обусловлена особым правовым статусом указанных лиц»¹².

С другой стороны, из Национального плана по противодействию коррупции на 2016-2017 годы было исключено упоминание о важнейшем элементе антикоррупционной политики — защите заявителей о коррупции.

Таким образом, коррупция в современной России — это не некое абстрактное явление, а глубоко укорененная и обусловленная система взаимоотно-

⁷ Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

⁸ Там же. П. 6.

⁹ Материалы Федерального выпуска № 3418 (0) Российской газеты. URL: www.rg.ru (дата обращения: 01.12.2017).

¹⁰ Федеральный закон от 01.07.2017 № 132-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части размещения в государственной информационной системе в области государственной службы сведений о применении взыскания в виде увольнения в связи с утратой доверия за совершение коррупционных правонарушений» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.11.2017). Ст. 8.

¹¹ Постановление Правительства РФ от 28.06.2016 № 594 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 25.11.2017).

¹² Определение Верховного Суда РФ от 31.10.2016 № 59-КГ16-22 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: www.vsrif.ru (дата обращения: 16.11.2017).

шений власти и общества, характеризуемая не только моральным «разложением» представителей власти, но и несовершенством существующих систем обеспечения функционирования всех государственных механизмов.

По нашему мнению, можно выделить несколько общих причин роста коррупции:

а) Экономические причины.

Прежде всего, это довольно низкие заработные платы государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан. Также это высокие налоги и архаичная структура финансов, сопровождаемая перераспределением в пользу бюрократического аппарата.

б) Институциональные причины.

Отсутствие прозрачности в системе законодательства, повышенный уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, слабая кадровая политика государства, допускающая возможности продвижения по службе вне зависимости от «реальных» результатов работы служащих, а также разрастание аппарата государственных и муниципальных служащих.

в) Правовые причины.

Отсутствие четкой законодательной базы и слишком частое изменение законодательства, несоблюдение норм международного права, возможность влияния на судебные решения, наличие норм, требующих разъяснений и позволяющих осуществлять субъективную трактовку.

г) Политические причины.

Недостаток политической воли государственной власти, направленной на действенное противодействие коррупции, и, как следствие, существование несовершенства антикоррупционного законодательства и пробелов в нем. Примером может являться неполная ратификация «Конвенции ООН против коррупции» от 31.10.2003 г.¹³ Федеральный закон о ратификации содержит положения по отдельным статьям и пунктам, по которым Россия обладает юрисдикцией. В этот список не вошли такие статьи как: «Незаконное обогащение», «Ответственность юридических лиц», «Механизмы изъятия имущества посредством международного сотрудничества в деле конфискации», «Возвращение активов и распоряжение ими», что показывает некую незаинтересованность законодателя в эффективной борьбе с коррупционной преступностью, по сравнению с зарубежными странами¹⁴.

д) Социально-культурные.

Общественная пассивность, деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, отстранение общества от контроля формирования и расходования бюджета и

бюджетных фондов, провокация населения на социальные возмущения.

В тех странах, где действуют все группы факторов (развивающиеся и постсоциалистические страны), коррупция наиболее высока. Напротив, в странах западноевропейской цивилизации эти факторы выражены гораздо слабее, поэтому и коррупция там менее ярко выражена и остается на довольно низком уровне.

Несмотря на то что уровень раскрытых дел о взяточничестве и коммерческом подкупе не отражает всей картины коррупционной преступности в Российской Федерации, он, тем не менее, показателен в ракурсе численных соотношений развития коррупции.

Неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию ее уровня по всему миру - Трансперенси Интернешнл (Transparency International) - начала рассчитывать Индекс восприятия коррупции (ИВК) для России с 1996 года. В 1996 году значение индекса для России составило 2,7 балла (46-47 места из 54). В 2015 году Россия заняла 119-е место (29 баллов), в 2016 году - 131-е из 176 мест в ИВК.

Главным ведомством по выявлению, сбору и регистрации информации о коррупционных преступлениях на территории России выступает Министерство Внутренних Дел Российской Федерации. Статистика Министерства информировала только о взяточничестве до 2012 года, с 2013 года добавился показатель о преступлениях коррупционной направленности в несколько десятков их составов.

По данным МВД РФ, с января по сентябрь 2017 года выявлено 18969 преступлений коррупционной направленности, из которых 5596 совершены в крупном и особо крупном размерах, что на 13,6 % больше, чем в 2016 году.¹⁵

Согласно этой же статистике в период с января по сентябрь 2017 года выявлено 5298 преступлений, связанных со взяточничеством (1287 - в крупном или особо крупном размерах), из которых 2730 - получение взятки, 1900 - дача взятки и 668 - посредничество во взяточничестве.

В 2015 году, в соответствии с представленными показателями судебного департамента при Верховном Суде РФ, 91,1 % осужденных за преступления коррупционной направленности осуждены за дачу или получение взяток до 50 тысяч рублей (7,6 % составляют дела с взятками от 50 тыс. до 1 млн. руб., 1,3 % дел взятки превысили 1 млн. руб.).

Если суммировать эти данные с данными о среднем размере взяток (145,4 тыс. руб. по данным МВД РФ), можно сделать вывод, что главный фокус работы правоохранительных органов - бытовая кор-

¹³ «Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции» (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

¹⁴ Федеральный закон от 08.03.2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.11.2017).

¹⁵ Доклад ФКУ МВД РФ «Главного информационно-аналитического центра» «Состояние преступности в России. Январь-сентябрь 2017». URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics> (дата обращения: 10.11.2017).

рупция, а это не тот уровень коррупции, от которого исходит наибольшая угроза.

Нужно также учесть, что, по статистике Генеральной прокуратуры, в период с декабря 2009 года - по настоящее время в Российской Федерации всего зарегистрировано преступлений коррупционной направленности в количестве 89849.

По статистическим данным Генеральной прокуратуры в январе - июне 2016 года было выявлено 21 359 преступлений в сфере коррупции. Из них количество выявленных преступлений по ст. 290 УК РФ (получение взятки) увеличилось на 19,7 % (с 3 884 до 5 027), предусмотренных ст. 291 УК РФ (дача взятки) - на 4,4 % (с 4 000 до 4 176).¹⁶

Согласно данным портала правовой статистики Генеральной Прокуратуры РФ, с января по октябрь 2016 года в России было зарегистрировано 5570 случаев получения взяток. «Лидером» в этой области стал город Москва (249 преступлений), второе место занимает Краснодарский край (216 случаев), третье – Забайкальский край (207).

В Оренбургской области на сентябрь 2017 года выявлено 989 преступлений коррупционной направленности, что на 28,78 % больше, чем в 2016 году, и следует отметить, что это состояние цифр на сентябрь 2017 года, то есть отчетный год еще не завершен.

Также следует отметить, что Оренбургская область находится на 25 месте среди 85 возможных (по состоянию на январь-сентябрь 2017 года), что является неутешительным. Однако на первом месте находится г. Москва с показателем 8626 выявленных преступлений коррупционной направленности, на втором месте Краснодарский край с показателем 3653, и на третьем Московская область с показателем 3436.

По данным независимого годового доклада Всероссийской антикоррупционной общественной приёмной «Чистые руки» за период с 01.09.2015 г. - 31.08.2016 г., общее количество обращений составляет 9 125¹⁷.

Согласно этому же докладу, средний размер взятки в России на душу населения составляет на данный отчетный период 809 158 рублей, 12 500 долларов США. Для сравнения, за прошлый отчетный период средний размер взятки составлял 613 718 рублей, то есть произошел рост среднего размера взятки на 25 %.

Таким образом, можно считать обоснованной оценку уровня коррупции в современной России как недопустимо высокого и угрожающего национальной безопасности России.

Воздействие коррупции на действительность современной России разнообразно. Она имеет целый ряд негативных внешних эффектов (экстерналий),

отрицательно проявляющихся в самых различных сферах национального бытия. Выделим важнейшие группы последствий влияния коррупции.

В отношении социальной жизни общества коррупция является фактором дестабилизации ведущих институтов управления, что приводит к нарушению сложившихся социальных отношений.

Коррупция является важнейшей причиной социального расслоения общества, способствуя перераспределению средств за счет беднейшей, наиболее уязвимой части населения в руки чиновничьих и олигархических «кругов». И, как следствие, повышается социальная напряженность в обществе. Также, одним из важнейших социальных последствий существования коррупции является снижение качества жизни населения. Отвлечение государственных средств от целевых социальных программ влияет на возможность власти управлять уровнем социальной поддержки и социального обеспечения граждан.

По данным опроса Всероссийского центра исследования общественного мнения от 20.11.2016, на вопрос «коррупция и получения взяток среди министров российского правительства - это скорее массовые случаи, единичные случаи или вообще нет таких случаев?»: 65 % опрошенных ответили, что это скорее массовые случаи, 26 % - скорее единичные случаи, 2 % - единичные случаи. Опросы населения ВЦИОМ и другими структурами, исследующими общественное мнение, показывают, что уровень толерантности к коррупции достаточно высок: взяточничество и продажность глубоко проникли в ткань общественных отношений.¹⁸

Однако следует отметить стремление законодателя осуществлять профилактику коррупции путем применения таких мер как формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции»).

Коррупция также создает угрозу перспективам развития правового государства и общества, то есть основанных на верховенстве закона, прав и свобод человека и гражданина. Она в большей мере проявляет себя на стадии правоприменения (на стадии применения нормы права к конкретному обстоятельству посредством принятия акта императивного характера), в меньшей степени коррупция имеет место на уровне нормотворчества. В связи с этим был принят Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

¹⁶ Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ. URL: http://crimestat.ru/offenses_table (дата обращения: 10.11.2017).

¹⁷ Годовой доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приёмной «Чистые руки» в рамках Ассоциации Адвокатов России за права человека. «Коррупция в России. 01.09.2015-31.08.2016». М. 2016. С. 18-20.

¹⁸ Опрос ВЦИОМ от 20.11.2016. Во всероссийском опросе ВЦИОМ опрашивались 1600 человек в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Статистическая погрешность не превышает 3,4 %. URL: www.wciom.ru (дата обращения: 06.11.2017).

Данный механизм противодействия коррупции начал активно действовать на территории России, но небольшие показатели этих экспертиз наталкивают на мысли о том, что либо нормативные правовые акты и их проекты действительно не содержат коррупциогенных факторов, либо данные экспертизы проводятся нетщательно и не по всем критериям, определенных законодательством. Так, по данным МВД РФ, с 1 января по 30 июня 2017 года среди 63 нормативных правовых актов и 86 проектов нормативных правовых актов, в отношении которых проведена антикоррупционная экспертиза, выявлен и устранен всего 1 коррупциогенный фактор.

Коррупция, как явление, приводит к росту теневого сектора экономики, что, в свою очередь, вызывает снижение налоговых сборов и возникновение дефицита бюджетов. Как следствие, это может обернуться проблемами в социальной и иных сферах жизни общества. Коррупция также препятствует эффективной конкуренции внутри страны и делает российские товары менее конкурентоспособными на международной арене, так как успеха зачастую добиваются те предприятия, которые имеют определенные договоренности с должностными лицами, а не те, которые на самом деле являются наиболее эффективными. Таким образом, очень небольшая группа людей получает доступ к максимальной прибыли, тогда как остальному населению страны приходится нести некоторые издержки.

Экономический ущерб от коррупции связан, в том числе, и с монополизацией рынков и нелегальным сговором о ценах, что влечет за собой инфляцию и рост цен на товары. Отдельной серьезной темой, пронизывающей все уровни организации коррупции, являются «откаты» в бюджетной сфере при распределении кредитов, заказов, государственных закупок.

Наиболее коррупционными экономическими сферами в настоящее время являются государственные закупки, недропользование, земельные отношения и строительство, таможенная и налоговая сфера. Коррупция в сфере государственных закупок становится средством незаконного перераспределения капитала и собственности, стимулирует развитие преступной среды, способствует ее проникновению в государственные структуры. По оценкам экспертов самой коррумпированной в России является именно эта сфера. Так, был принят Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ, однако проблему коррупции в сфере государственных закупок невозможно решить одним лишь законом. Решение проблемы может быть только системным, так как и сама проблема является частью более широкого круга вопросов.

Коррупция также приводит и к нецелесообразному использованию бюджетных средств, что может обернуться неспособностью государства отвечать по своим социальным обязательствам.

Борьба с коррупционными преступлениями не может считаться самостоятельным узковедомственным направлением в борьбе с преступностью, осуществляемой одними лишь правоохранительными органами, это должно стать делом общегосударственного и более того общенационального масштаба.

По нашему мнению, организацию борьбы с преступлениями коррупционной направленности следует основывать на постоянном анализе изменений коррупции, ее причин, определении стратегии и тактики борьбы с ней с учетом существующих социально-экономических и политических условий, состояния правоохранительной системы и общественного сознания, использовании помощи различных институтов гражданского общества, а также населения.

Невозможно не согласиться, что в современном российском государстве сложилась крайне сложная ситуация с коррупцией. Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев неоднократно отмечал, что коррупция является «системной проблемой» и для борьбы с ней необходима определенная система мер, основанная на признании права гражданина на четкое исполнение государственных обязанностей.

Большое разнообразие причин возникновения и распространения коррупции как явления требует научно обоснованного подхода к методам совершенствования антикоррупционного законодательства и антикоррупционной политики государства.

По нашему мнению, цель борьбы с коррупционной преступностью в Российской Федерации состоит не в том, чтобы искоренить ее, а в том, чтобы добиться минимально возможного уровня коррупционной преступности при существующих параметрах данной общественно-государственной реальности. И именно в этом случае коррупция перестанет быть угрозой национальной безопасности Российской Федерации.

Библиографический список

1. Горский А.Д. Российское законодательство X-XX веков. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. – М., 1985. – Т. 2. – С. 181-182. – Ст. 6.
2. Журавлева О.Н. Формирование антикоррупционного мировоззрения школьников: учебно-методическое пособие. – СПб.: АППО, 2009. – С.14-16.
3. Томсинов В.А. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Законы XII таблиц. Таблица IX. Авл. Гелий. – М.: Зерцало, 1999. – 480 с.

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

ЛАПОЧКИНА ЕЛЕНА ПЕТРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50, elapochkina@yandex.ru

О НЕОБХОДИМОСТИ РАТИФИКАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНВЕНЦИИ О ЗАЩИТЕ ПРАВ ВСЕХ ТРУДЯЩИХСЯ-МИГРАНТОВ И ЧЛЕНОВ ИХ СЕМЕЙ 1990 ГОДА

LAPOCHKINA ELENA PETROVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of constitutional and international law Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, elapochkina@yandex.ru

ON NECESSITY OF RATIFICATION OF THE INTERNATIONAL CONVENTION ON PROTECTION OF RIGHTS OF ALL MIGRANT WORKERS AND MEMBERS OF THEIR FAMILIES OF 1990

Аннотация. В научной статье на основе анализа действующих норм международного права исследуются актуальные вопросы, связанные с регулированием прав трудящихся-мигрантов и членов их семей на универсальном уровне. Приводится краткая характеристика некоторых действующих международно-правовых актов в области трудовой миграции, а также затрагиваются вопросы участия в них Российской Федерации.

Ключевые слова: права трудящихся-мигрантов, конвенции МОТ в области трудовой миграции, Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Review. In the article, on the basis of an analysis of existing norms of international law, topical issues related to the regulation of the rights of migrant workers and members of their families at the universal level are examined. The article provides a brief description of some existing international legal acts in the field of labor migration, as well as questions of participation in them of the Russian Federation.

Keywords: the rights of migrant workers, ILO conventions on labor migration, the United Nations Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

Вопросы трудовой миграции на универсальном международно-правовом уровне в основном регулируются конвенциями и рекомендациями, принятыми Международной Организацией Труда (далее - МОТ). Согласно Уставу данной Организации, она создавалась, в первую очередь, в целях урегулирования взаимоотношений «работодатель-трудящийся», а также улучшения социального положения трудящихся, в том числе трудящихся мигрантов¹.

С 1919 года по настоящее время (январь 2018 г.) МОТ приняла 189 конвенций и 205 рекомендаций².

Правовые акты МОТ отличаются от документов иных специализированных учреждений ООН и международных соглашений в области прав человека, принятых Генеральной Ассамблеей ООН. Данное отличие обусловлено существованием особого контрольного механизма. Если вкратце охарактеризовать этот механизм, то его суть заключается в следующем:

по запросу Административного Совета МОТ Генеральному директору МОТ правительства государств представляют доклады о состоянии их законодательства и практики по тем вопросам, которые регулируются в каждой новой конвенции, разработанной и принятой МОТ. Если же конвенция уже ратифицирована и вступила в силу, государства ежегодно представляют доклады о тех мерах, которые они принимают во исполнение положений данной конвенции.

Далее органы, осуществляющие контроль за исполнением ратифицированных конвенций, а именно Комитет экспертов по применению конвенций и рекомендаций Административного Совета и Комитет Конференции по применению конвенций и рекомендаций, на основе анализа полученных документов формулируют конкретные замечания, заключения и выводы по вопросу о соответствии национального законодательства положениям конвенций.

¹ См. подробнее: Загоруйко Е. П. Международно-правовое регулирование вопросов трудовой миграции: диссертация кандидата юридических наук. Московская государственная юридическая академия, 1998.

² См. подробнее на официальном сайте МОТ. URL: <http://www.ilo.org/global/standards/lang-en/index.htm> (дата обращения: 19.01.2018).

Эти особенности контрольного механизма, заключающиеся в возможности получить от государства информацию по вопросам, регулируемым конвенциями МОТ, и сформулировать конкретные замечания (а не общие рекомендации, как это имеет место в большинстве других специализированных учреждениях ООН) по вопросу о соответствии национального законодательства положениям ратифицированной и вступившей в силу конвенции, распространяются как на все конвенции МОТ в области трудовых отношений в целом, так и на конвенции в области трудовой миграции, исследуемые в настоящей статье.

В области трудовой миграции в рамках МОТ принят целый ряд международно-правовых актов. Среди данных актов особо необходимо выделить: Конвенцию № 97 о трудящихся-мигрантах (пересмотренную) 1949 г.; Конвенцию № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.; Рекомендацию № 86 о трудящихся-мигрантах (пересмотренную) 1949 г.; Рекомендацию № 122 о политике в области занятости 1964 г.; Рекомендацию № 169 о политике в области занятости (дополнительные положения) 1984 г.

Из перечисленных документов важнейшей является Конвенция № 97, принятая в 1949 г. на XXXII-й сессии Генеральной Конференции МОТ³. На сегодняшний день Конвенцию ратифицировало 49 государств⁴. Российская Федерация в Конвенции не участвует. Основной целью данной Конвенции является регламентация условий, обеспечивающих законную миграцию трудящихся, и равенство обращения в определенных сферах наравне с гражданами того или иного государства.

Конвенция распространяется на трудящихся-мигрантов, соответственно она не применяется к пограничным работникам, морякам, лицам, въехавшим в страну на короткий срок, к лицам свободных профессий и артистам.

В самой Конвенции приводится определение понятия «трудящийся-мигрант» а также раскрывается ряд положений, относящихся к сфере миграции, в частности, распространение информации в области трудовой миграции, которую государства обязаны сообщать друг другу. Также согласно данной Конвенции государства обязуются принимать в пределах своей территории необходимые меры против всякой вводящей в заблуждение пропаганды по вопросам эмиграции и иммиграции.

Другой, весьма значимый, ряд положений Конвенции относится к равенству обращений. Каждое

государство, для которого Конвенция находится в силе, обязуется предоставлять законно пребывающим на его территории иммигрантам, без дискриминации по признаку национальности, расы, религии или пола, условия не менее благоприятные, чем те, которыми пользуются его собственные граждане в определенных областях, в той мере, в которой данные вопросы регламентируются национальным законодательством или подлежат контролю национальных административных органов. Прежде всего, это касается вопросов заработной платы, рабочего времени, оплачиваемых отпусков, возраста принятия на работу, женского труда и труда подростков, жилищных вопросов и вопросов социального обеспечения с некоторыми оговорками, сборов, налогов и взносов, уплачиваемых за трудящегося⁵.

В Конвенции закреплена весьма важная норма, в соответствии с которой допущенный в страну на постоянное место жительства трудящийся-мигрант (а также члены его семьи, которым было разрешено его сопровождать) не высылается в страну происхождения из-за невозможности данного мигранта продолжать исполняемую им работу по болезни или увечью, полученным им после приезда.

Второй по времени принятия и по значимости является Конвенция МОТ № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975⁶. На сегодняшний день ее ратифицировали 23 государства⁷. Российская Федерация в Конвенции не участвует.

Раздел I Конвенции касается вопроса злоупотреблений в области миграции. Основное значение данного раздела состоит в том, что в нем закрепляется обязательство государств-участников соблюдать в отношении трудящихся-мигрантов основные права человека, определять, имеются ли на их территории незаконно нанятые трудящиеся-мигранты, затрагивают ли их территорию процессы миграции, при которых трудящиеся помещаются в условия, противоречащие международным договорам и национальному законодательству.

В Разделе I также говорится о необходимости принятия соответствующих мер как на национальном, так и на международном уровне, направленных на пресечение нелегальной миграции, нелегального найма мигрантов, а также на установление ответственности лиц, организующих нелегальную миграцию и лиц, нанимающих нелегальных мигрантов.

В этом же разделе содержатся меры, касающиеся защиты потерявших свою занятость трудящихся-мигрантов.

³ Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах 1949г. (пересмотренная): Международная Организация Труда. Конвенции и рекомендации (1919-1990). Женева, 1991. Т. 1, с. 965-981.

⁴ Официальный сайт МОТ . URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242 (дата обращения: 07.04.2018).

⁵ См. подробнее: Загорюлько Е.П. Международно-правовое регулирование вопросов трудовой миграции: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 13-15.

⁶ Конвенция № 143 о злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения 1975 г.: Международная Организация Труда. Конвенции и рекомендации (1919-1990). Т.2. С. 1779-1786.

⁷ Официальный сайт МОТ . URL: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312288 (дата обращения 07.04.2018).

Раздел II Конвенции посвящен вопросам равенства возможностей и обращения. Основой положений данного раздела стали нормы из Конвенции № 111 о дискриминации в области труда и занятий 1958 г.

В Разделе II установлено, что каждое государство-участник Конвенции обязуется осуществлять национальную политику, гарантирующую равенство возможностей и обращения трудящимся мигрантам в отношении труда, социального обеспечения, индивидуальных и коллективных свобод, профсоюзных и культурных прав. Однако в Конвенции наряду с этим устанавливаются и ограничения равного доступа к определенным видам работ, когда это необходимо для обеспечения безопасности принимающего государства.

Наиболее полным на сегодняшний день документом в области трудовой миграции является Международная Конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 г., принятая под эгидой ООН⁸. На данный момент в Конвенции участвует 51 государство⁹. Российская Федерация в Конвенции не участвует.

Данный всеобъемлющий документ мог бы иметь универсальное применение. В нем не только говорится о правах трудящихся-мигрантов и членах их семей вообще, но и содержатся положения, применяемые к конкретным категориям трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Вместе с этим, в Конвенции, по сравнению с ранее принятыми документами в области трудовой миграции, видоизменен и расширен перечень категорий лиц, к которым она не применяется. Конвенция МОТ 1949 года не применялась к трем категориям лиц: к пограничным работникам; к лицам свободных профессий и артистам, въехавшим на короткий срок; к морякам. Конвенция МОТ 1975 года дополнила этот список двумя категориями лиц: лицами, которые приезжают специально с целью получения подготовки или образования, и служащими учреждений и предприятий, которые были допущены в страну по просьбе их работодателя для выполнения специальных функций на определенный период времени, после завершения которых они обязаны выехать из страны.

Конвенция ООН 1990 года не применяется: к лицам, направленным или нанятым международными организациями и учреждениями, или лицам, направленным или нанятым каким-либо государством вне его территории для выполнения официальных функций, допуск и статус которых регулируется общим международным правом или конкретными международными соглашениями или конвенциями; к лицам, направленным или нанятым государством или от его имени вне его территории, которые участвуют в осуществлении программ развития или других программ сотрудничества, допуск и статус которых регулируется соглашением с государством работы по

найму и которые в соответствии с этим соглашением не считаются трудящимися-мигрантами; к лицам, проживающим не в государстве своего происхождения и выступающим в качестве инвесторов; к беженцам и лицам без гражданства, если такое применение не предусмотрено в соответствующем национальном законодательстве или международных документах, действующих в отношении соответствующего Государства-участника; к учащимся и стажерам; к морякам и трудящимся, занятым на стационарной прибрежной установке, которым не было выдано разрешение на проживание и участие в оплачиваемой деятельности в государстве работы по найму.

Как уже было отмечено выше, особую значимость данной Конвенции придает не просто факт закрепления прав трудящихся-мигрантов, а их подразделение в зависимости от принадлежности к конкретной категории трудящихся-мигрантов. Важную роль здесь играет классификация всех трудящихся-мигрантов на две группы: трудящиеся-мигранты, не имеющие документов и постоянного статуса, и трудящиеся мигранты, имеющие документы или постоянный статус. К последним Конвенция относит лиц, которые получили разрешение на въезд, пребывание и оплачиваемую деятельность в государстве работы по найму в соответствии с международными соглашениями этого государства и его внутренним законодательством. Правам данных лиц посвящена самостоятельная часть Конвенции.

В отношении всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, независимо от наличия или отсутствия документов или постоянного статуса, гарантируется необходимый минимум. Государства-участники Конвенции в отношении всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, которые находятся под их юрисдикцией или на их территории, обязуются уважать и обеспечивать права без какой-либо дискриминации в соответствии с международными документами по правам человека. Трудящиеся-мигранты и члены их семей имеют право на жизнь, право на свободу совести, мысли и религии, на свободу передвижения, без каких-либо ограничений, за исключением тех, которые устанавливаются законодательством для обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц. Трудящиеся-мигранты и члены их семей, независимо от статуса, имеют право на эффективную защиту от насилия. Они не должны подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижающему их достоинство обращению и наказанию, не могут подвергаться произвольному аресту или содержанию под стражей.

Вопросам судопроизводства, лишения свободы и содержания под стражей, а также вопросам высылки трудящихся-мигрантов и членов их семей из государства работы по найму в Конвенции отводится достаточно большое внимание. Так, следует ска-

⁸ Официальный сайт ООН URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml (дата обращения 05.04.2018).

⁹ Официальный сайт ООН URL: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en (дата обращения 05.04.2018).

зать, что в Конвенции закреплены требования к законному, справедливому, гуманному и быстрому судопроизводству, к обеспечению презумпции невиновности и обеспечению процессуальных прав на всех стадиях уголовного судопроизводства. Что же касается вопросов высылки, то необходимо отметить, что на трудящихся-мигрантов и членов их семей не распространяются меры коллективной высылки. Каждый случай должен рассматриваться и решаться в индивидуальном порядке, высылка может осуществляться только во исполнение принятого в соответствии с законом решения компетентного органа.

В Конвенции находят закрепления и наиболее важные социально-экономические права в области труда, социального обеспечения, образования и медицинского обслуживания. В Конвенции закреплён принцип равенства обращения в вопросах условий труда (рабочее время, еженедельный отдых, охрана здоровья, безопасность и др.) и вознаграждения. Согласно этому принципу трудящиеся-мигранты и члены их семей должны пользоваться не менее благоприятным обращением, чем граждане данного государства. Отклонение от данного принципа в частных договорах является незаконным. Общеизвестно, что на протяжении длительного времени и до сих пор этот принцип далеко не всегда и не везде соблюдается, особенно там, где речь идет о нелегальной трудовой миграции. Права нелегальных трудовых мигрантов существенно нарушаются, и трудящиеся-мигранты используются как дешевая бесправная рабочая сила.

В области социального обеспечения трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются правами наравне с гражданами государства работы по найму в соответствии с законодательством данного государства, многосторонними и двусторонними договорами. В любом случае они имеют право на получение любой медицинской помощи, необходимой для предотвращения непоправимого ущерба здоровью и сохранения их жизни. В такой помощи им не может быть отказано. Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на образование. По причине отсутствия постоянного статуса его или его родителей в государстве работы по найму, ребенку не может быть отказано в посещении дошкольных учебных заведений и школ.

Завершая краткую характеристику наиболее важных положений Конвенции, следует отметить, что в данном договоре не затрагиваются права каждого государства-участника устанавливать критерии допуска трудящихся-мигрантов и членов их семей на свою территорию. Но при этом государство-участник не может исключать применение какой-либо части Конвенции, или исключать ее применение в

отношении какой-либо отдельной категории трудящихся-мигрантов и членов их семей.

Таким образом, на международном универсальном уровне уже создана достаточно хорошая правовая база в области регулирования вопросов трудовой миграции. Из всех документов на сегодняшний день наиболее совершенной является Конвенция ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года. В данной Конвенции предприняты попытки устранить недостатки, существующие в ранее принятых конвенциях МОТ в области трудовой миграции, а также в ней в достаточно полном объеме закреплены права трудящихся-мигрантов. Но самым важным является то, что в Конвенции определено не только родовое понятие «трудящийся-мигрант», но и приводятся определения понятий различных категорий трудящихся-мигрантов, что на универсальном международно-правовом уровне ранее не делалась, и в отношении чего ни во внутреннем законодательстве государств, ни в доктрине международного права нет единообразного подхода.

Существующей проблемой на сегодняшний день остается то, что многие соглашения в рассматриваемой области часто остаются невостребованными в практике государств. Это происходит по многим причинам: «несамоисполнимость» содержащихся в них норм, противоречие внутренним законом, необходимость принятия государством специальных мер и возложение на государство дополнительной ответственности, либо по иным причинам. Однако все это не оправдывает ситуацию, так как в вопросах трудовой миграции на первом месте все-таки стоит вопрос о правах человека, и данный вопрос уже давно перестал быть делом исключительно внутригосударственным. Вопросы о правах человека, и, в данном случае, о правах трудящихся-мигрантов, требуют унифицированного подхода к их закреплению в универсальных международных соглашениях. Вопросы же, которые касаются критериев допуска трудящихся-мигрантов и членов их семей на территории какого-либо государства, вполне оправданно и закономерно (это признается и в конвенциях) относятся к внутренней компетенции государств.

В свете всего вышесказанного представляется целесообразным ратифицировать Конвенцию ООН о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 года. Данный шаг был бы безусловно полезным с точки зрения выработки единообразного подхода к употребляемой терминологии, усовершенствования внутреннего законодательства Российской Федерации в области трудовой миграции и обеспечения международных стандартов защиты прав трудящихся-мигрантов.

Библиографический список

1. Загорюлько Е.П. Международно-правовое регулирование вопросов трудовой миграции: Дисс. ... канд. юрид. наук. - Москва, 1998.

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

МИХАЙЛОВА ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, emixailova9@mail.ru

ШАБЕТЯ ИГОРЬ ВАСИЛЬЕВИЧ

кандидат юридических наук, оперуполномоченный 6 отдела УНК УМВД России по Оренбургской области, подполковник полиции, 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 49, emixailova9@mail.ru

**ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ПРИМЕНЕНИЯ**

MIKHAYLOVA ELENA SERGEYEVNA

candidate of legal sciences, associate professor of the Department of administrative and financial law of the Orenburg Institute (branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, emixailova9@mail.ru

SHABETYA IGOR VASILYEVICH

candidate of legal sciences, officer in charge of the 6th department of the UNKM of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the Orenburg region, lieutenant colonel of the police, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 49, emixailova9@mail.ru

**RESPONSIBILITY OF PARTICIPANTS OF EDUCATIONAL
RELATIONS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION
AND APPLICATIONS**

Аннотация. Образовательные правоотношения в Российской Федерации требуют дальнейшего развития и совершенствования. В своей научной статье авторы исследуют правовые проблемы регулирования и применения различных видов юридической ответственности к участникам образовательных отношений.

Ключевые слова: образовательные отношения, право, участники образовательных отношений, юридическая ответственность, правовое регулирование образования.

Review. Educational legal relations in the Russian Federation require further development and improvement. In his scientific article the authors investigate legal problems of regulation and application of various types of legal responsibility to participants of educational relations.

Keywords: educational relations, law, participants of educational relations, legal responsibility, legal regulation of education.

В последние десятилетия в Российской Федерации идет активное реформирование системы образования. Государство ищет эффективные механизмы регулирования образовательного процесса в целях повышения уровня образованности населения, его конкурентоспособности на мировом и внутреннем рынке трудовых ресурсов, разработки и внедрения новых эффективных форм и методов обучения. Все эти процессы сопровождаются необходимостью учитывать принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина и иные основополагающие правовые принципы как со стороны самого государства, разрабатывающего правовые нормы, так и со стороны участников образовательных отношений. Создание эффективного механизма юридической ответ-

ственности является одним из способов достичь поставленных целей.

Образование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с внутренним законодательством, которое несет на себе отпечаток норм международного права. В Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве нашли отражение положения Конвенции ООН о правах ребенка, Декларации ООН о распространении среди молодежи идеалов мира, взаимного уважения и взаимопонимания между народами, Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, Рекомендации ЮНЕСКО о положении учителей и т.д.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в образовательной сфере,

включает достаточно большое количество нормативно-правовых актов в основном подзаконного характера: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹, Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»², постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования»³, постановление Правительства Российской Федерации от 5 августа 2013 г. № 662 «Об осуществлении мониторинга системы образования»⁴, постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2013 г. № 1039 «О государственной аккредитации образовательной деятельности»⁵ и многие другие. Вместе с тем, система действующего законодательства в сфере образования недостаточно упорядочена, местами противоречива и несовершенна, что не может не отражаться на регулировании образовательных отношений участвующих в них субъектах.

В соответствии со ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» к участникам образовательных отношений относятся обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, педагогические работники и их представители, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Под образовательной организацией понимается некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана. Образовательная организация обладает законодательно закрепленным правовым статусом. В числе прочего, она обязана обеспечивать реализацию в полном объеме образовательных программ, соответствие качества подготовки обучающихся установленным требованиям, соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся; создавать безопасные условия обучения, воспитания обучающихся, присмотра и ухода за обучающимися, их содержания в соответствии с установленными нормами, обеспечивающими жизнь и здоровье обучающихся, работников образовательной организации; соблюдать права и свободы обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников образовательной организации.⁶

За невыполнение или ненадлежащее выполнение функций, отнесенных к компетенции образовательной организации, за реализацию не в полном объеме образовательных программ, качество образо-

вания, за жизнь и здоровье своих обучающихся и работников образовательная организация несет юридическую ответственность, разновидность которой законодатель не определяет. А вот за нарушение или незаконное ограничение права на образование и прав и свобод обучающихся, а также их родителей (**законных представителей**), нарушение требований к организации и осуществлению образовательной деятельности образовательная организация и ее должностные лица в соответствии со ст. 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» должны нести административную ответственность. В 2009 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях была внесена статья 5.57, устанавливающая административную ответственность за некоторые правонарушения в сфере образования. Эта статья предусматривает наказание за нарушение или незаконное ограничение права на образование, выразившиеся в нарушении или ограничении права на получение общедоступного и бесплатного образования, а равно незаконные отказ в приеме в образовательную организацию либо отчисление (исключение) из образовательной организации; нарушение или незаконное ограничение предусмотренных **законодательством** об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций либо нарушение установленного порядка реализации указанных прав и свобод. Таким образом, сравнивая данные нормы, можно увидеть, что из-под административной ответственности выведены нарушения или незаконные ограничения прав и свобод таких полноправных участников образовательных отношений, как родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, обладающие в таких отношениях собственным правовым статусом. Кроме того, остался неурегулированным вопрос об административной ответственности за правонарушения, выразившиеся в нарушении требований к организации и осуществлению образовательной деятельности со стороны образовательной организации и ее должностных лиц. А ведь это огромный пласт образовательных отношений, связанных с деятельностью по реализации образовательных программ, т.е. комплексом основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий, форм аттестации, который представлен в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Следующим участником образовательных отношений выступает педагогический работник, т.е. физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляю-

¹ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

² СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2336.

³ СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть II). Ст. 375.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4378.

⁵ СЗ РФ. 2013. № 47. Ст. 6118.

⁶ Ст. 28 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

щей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и (или) организации образовательной деятельности⁷. Педагогические работники (педагоги) обладают достаточно широким перечнем академических прав и свобод. Например, согласно ст. 47 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», они пользуются свободой выбора и использования педагогически обоснованных форм, средств, методов обучения и воспитания (в том числе учебников, учебных пособий, авторских программ и т.п.). Кроме того, педагоги должны быть защищены от вмешательства в их профессиональную деятельность иных участников образовательных отношений. Конечно, предоставленные педагогам права и свободы должны осуществляться с соблюдением прав и свобод других участников образовательных отношений, норм профессиональной этики, требований законодательства Российской Федерации. Обязанности педагогических работников перечислены в ст. 48 «Об образовании в Российской Федерации». Помимо них, педагоги должны обладать и дополнительными обязанностями, не нашедшими своего закрепления в российском законодательстве, но установленными международными правовыми актами. К таковым относится обязанность педагога проявлять готовность к участию в мероприятиях с учащимися и взрослыми, выходящих за рамки плана образовательного учреждения⁸, принимать все меры предосторожности для предупреждения несчастных случаев с учащимися⁹. Необходимо добавить, что последняя обязанность идет в неразрывной связи с обязанностью работодателя оградить педагога от возможностей предъявления им исков о возмещении ущерба в случае увечья учащихся в школе или при проведении школьных мероприятий вне помещения или территории школы. В российской законодательстве данная норма нашла отражение в Гражданском кодексе РФ. Согласно п. 3 статьи 1073 Гражданского кодекса РФ если малолетний причинил вред в то время, когда он находился под надзором образовательного учреждения, обязанного осуществлять за ним надзор, либо лица, осуществлявшего надзор на основании договора, это учреждение или лицо отвечает за вред, если не докажет, что вред возник не по его вине при осуществлении надзора.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей педагогов, как основание для применения к нему мер юридической ответственности требует более детального закрепления. В законодательстве они трактуются как дисциплинарные проступки, за которые педагог может быть подвергнут замечанию, выговору или увольнению. В качестве дополнительных оснований для увольнения педагога предусмотрено повторное в течение одного года грубое нарушение устава организации, осуществляющей

образовательную деятельность, а также применение, в том числе однократное, методов воспитания, связанных с физическим и (или) психическим насилием над личностью обучающегося, воспитанника¹⁰. В остальном пренебрежение своими педагогическими обязанностями учитывается при прохождении педагогами аттестации. Конечно, этого недостаточно для нормальной организации образовательных отношений.

Что касается административной ответственности педагогов, то она не закреплена, а в образовательных отношениях педагог, как и любой другой участник таких отношений, может быть привлечен к ответственности, например, за оскорбление. Наибольшее количество жалоб на педагогов имеют отношения к этому правонарушению. Оскорбление, то есть унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме согласно ст. 5.61 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на педагогов, как должностных лиц, в размере от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей.

Кроме того, в ст. 156 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего педагогическим работником образовательной организации, обязанного осуществлять надзор за несовершеннолетним, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним.

В образовательных отношениях чаще всего присутствует такой участник, как обучающийся, т.е. физическое лицо, осваивающее образовательную программу. Основные права обучающихся, а также меры их социальной поддержки и стимулирования закреплены в ст. 34 «Об образовании в Российской Федерации». По сравнению с другими участниками образовательных отношений, прав у обучающихся гораздо больше. Немало установлено для них и обязанностей (ст. 43 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), несоблюдение которых может повлечь меры дисциплинарной ответственности.

Так, например, за неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности к обучающимся могут быть замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность. Отчисление из образовательной организации возможно при соблюдении нескольких условий. Во-первых оно назначается только к лицу, достигшему возраста 15 лет, во-вторых только за неоднократное совершение дисциплинарных проступков. Отчисление несовершеннолет-

⁷ П. 21 ст. 2 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

⁸ П. 74 Рекомендации ЮНЕСКО от 5 октября 1966 г. «О положении учителей» // Международные нормативные акты ЮНЕСКО. М.: Логос, 1993. С. 120-138.

⁹ П. 69 указанных Рекомендаций.

¹⁰ Ст. 336 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

него обучающегося применяется, если иные меры дисциплинарного взыскания и меры педагогического воздействия не дали результата и дальнейшее его пребывание в организации, осуществляющей образовательную деятельность, оказывает отрицательное влияние на других обучающихся, нарушает их права и права работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, а также нормальное функционирование организации, осуществляющей образовательную деятельность. Решение об отчислении обучающегося, не получившего основного общего образования, принимается с учетом мнения его родителей (законных представителей) и с согласия комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав. Что понимается под «учетом мнения родителей» законодатель не уточняет. Обучающийся, родители (законные представители) несовершеннолетнего обучающегося вправе обжаловать в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений меры дисциплинарного взыскания и их применение к обучающемуся. Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений.

Что касается иных видов юридической ответственности, то чаще всего, как и в случаях с педагогами, обучающиеся совершают правонарушения, предусмотренные ст. 5.61 КоАП РФ «Оскорбление». Обучающийся, оскорбивший другого участника образовательных отношений (в подавляющем большинстве случаев – педагога), может быть привлечен к административной ответственности, если на момент совершения правонарушения он достиг возраста 16 лет. Если оскорбление было совершено обучающимся в возрасте от 14 до 16 лет, то его можно привлечь только к гражданско-правовой ответственности за причинение морального вреда. За вред, причиненный несовершеннолетним, не достигшим 14 лет, отвечают его родители (усыновители) или опекуны, если не докажут, что вред возник не по их вине. А если малолетний гражданин причинил вред во время, когда он временно находился под надзором образовательной организации, эта организация отвечает за причиненный вред, если не докажет, что вред возник не по ее вине при осуществлении надзора.¹¹

Не стоит забывать и об административной ответственности обучающегося за нарушение общественного порядка, выражающее явное неуважение к обществу, сопровождающееся нецензурной бранью в общественных местах, оскорбительным приставанием к гражданам, а равно уничтожением или повреждением чужого имущества, а так же совершение тех же действий, сопряженных с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране обще-

ственного порядка или пресекающего нарушение общественного порядка, образующее состав мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ).

Родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся также являются полноправными участниками образовательных отношений. Применительно к этим отношениям, их права и обязанности закреплены в ст. 44 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». В законодательстве РФ не нашла закрепления норма, содержащаяся в п. 68 Рекомендации ЮНЕСКО «О положении учителей», согласно которой родители обязаны не допускать неоправданного вмешательства в работу преподавателей по вопросам, которые по своему характеру входят в круг профессиональных обязанностей учителя. Кроме того, в российском законодательстве не прописана норма, закрепленная в ст. 19 Конвенции о правах ребенка 1989 г.¹², согласно которой родители обязаны защищать ребенка от всех форм физического или психического насилия, оскорбления или злоупотребления, небрежного, грубого обращения, эксплуатации и самим не допускать нарушения этих прав. Нередко отдельные формы проявления психического насилия, небрежного или грубого обращения педагога в отношении обучающегося остаются в силу различных причин «незамечаемыми» родителями. Это недопустимо и требует урегулирования со стороны государства.

Законодательством Российской Федерации установлены различные виды юридической ответственности родителей за нарушения правовых норм в сфере образовательных отношений. Например, неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию, воспитанию, обучению, защите прав и интересов несовершеннолетних образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 5.35 КоАП РФ. А неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанностей по воспитанию несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены эти обязанности, если это деяние соединено с жестоким обращением с несовершеннолетним трактуется как уголовное преступление в соответствии со ст. 156 УК РФ. Кроме того, в соответствии со ст. 69 Семейного кодекса РФ¹³ родители (один из них) могут быть лишены родительских прав, если они уклоняются от выполнения обязанностей родителей (что может выражаться в отсутствии заботы о здоровье своего ребенка, о его физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, обучении), злоупотребляют своими родительскими правами (например, создают препятствия к получению ребенком общего образования).

Если же родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся не соблюдают

¹¹ См. ст. 1073, 1074 Гражданского кодекса Российской Федерации (части второй) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

¹² Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

¹³ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

обязанность уважать честь и достоинство обучающихся и работников организации, осуществляющей образовательную деятельность, то к ним может быть применена гражданско-правовая ответственность, выражающаяся в необходимости возместить моральный и (или) материальный вред, причиненный потерпевшему.

Для сокращения подобных случаев, недопущения перерастания конфликтов в плоскость юридической ответственности законодательно закреплена возможность участников образовательных отношений обращаться в комиссию по урегулированию споров. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания. Комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей совершеннолетних

обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющей образовательную деятельность. Решение комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации, осуществляющей образовательную деятельность, и подлежит исполнению. К сожалению, несмотря на обилие конфликтных ситуаций в образовательных учреждениях, практики решения их при помощи комиссии по урегулированию споров очень скудна.

Таким образом, существующая законодательная база, регулирующая образовательные отношения требует дальнейшего совершенствования. Это касается имплементации норм международно-правовых актов во внутрироссийское законодательство в части повышения уровня юридической ответственности участников образовательных отношений. А кроме того, это касается разработки и внедрения собственных норм, направленных на улучшение образовательной среды в стране, создание условий, способствующих позитивному развитию образовательных отношений, сокращению практики применения мер юридической ответственности к их участникам.

Библиографический список

1. Апарина И.В. Система международно-правового регулирования в сфере образования // Тенденции развития современного общества в условиях глобализации. Материалы VI Международной научно-практической конференции. Волжский институт экономики, педагогики и права. – Волжск, 2017. – С.194-197.
2. Буглимова О.В. Защита прав и законных интересов участников образовательного процесса // Российское государственное образование. – 2017. – № 2. – С. 43-52.
3. Давыдов К.В. Законодательство об административных правонарушениях в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 2(31). – С. 68-73.
4. Дашинская З.П. Родители (законные представители) как участники образовательных отношений // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2013. – Т.8. – С. 87-95.
5. Морозова С.А. О праве участников образовательных отношений на внесудебный порядок урегулирования споров // Ежегодник российского образовательного законодательства. – 2009. – Т. 4. № 1. – С. 114-124.
6. Образование и право: статус участников образовательных отношений // Материалы I Всероссийской научно-практической конференции / редкол.: Г.А. Бордовский, В.В. Насонкин, В.Ю. Сморгунова. – М., 2003. – 157 с.
7. Шутикова Н.С. Защита прав и законных интересов участников образовательного процесса // Культурные права и свободы человека и гражданина: вопросы теории и практики: сборник научных статей, посвященный 10-летию кафедры международного права и прав человека Юридического института. – М., 2016. – С. 162-169.

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

САВЕНКО ОКСАНА ЕВГЕНЬЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного частного права
Московского государственного юридического университета имени О.Е.
Кутафина (МГЮА), 123995. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., 9, savenko-
oksana@inbox.ru

**ИСТОЧНИКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ЧАСТНОГО ПРАВА В СФЕРЕ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРАНСГРАНИЧНЫХ
БРАЧНО-СЕМЕЙНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

SAVENKO OKSANA EVGENEVNA

Candidate of Law Science, associate Professor of international private law, Kutafin
Moscow State Law University (MSAL), 123995. Russia, Moscow, Garden-Kudrinskaya
str., 9, savenko-oksana@inbox.ru

**THE SOURCES OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW IN THE SPHERE
OF LEGAL REGULATION OF CROSS-BORDER MARRIAGE
AND FAMILY RELATIONS**

***Аннотация.** Предметом данного исследования являются источники международного частного права в сфере правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений. В научной статье рассматриваются такие аспекты темы, как место международных договоров, регулирующих трансграничные брачно-семейные отношения в системе источников правового регулирования, делается вывод о приоритете в системе правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений национального права при безусловном верховенстве Конституции Российской Федерации. Особое внимание в статье уделяется исследованию внутринационального законодательства, которое включает в себя материальные и коллизионные нормы. Освещаются проблемы включения в систему источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений международного обычая и национального обычая, а также религиозных норм. Методологию исследования составили общеправовой метод исследования - диалектический метод познания, общенаучные методы – системный, исторический, функциональный, логический, а также частнонаучные методы: формально-юридический метод, сравнительный метод. Использование указанных методов в их комплексе было направлено на максимально объективное и обстоятельное исследование рассматриваемой проблемы. Новизна исследования заключается в комплексном рассмотрении источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений в аспекте основных доктринальных подходов к источникам права, а также специфики международного частного права как отрасли российского права. Основным выводом автора является сформулированное определение источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений.*

***Ключевые слова:** международное частное право, правовое регулирование, трансграничные брачно-семейные отношения, международный договор, коллизионные нормы, национальное право, унификация, компетентный правопорядок, правовая система, система права.*

***Review.** The subject of this study are the sources of private international law in the field of legal regulation of cross-border marriage and family relations. The article deals with such aspects of the topic as the place of international treaties governing cross-border marriage and family relations in the system of sources of legal regulation, concludes on the priority in the system of legal regulation of cross-border marriage and family relations of national law with the absolute supremacy of the Constitution of the Russian Federation. Special attention is paid to the study of domestic legislation, which includes material and conflict of laws rules. The article highlights the problems of inclusion in the system of sources of legal regulation of cross-border marriage and family relations of international custom and national custom, as well as religious norms. The methodology of the research is the General philosophical method of research-dialectical method of cognition, General scientific methods – system, historical, functional, logical, as well as private scientific methods: formal legal method, comparative method. The use of these methods in their complex was aimed at the most objective and detailed study of the problem. The novelty of the study is a comprehensive review of the sources of legal regulation of cross-border marriage and family relations in terms of the main doctrinal approaches to the sources of law, as well as the specifics of international private law as a branch of Russian law. The main conclusion of the author is the formulated definition of sources of legal regulation of cross-border marriage and family relations.*

***Keywords:** international private law, legal regulation, cross-border marriage and family relations, international Treaty, conflict of laws, national law, unification, competent legal order, legal system, system of law.*

Исследование вопросов источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений является актуальным в науке международного частного права. В настоящее время не выработана единая концепция источников международного частного права, отсутствует единый подход к решению вопроса о соотношении норм внутригосударственного права и международного частного права. Сложность правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений заключается еще и в том, что семейные отношения с участием иностранного элемента связаны сразу с двумя (а иногда даже более) государствами и соответственно с двумя или более правовыми системами, зачастую по-разному решающими вопросы брака и семьи¹. Поэтому для регулирования трансграничных брачно-семейных отношений необходимо установить компетентный правопорядок при помощи специальных коллизионных норм либо обращаться к унифицированным материальным нормам международных договоров².

Унификация правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений значительно усложнена ввиду существенных различий в национальном регулировании этих отношений, которые обусловлены исторически сложившимися обычаями, традициями, нравственными и религиозными нормами отдельных обществ.

Унификация правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений ведется начала XX в. (в 1902-1905 гг. были приняты Гагская конвенция об урегулировании коллизий законов и юрисдикции в области разводов и судебного разлучения супругов, о личных и имущественных отношениях между супругами, об опеке над несовершеннолетними, попечительстве над несовершеннолетними). В 1928 году был принят региональный унифицированный международный источник - Конвенция по международному частному праву - кодекс Бустаманте.

Важно отметить, что система источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений имеет сложный, многоуровневый характер, которая включает в себя материальные и коллизионные нормы, содержащиеся в многосторонних и двусторонних международных договорах и во внутригосударственном праве. Кроме того, к числу так называемых «нетрадиционных» источников³ международного частного права в сфере правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений можно отнести обычаи, судебную практику. Относительно отнесения правовой доктрины и религиозных норм к числу источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений нет однозначного подхода. Но в аспекте

заявленной темы настоящего исследования обратимся и к этому вопросу.

Определить законодательство какого государства регулирует трансграничные брачно-семейные отношения призваны национальные коллизионные нормы, которые имеют отсылочный характер.

К международным договорам глобального характера, которые играют фундаментальную роль в системе правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений, следует в первую очередь отнести заключенные под эгидой ООН четыре международных документа: Всеобщая декларация прав человека; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Международный пакт о гражданских и политических правах; Факультативные протоколы к Международному пакту о гражданских и политических правах, которые часто называют Международным биллем о правах человека.

На международном уровне также приняты специальные акты о правах ребенка, такие как Декларация прав ребенка (принята 20 ноября 1959 года Генеральная Ассамблея ООН), Конвенция о правах ребенка (принята 20 ноября 1989 года, подписана СССР 26 января 1990 года, ратифицирована – 13 июня 1990 года).

Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979) часто называют международным биллем о правах женщин. Правительству рекомендовано принимать меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин, под которой понимается любое различие, исключение или ограничение по признаку пола (СССР подписал Конвенцию 17 июля 1980 года, ратифицировал 19 декабря 1980 года).

В настоящее время наиболее важными специальными универсальными и региональными международными соглашениями, регулирующими трансграничные брачно-семейные отношения являются следующие: Нью-Йоркская конвенция ООН о взыскании за границей алиментов (1956); Нью-Йоркская конвенция ООН о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (1962); Гагская конвенция о юрисдикции, применимом праве и при знании решений об усыновлении (1965); Люксембургская конвенция о признании решений в области супружеских отношений (1967); Страсбургская конвенция об усыновлении детей (1967); Гагская конвенция о признании разводов и решений о раздельном жительстве супругов (1970); Гагская конвенция о праве, применимом к алиментным обязательствам (1973); Страсбургская конвенция о правовом статусе внебрачных детей (1975); Гагская конвенция о праве, применимом к режимам собственности супругов (1978); Гагская конвенция о заключе-

¹ Горбачев С.Г. Правовые особенности раздела совместно нажитого имущества супругов с участием иностранного элемента / С.Г. Горбачев, Н.С. Еремина // Закон. 2010. № 1. С. 30.

² Алешина А.В. Браки с иностранцами: современное состояние правового регулирования / А.В. Алешина, В.А. Косовская // Общество. Среда. Развитие» («TERRA HUMANA»). 2013. № 3. С. 134.

³ Иванова М.А. Нетрадиционные источники гражданского процессуального права // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2016. Т. 16. № 1. С. 73-78.

нии и признании действительности браков (1978); Гагская конвенция о гражданских аспектах международного похищения детей (1980); Люксембургская конвенция о признании и исполнении решений относительно опеки над детьми и восстановления опеки над детьми (1980); Гагская конвенция о защите детей и сотрудничестве в отношении иностранного усыновления (1993); Гагская конвенция о юрисдикции, применимом праве, при знании, принудительном исполнении и сотрудничестве в отношении ответственности родителей и мер по защите детей (1996); Страсбургская конвенция об осуществлении прав детей (1996); Гагская конвенция о международной защите совершеннолетних (2000); Страсбургская конвенция о контактах в отношении детей (2003); Гагская конвенция о международном порядке взыскания алиментов на детей и других форм содержания семьи (2007); Страсбургская конвенция об усыновлении детей (2008)⁴.

Большинство международных договоров в области брачно-семейных отношений Российская Федерация не подписала. Однако в юридической литературе неоднократно обсуждалась возможность, а также необходимость присоединения России к ряду многосторонних международных договоров, регулирующих вопросы брачно-семейных отношений⁵. Так, авторами предлагается обратить внимание на следующие международные договоры, в которых Российская Федерация не участвует: Гагские конвенции - о заключении и признании действительности браков 1978 г., о признании разводов и решений о раздельном жительстве супругов 1970 г., о праве, применимом к режимам собственности супругов, 1978 г., Конвенция ООН о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 г., Нью-Йоркская конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г., а также Лагиноамериканский кодекс международного частного права (Кодекс Бустаманте) 1928 г.

Применительно к брачно-семейным отношениям между гражданами СНГ, особую роль призвана играть многосторонняя Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 года (Минская конвенция), основные положения которой, без серьезных изменений, были воспроизведены в подписанной 7 октября 2002 года в Кишиневе новой конвенции с аналогичным названием, призванной заменить собой Минскую конвенцию.

К источникам правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений относятся и двусторонние договоры Российской Федерации о правовой помощи, заключенные РФ с рядом госу-

дарств (наряду с ними продолжают действовать и договоры СССР). Такие договоры, например, были заключены с Азербайджаном (1992 г.), Албанией (1958 г.), Болгарией (1975 г.), Венгрией (1958 г.), Египтом (1997 г.), КНДР (1957 г.), Кубой (1984 г.), Латвией (1993 г.), Литвой (1992 г.), Румынией (1978 г.), Финляндией (1978 г.) и Эстонией (1993 г.).

На протяжении многих лет в российской юридической науке спорным остается вопрос о месте международных договоров в системе источников правового регулирования общественных отношений. Сложность решения данного вопроса связана с определением того, является ли международный договор самостоятельным источником международного частного права, или нормы международного договора должны быть сначала трансформированы в национальное право как часть правовой системы.

По мнению Г.К. Дмитриевой, «международный договор не имеет прямого применения во внутрисударственной сфере, и, следовательно, не является источником внутреннего права, в том числе международного частного права как одной из отраслей внутреннего права. В трансграничных частнопровых отношениях действие международного договора опосредовано национально-правовыми актами (п. 4 ст. 15 Конституции, законом о ратификации, постановлением Правительства о присоединении и пр.). В результате международный договор действует как национально-правовой акт»⁶.

Л.А. Лунц же отмечал следующее: «Источниками международного частного права в отличие от международного публичного права могут быть не только международные договоры и международные обычаи, но и внутреннее законодательство страны... Роль внутреннего законодательства в международном частном праве объясняется тем, что в этой отрасли права речь идет о регулировании не межгосударственных, а гражданско-правовых отношений, в которых субъектами прав и обязанностей являются физические и юридические лица»⁷.

Н.Н. Ерпылева также считает, что «для МЧП характерны следующие основные источники: внутрисударственное законодательство; международные договоры; международные обычаи»⁸.

Д.В. Ерофеева определяет, что «международные договоры РФ, не будучи актами национального законодательства, не входят и в состав гражданского законодательства РФ. Однако они могут содержать частнопровые по своей юридической природе нормы и в соответствии с п.1 ст. 7 ГК РФ составляют особый, самостоятельный вид источников частного права как подсистемы российского права. Поэтому

⁴ Гетьман-Павлова И. В. Международное частное право: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 686-687.

⁵ Звеков, В. П. Коллизии законов в международном частном праве М.: Волтерс Клувер, 2007. 392 с.; Шетогулова О. А., Казановская Ю.А. О некоторых вопросах унификации норм в сфере регламентации брачно-семейных отношений, осложненных иностранным элементом // Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3. 136-141.

⁶ Международное частное право: учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекяшев, Г.К. Дмитриева и др.; отв. ред. Г.К. Дмитриева. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2004. С. 68.

⁷ Лунц Л.А. Курс международного частного права: в 3 т. М.: Спарк, 2002. С. 63.

⁸ Ерпылева Н.Ю. Источники международного частного права: современные тенденции в развитии // Государство и право. 2009. № 12. С. 52.

международные договоры Российской Федерации с другими государствами по вопросам гражданского оборота могут выступить источниками частного права, представляя волеизъявление двух или более государств, направленное на установление частноправовых норм, имеющих обязательный характер для договаривающихся сторон»⁹.

Для решения вопроса является ли международный договор источником международного частного права в сфере регулирования трансграничных брачно-семейных отношений необходимо пояснить порядок применения международных договоров на территории Российской Федерации.

1 Международный договор Российской Федерации, а также общепринятые принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

2 Нормы официально опубликованных международных договоров действуют непосредственно на территории Российской Федерации и не требуют принятия внутригосударственных нормативных правовых актов для применения.

3 Международный договор подлежит применению в том случае, если Российская Федерация выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий: подписание договора; обмена документами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; принятия договора; присоединения к договору; применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Таким образом, международный договор может прямо и непосредственно применяться для регулирования трансграничных брачно-семейных отношений, но только после восприятия его положений национальным правом государства. Как отмечает Е.Т. Усенко, «международно-правовая норма не может иметь силы в сфере внутригосударственной без трансформации ее в норму внутригосударственного права».

Такого же мнения придерживается и Д.В. Ерофеева, которая в систему источников международного частного права включает как обособленный вид

только международные договоры Российской Федерации непосредственного действия¹⁰.

Определяя место международных договоров в правовой системе Российской Федерации, необходимо учитывать, что международные договоры ратифицируются федеральными законами, а значит юридическая сила международного договора связана с его надлежащей ратификацией, и она не более юридической силы федерального закона. Таким образом, приоритет Конституции Российской Федерации и федеральных конституционных законов над международными договорами очевиден¹¹. Кроме того, безоговорочную ясность в решение проблемы соотношения внутригосударственного права и международных договоров внес Конституционный Суд Российской Федерации. Так, в постановлении Конституционного Суда РФ от 17.07.2015 г. № 21-П¹² определено важное положение взаимоотношения международного и российского национального права, согласно которому реализация международных договоров в рамках правовой системы Российской Федерации возможно только при условии признания высшей юридической силы Конституции Российской Федерации, а также недопустимости имплементации в национальную правовую систему международных договоров, участие в которых может повлечь ограничения прав и свобод человека и гражданина или допустить какие-либо посягательства на основы конституционного строя Российской Федерации и тем самым нарушить конституционные предписания.

Как верно отмечает С.И. Краснов «сам по себе факт ратификации Российской Федерации того или иного международного документа (договора) не обуславливает того, что все международно-правовые акты (решения), в конечном итоге основанные на данном документе (договоре) имеют обязательную и абсолютную юридическую силу для России. Такую силу они приобретают только в том случае, если не нарушают нормы Конституции нашего государства, не посягают на суверенитет России и права и свободы граждан Российской Федерации»¹³.

В систему внутригосударственных источников правового регулирования брачно-семейных отноше-

⁹ Ерофеева Д.В. Санкционированные источники частного права: нормы международных договоров, правовой обычаи, правовая доктрина, правовые принципы // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 2. С. 85.

¹⁰ Ерофеева Д.В. Санкционированные источники частного права: нормы международных договоров, правовой обычаи, правовая доктрина, правовые принципы // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2013. № 2. С. 86.

¹¹ Правкин С.А. Соотношение внутригосударственного и международного права при выборе применимого права в правовом регулировании внешнеэкономической деятельности // Потенциал социально-экономического развития Российской Федерации в новых экономических условиях: матер. II между. научно-практической конференции в 2-х частях. М.: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2016. С. 896-897.

¹² По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей первой и четвертой статьи 11, пункта 4 части четвертой статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части четвертой статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2015г. № 21-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2015. № 6.

¹³ Краснов С.И. Новые подходы к соотношению международного и национального российского законодательства в свете постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя. XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения) : материалы конференции : в 3 ч. Часть 1. М.: РГ-Пресс, 2018. С. 500.

ний с иностранным элементом входят нормативные правовые акты Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, Семейный кодекс РФ, Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», Положение о консульском учреждении Российской Федерации 1998 г. и др.

А.А. Алешина и В.А. Косовская для международного частного права важное значение имеет деление законов на группы¹⁴. Так, авторы выделяют в первую очередь законы, содержащие коллизионные нормы. Поскольку в российском же праве отсутствует единый закон о международном частном праве, и кодификация в этой сфере произведена по различным отраслям права. Например, коллизионные нормы содержатся в разделе VII Семейного кодекса Российской Федерации «Применение семейного законодательства к семейным отношениям с участием иностранных граждан и лиц без гражданства», в соответствии с которыми трансграничные брачно-семейные правоотношения регулируются как российским, так и иностранным правом. Коллизионные нормы применяются для определения компетентного правопорядка только при отсутствии международного договора или международного обычая, содержащих унифицированные материальные нормы, или международного договора, содержащего унифицированные коллизионные нормы, которые бы регулировали соответствующие отношения.

В случае решения коллизионного вопроса в пользу иностранного права установлен порядок установления содержания иностранного семейного права. Это является обязанностью суда и иных компетентных органов Российской Федерации. Содержание иностранного семейного права устанавливается с учетом его официального толкования, практики применения и доктрины в соответствующем иностранном государстве. За судом закреплено право обращаться в Министерство юстиции Российской Федерации, другие компетентные органы и привлекать экспертов в целях установления содержания иностранных правовых норм¹⁵.

Во вторую группу входят законы, содержащие материальные нормы, специально предназначенные для регулирования правоотношений с иностранным элементом. К ним относятся, например, Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Третью группу составляют законы, содержащие материальные нормы и регулирующие частноправовые отношения в целом. Например, Гражданский кодекс Российской Фе-

дерации, Семейный кодекс Российской Федерации. Законы, содержащие общие и специальные материальные нормы, регулирующие частноправовые отношения, должны применяться только после выбора применимого права посредством коллизионных норм.

Отдельного внимания заслуживает вопрос об обычае как источнике правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений. Следует различать международный обычай и национальный обычай.

Международные обычаи могут создаваться практикой нескольких государств, это молчаливое соглашение государств на определенное поведение, при этом совсем не обязательно участие в их формировании всех стран, на территории которых применяются данные обычаи. Существенным отличием международных обычаев от международных договоров является большая юридическая определенность последних, в том числе с учетом их исключительно письменной формы выражения, в то время как обычаи могут быть писаными или неписаными¹⁶.

Роль и место международного обычая в регулировании частноправовых отношений в юридической литературе оценивается неоднозначно. Л.А. Лунц, анализируя роль обычая в регулировании международных частных отношений, констатирует следующее: «Приходится сделать вывод о том, что лишь по очень немногим вопросам коллизии законов можно опираться на международный обычай как источник права. В коллизионном праве роль международного обычая, за некоторым исключением, ограничивается нормами, непосредственно вытекающими из начала государственного суверенитета»¹⁷. М.К. Сулейменов, различая международно-правовые обычаи и обычаи международного торгового оборота, утверждает, что «в международном частном праве применяются и обычаи, которые действуют в сфере международного публичного права, и обычаи, которые являются специфическими и применяются только в международном частном праве»¹⁸.

По мнению Ч.А. Туратбековой, обычай как источник при разрешении гражданско-правовых отношений, осложненных иностранным элементом, следует рассматривать с двух позиций: как источник, содержащий коллизионные нормы; как источник, содержащий материально-правовые нормы. По мнению данного автора, приведенные выше позиции ученых в большей степени обращают внимание на то, что международный обычай как таковой не может содержать правила выбора права, но при этом, упуская из вида тот факт, что обычай может предписывать пра-

¹⁴ Алешина А.А., Косовская В.А. Источники международного частного права: проблемы систематизации // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2017. № 2. С. 10-11.

¹⁵ Аверина К.Н. Особенности правового регулирования брачно-семейных отношений, осложненных иностранным элементом // Международное право и международные организации. 2012. № 4. С. 72.

¹⁶ Ишмиева А.Ф. Международные обычаи как источники предпринимательского права // Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства: сб. стат. межд. науч.- практ. конф. (13 января 2017г.) Уфа: Аэтерна, 2017. С. 87.

¹⁷ Лунц Л.А. Курс международного частного права: в 3 т. Москва: Спарк, 2002. Т. 1. С. 116.

¹⁸ Гражданское право: учеб. для вузов (академический курс) Т. 3 / отв. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. Алматы, 2004. С. 389-390.

вило поведения участникам правоотношения, осложненного иностранным элементом¹⁹.

В России, стране романо-германской правовой семьи, обычай не предусмотрен в качестве основного источника правового регулирования. Каждая отрасль российского права, в том числе и международное частное право, характеризуется не только предметом и методом правового регулирования, но и набором источников правового регулирования. Так, для международного частного права кроме международных договоров, национального законодательства (нормативных правовых актов) в качестве источника характерен и национальный обычай.

Национальный обычай признается источником семейного права Российской Федерации и регулятором добрачных, брачных, родительских и иных семейных отношений. В соответствии со статьей 1 Семейного кодекса Российской Федерации регулирование семейных отношений осуществляется в соответствии с принципами добровольности брачного союза мужчины и женщины, равенства прав супругов в семье, разрешения внутрисемейных вопросов по взаимному согласию, приоритета семейного воспитания детей, заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечения приоритетной защиты прав и интересов несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи²⁰.

Говоря о судебной практике, как источнике правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений следует отметить, что ст. 166 Семейного кодекса Российской Федерации при применении норм иностранного семейного права суд или органы записи актов гражданского состояния и иные органы устанавливают содержание этих норм в соответствии с их официальным толкованием, практикой применения и доктриной в соответствующем иностранном государстве. Под практикой применения в данном случае можно понимать и судебную практику, которая, таким образом, легально входит в число источников правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений. Но, в российской юридической науке сложились две диаметрально противоположные точки зрения относительно возможности использования судебной практики в качестве источника права. В качестве аргументов непризнания судебной практики как источника права приводится положение, согласно которому судебная власть не наделена правотворческими полномочиями и не может принимать нормативные правовые акты. Признание судебной практики в качестве источника права означало бы нарушение основ конституционного строя Российской Федерации, нарушение принципа разделения властей и вступало бы в

противоречие с правотворческой деятельностью парламента Российской Федерации – Федерального Собрания. Однако данный аргумент некоторые авторы считают весьма спорным. Как верно отмечает М.Н. Марченко, судебная правотворческая активность осуществляется в строгом соответствии с законом и на основе закона и при этом не только не противоречит законодательной деятельности парламента, а, наоборот, ее дополняет и обогащает²¹.

Далее следует отметить, что одним из основополагающих признаков деления национальных правовых систем на правовые семьи являются источники права. Основным источником романо-германской правовой семьи, к которой относится и Россия, признается нормативный правовой акт. По мнению М.Н. Марченко, данный аргумент является сомнительным, так как далеко небесспорно мнение о принадлежности правовой системы России к романо-германской правовой семье²². Наличие у них некоторых общих признаков и черт, их взаимное сближение вовсе не означает их некоего тождества или же «вхождения» правовой системы России в романо-германскую правовую семью.

Кроме того, судебный прецедент, не будучи официально признанным в качестве источника права, реально выступает таковым. Это подтверждается повседневной практикой использования данного источника права судами большинства относящихся к романо-германской правовой семье стран. Кроме того, известный исследователь правовых систем Р. Давид полагает, что применительно к романо-германской правовой семье «судебная практика является в прямом смысле слова источником права»²³.

В одной из публикаций, направленной против признания за судебной практикой качества источника права, отмечается, что «с позиций современного конституционного правопонимания явно расходятся представления о наделении российского суда не принадлежащими ему и не присущими его природе правотворческими полномочиями. Судебная практика не «источник права» (в смысле судебного правотворчества), а реальность действия, применения и защиты права. Можно сказать, что судебная практика, не будучи правотворчеством, является одним из важных источников для правотворчества. Но последнее относится к правомочиям других властей»²⁴.

Надо заметить, что стремление отойти от традиционного взгляда на источники права свойственно и другим авторам. Так, Р.З. Лившиц пишет: «Признавая в судебной системе самостоятельную ветвь государственной власти, мы тем самым признаем допустимость принятия судами правовых норм. Судебное решение является правилом поведения, облада-

¹⁹ Туратбекова Ч.А. Система источников международного частного права Кыргызской республики // Вестник КРСУ. 2017. Том 17. № 11. С. 143.

²⁰ Ханукаев Ю.Э. Обычай по законодательству дореволюционной, советской и современной России // Академический юридический журнал. 2018. С. 62.

²¹ Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 540.

²² Марченко М.Н. Указ. соч. С. 540.

²³ Давид Р. Основные правовые системы современности. Сравнительное право. М.: Прогресс, 1967. С. 120.

²⁴ Нерсесянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. М., 2000. С. 388.

ющим принудительной силой. В этом смысле судебное решение – та же правовая норма. Отличие привыкли видеть в том, что норма имеет всеобщее применение, а конкретное судебное решение персонифицировано, относится только к определенной ситуации. По-видимому, в таком подходе больше традиционности, чем справедливости. Суть правовой нормы – в обязательности содержащегося в ней правила, но отнюдь не в том, скольких людей она касается. Можно придать властные функции и конкретному судебному решению, распространить его на широкий круг аналогичных ситуаций. Этот механизм судебного прецедента абсолютно корректен с позиций разделения властей, он имеет широкое применение в мировой практике и постоянно внедряется в российскую действительность»²⁵.

Таким образом, в настоящее время судебная практика – это неотъемлемый элемент правовой системы Российской Федерации, который участвует в правовом регулировании трансграничных брачно-семейных отношений. В процессе деятельности Верховного Суда РФ и Конституционного Суда РФ складываются общие правовые положения, которые находят свое выражение в особых судебных актах – постановлениях. Значение данных судебных актов состоит в том, что они обеспечивают единство судебной практики на всей территории Российской Федерации; в процессе судебной деятельности выявляются пробелы в законодательстве; проверяется эффективность правовых норм и выявляется потребность совершенствования законодательства. Кроме того, Российская Федерация как член Совета Европы должна сообразовывать свою законодательную и правоприменительную деятельность с решениями Европейского Суда по правам человека²⁶.

В отечественной юридической науке нет однозначного ответа, является ли правовая доктрина источником российского права, в том числе международного частного права в сфере регулирования трансграничных брачно-семейных отношений. Термин «доктрина» используется во многих нормативных правовых актах Российской Федерации, в том числе и в ст. 166 Семейного кодекса Российской Федерации, в ч. 1 ст. 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, в ч. 1 ст. 1191 Гражданского кодекса РФ, но в указанных положениях не раскрывается содержание данного понятия. Легальное определение доктрины как правового до-

кумента обычно дается в самих доктринах. Например, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации представляет собой систему официальных взглядов на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в информационной сфере²⁷. Как верно отмечает Л.А. Ковалева²⁸ появление в России доктрины в качестве государственного документа (Военная доктрина, Экологическая доктрина, Доктрина информационной безопасности и др.) обуславливает необходимость научного осмысления и установления ее места среди источников права.

Правовая доктрина призвана вырабатывать способы установления и реализации права, давать систематические, глубокие знания о всей юридической действительности²⁹. Также доктрина определяется как система авторитетных и влияющих на законодателя представлений о должном образе права, отражающих сложившиеся в обществе культурные и, прежде всего, научные взгляды относительно надлежащего характера правового регулирования³⁰. Не смотря на то, что официально правовая доктрина не признана официально источником российского права, она оказывает существенное влияние на законодательство и практику применения права. Так, при применении норм иностранного семейного права суд или органы записи актов гражданского состояния и иные органы устанавливают содержание этих норм, в том числе в соответствии с доктриной в соответствующем государстве. Это означает, что суд должен применять нормы иностранного права именно как правовые нормы и в соответствии с «духом» той правовой системы, частью которой они являются³¹. То есть суд должен толковать и применять иностранное право так же, как оно понимается и применяется в соответствующем иностранном государстве³².

В Российской Федерации религиозные источники официально не включены в систему правового регулирования брачно-семейных отношений. Для многих православных верующих сохраняется влияние норм религиозного права при заключении брака, расторжении брака, при регулировании личных неимущественных отношений между супругами. Но результатом церковного брака являются только личные моральные обязательства; в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации, вследствие заключения брака возникают гражданско-правовые

²⁵ Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Журнал российского права. 1997. № 6. С. 55.

²⁶ Иванова М.А. Нетрадиционные источники гражданского процессуального права // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2016. Т. 16. № 1. С. 76.

²⁷ Указ Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102417017> (дата обращения: 12.05.2018).

²⁸ Ковалева Л.А. Место доктрины в системе источников права // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2009. № 3/4. С. 82.

²⁹ Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. 4-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2010. С.275.

³⁰ Любитенко Д.Ю. Системные свойства правовых доктрин // Вестник Владимирского юридического института. 2011. № 1 (18). С. 140.

³¹ Ерофеева Д.В. Указ. соч. С. 99.

³² Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Г. Светланаова. В 3-х т. Т. 3 Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей. М. 2004. С. 308.

последствия³³. Каноническое брачное право Русской православной церкви предписывает возможность венчания только после заключения брака в органах записи актов гражданского состояния. Расторжение венчанных браков осуществляется епископом после гражданского развода.

Сходными требованиями норм семейного законодательства Российской Федерации и норм религиозного брака являются требования о добровольности вступления в брак, о нижнем возрастном пороге вступления в брак, о моногамности брака, отрицание однополых союзов, недееспособность одного из брачующихся выступает препятствием к заключению брака, недопустимость близкородственных браков. Различия существуют в положении о дозволенной степени родства брачующихся, места и времени заключения брака, поводах к разводу, количестве возможных браков. Кроме того, в Семейном кодексе РФ нет предписаний о венчании, о единстве христианской веры, о браке священнослужителей. Вопрос о легализации религиозных браков является достаточно сложным и дискуссионным. При решении таких вопросов необходимо учитывать не только особенности правовой системы России, но и многонациональный состав народа нашего государства и различия в религиозных традициях. Условиями признания юридических последствий таких браков может быть соблюдение всех требований Семейного кодекса Российской Федерации, предъявляемых к заключению брака и дальнейшая государственная регистрация брака, а также признание религиозного брака государством возможно при условии выполнения проверки представителями конфессий, заключающими брак, отсутствия препятствий к браку по закону государства³⁴.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать вывод, что система источников международного частного права в сфере правового регули-

рования трансграничных брачно-семейных отношений обусловлена спецификой самих общественных отношений, сложностью и неоднозначностью их содержания (в состав брачно-семейных отношений входят не только имущественные отношения супругов, но личные неимущественные). А поскольку трансграничные брачно-семейные отношения входят в предмет правового регулирования международного частного права, то источники правового регулирования таких отношений определяется особенностями международного частного права как отрасли российского права. Здесь возникают вопросы определения места международного частного права в системе российского права, предмета международного частного права, соотношения норм международного и национального права, место международных актов в системе российского права и т.д. Основываясь на кратком анализе имеющихся научных подходов к исследованию источников международного частного права в целом и особенностей правового регулирования брачно-семейных отношений с иностранным элементом, полагаем, что к источникам правового регулирования трансграничных брачно-семейных отношений можно определить как совокупность взаимосвязанных нормативных правовых актов как международного права, так внутригосударственного права, содержащие коллизионные нормы, а также нормы материально права, имеющих иерархическое построение, но с приоритетом национальных норм во главе с Конституцией Российской Федерации. Кроме того, к источникам правового регулирования можно отнести обычаи, как международного, так и национального характера, судебную практику. Правовая доктрина и религиозные нормы официально не являются источниками российского права, но играют значительную роль в применении норм семейного права, а также в регулировании брачно-семейных отношений.

Библиографический список

1. Аверина К.Н. Особенности правового регулирования брачно-семейных отношений, осложненных иностранным элементом // *Международное право и международные организации*. – 2012. – № 4. – С. 67-76.
2. Алешина А.В., Косовская В.А. Браки с иностранцами: современное состояние правового регулирования // *Общество. Среда. Развитие» («TERRA HUMANA»)*. – 2013. – № 3. – С. 133-136.
3. Алешина А.А., Косовская В.А. Источники международного частного права: проблемы систематизации // *Вестник Санкт-Петербургской юридической академии*. – 2017. – № 2. – С. 7-13.
4. Гавриш И.В. Развитие института брака в контексте государственно-конфессиональных отношений в России (на материалах русского православия): Автореф. ... канд. филос. наук. – М., 2017. – 30 с.
5. Гетьман-Павлова И.В. *Международное частное право: учебник*. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 959 с.
6. Горбачев С.Г., Еремина Н.С. Правовые особенности раздела совместно нажитого имущества супругов с участием иностранного элемента // *Закон*. – 2010. – № 1. – С. 30-43.
7. *Гражданское право: учебник для вузов (академический курс) Т. 3.* / отв. ред. М.К. Сулейменов, Ю.Г. Басин. – Алматы, 2004. – 522 с.
8. Давид Р. *Основные правовые системы современности. Сравнительное право*. – М.: Прогресс, 1967. – 496 с.
9. Звеков В.П. *Коллизии законов в международном частном праве*. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 392 с.

³³ Гавриш И.В. Развитие института брака в контексте государственно-конфессиональных отношений в России (на материалах русского православия): Автореф. ... канд. филос. наук. М., 2017. С. 26.

³⁴ Гавриш И.В. Указ. соч. С. 26-27.

-
10. Ерофеева Д.В. Санкционированные источники частного права: нормы международных договоров, правовой обычай, правовая доктрина, правовые принципы // Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2013. – № 2. – С. 84-90.
 11. Ерпылева Н.Ю. Источники международного частного права: современные тенденции в развитии // Государство и право. – 2009. – № 12. – С. 52-63.
 12. Иванова М.А. Нетрадиционные источники гражданского процессуального права // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2016. – Т. 16. – № 1. – С. 73-78.
 13. Ишмиева А.Ф. Международные обычаи как источники предпринимательского права / А.Ф. Ишмиева // Современное состояние и перспективы развития российского и международного законодательства: сб. стат. межд. науч.-практ. конф. (13 января 2017г.) – Уфа: Аэтерна, 2017. – 260 с.
 14. Ковалева Л.А. Место доктрины в системе источников права // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2009. – № 3/4. – С. 82-83.
 15. Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. Т.Е. Абовой, М.М. Богуславского, А.Г. Светланаова. В 3-х т. Т. 3 Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей. – М., 2004. – 416 с.
 16. Краснов С.И. Новые подходы к соотношению международного и национального российского законодательства в свете постановления Конституционного Суда РФ от 14.07.2015 № 21-П // Современное российское право: взаимодействие науки, нормотворчества и практики. Московская юридическая неделя. XIII Международная научно-практическая конференция (Кутафинские чтения): материалы конференции: в 3 ч. – Часть 1. – М.: РГ-Пресс, 2018. – 656 с.
 17. Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: учебник для вузов. - 4-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 634 с.
 18. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права // Журнал российского права. – 1997. – № 6. – С. 49-57.
 19. Лунц Л. А. Курс международного частного права: в 3 т. – М.: Спарк, 2002. – Т. 1. – 1007 с.
 20. Любитенко Д.Ю. Системные свойства правовых доктрин // Вестник Владимирского юридического института. – 2011. – № 1 (18). – С. 140-145.
 21. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник. – М.: Проспект, 2013. – 656 с.
 22. Международное частное право: учебник / Л.П. Ануфриева, К.А. Бекашев, Г.К. Дмитриева и др.; отв. ред. Г.К. Дмитриева. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. – 688 с.
 23. Нерсесянц В.С. У российских судов нет правотворческих полномочий // Судебная практика как источник права. – М., 2000. – С. 107-112.
 24. Пайкан Сурая Правовое регулирование бракосочетания в Исламской Республике Афганистан: Дисс. ... канд. юрид. наук. – Душанбе, 2010. – 183 с.
 25. Правкин С.А. Соотношение внутригосударственного и международного права при выборе применимого права в правовом регулировании внешнеэкономической деятельности // Потенциал социально-экономического развития Российской Федерации в новых экономических условиях: матер. II межд. науч.-практ. конф. в 2-х частях. – М.: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2016. – 1000 с.
 26. Рахматуллин Р.Ю. Генетические источники мусульманского права // Научный вестник Омской академии МВД России. – 2011. – № 4 (43). – С. 43-47.
 27. Сюкияйнен Л.Р. Мусульманское право. Вопросы теории и практика. – М.: Издательство «Наука», 1986. – 256 с.
 28. Туратбекова Ч.А. Система источников международного частного права Кыргызской республики // Вестник КРСУ. – 2017. – Том 17. – № 11. – С. 142-145.
 29. Ханукаев Ю.Э. Обычай по законодательству дореволюционной, советской и современной России // Академический юридический журнал. – 2018. – С. 60-64.
 30. Шетогобова О.А., Казановская Ю.А. О некоторых вопросах унификации норм в сфере регламентации брачно-семейных отношений, осложненных иностранным элементом // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2016. – № 3. – С. 136-141.

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

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

ЗАМЕЧАНИЯ ПО ПРОЕКТУ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ГОСУДАРСТВЕННОЙ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

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

COMMENTS ON THE DRAFT OF FEDERAL LAW PROJECT «ON STATE YOUTH POLICY IN RUSSIAN FEDERATION»

Аннотация. В научной статье указываются основные этапы инициирования принятия федерального закона о государственной молодежной политике в СССР и Российской Федерации, основные причины принятия его в настоящее время, приводятся основные замечания к предложенной редакции проекта закона.

Ключевые слова: государственная молодежная политика, принципы, цели, задачи, направления государственной молодежной политики, полномочия органов власти.

Review. In article main stages of initiating the adoption of the federal law on state youth policy in the USSR and the Russian Federation are described, main reasons for its adoption at the present time are cited and main proposals regarding revision of the law project are considered.

Key words: state youth policy, principles, goals, tasks, directions of state youth policy, authority of governmental bodies.

«Битву за молодежь» ведут в современном мире все развитые и не очень развитые государства. Во-первых, именно молодежь является основным ресурсом инноваций, без которых невозможно получить конкурентные преимущества в глобальной экономике и, как следствие, политике. Во-вторых, молодежь должна в достаточной степени замещать предшествующие поколения. В-третьих, молодежь всегда является носителем «революционного» потенциала в обществе. Наличие, так называемого, «молодежного бугра» («Youth Hump») многие эксперты считают ключевым фактором революций «четвертого поколения»¹. Детонатором социальных взрывов в современном мире становится образованная безработная молодежь.

Россия, как никакая другая страна в мире, в течение 20 века испытала на себе несколько революций. Выявляя причины первой русской революции

1905 года, ведущий научный сотрудник Института истории и археологии Уральского отделения РАН С.А. - Нефедов, используя данные переписи 1897 г. и текущей демографической статистики, показал, что «молодежный бугор» в России в то время существовал. Он проанализировал конкретные следствия значительного роста молодежной когорты в период первой русской революции. Одним из этих следствий был уход молодежи из деревни в город и рост пролетарских слоев населения, другим следствием – рост численности студентов и активизация студенческого движения².

За последние годы российская власть столкнулась со значительным «омоложением» оппозиционного движения. Здесь можно упомянуть и митинги, организованные Алексеем Навальным³, и дело Варвары Карауловой⁴, и обвинение в терроризме, предъявленное молодым людям⁵, и выступления сту-

¹ Голдстоун Дж. К теории революции четвертого поколения. URL: http://www.intelros.ru/pdf/logos_05_2006/goldstoun_58-103_logos.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

² Нефедов С.А. «Молодежный бугор» и первая русская революция // Социологические исследования. 2015. № 7. С. 140-147.

³ Одиссонова В., Докшин В. Берцы, дубинки, нагайки. Главные фото / Жесткие задержания и избивание активистов полицией и казаками. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/05/05/76379-bertsy-dubinki-nagayki> (дата обращения: 10.06.2018).

⁴ Дело Варвары Карауловой. URL: <https://rg.ru/sujet/5487/> (дата обращения: 10.06.2018).

⁵ Романов С. Звенья одной «Сети». URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/02/02/75366> (дата обращения: 10.06.2018).

дентов МГУ имени М.В. Ломоносова против организации фан-зоны футбольных болельщиков на Воробьевых горах⁶.

Активизация выступлений молодежи во многом обусловлена кризисными явлениями в России в последние годы. Во-первых, последние годы наблюдается 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 %)⁷. Во-вторых, наблюдается сокращение числа предприятий малого и среднего бизнеса (только в первом полугодии 2016 г. по сравнению с аналогичным периодом прошлого года число малых предприятий в России сократилось на 69,8 тысяч или почти на треть⁸; в январе-мае 2016 г. количество ликвидированных организаций превысило количество зарегистрированных – на 12,1 тыс., или на 6 %⁹). В-третьих, сокращается число рабочих мест (по данным бизнес-омбудсмена Б. Титова, с 2012 по 2015 гг. Россия потеряла 6,8 млн. рабочих мест, и в 2017 г. снижение количества рабочих мест продолжилось)¹⁰. В-четвертых, сокращается рабочая неделя¹¹ и, как следствие, заработная плата работников. В-пятых, падают реальные доходы россиян (реальные располагаемые денежные доходы россиян продолжают падать четвертый год подряд по данным Росстата: за 2017 г. этот показатель снизился на 1,7 % в реальном выражении в сравнении с 2016 г., в 2016 г. реальные доходы россиян сократились на 5,8 %, в 2015 г. - на 3,2 %, в 2014 г. - на 0,7 %)¹².

Ухудшение экономической ситуации в стране создает дополнительные препятствия на пути молодежи при вхождении их во «взрослую» жизнь. Это во многом и толкает их на путь социального протеста.

Поэтому не случайно, что в июне 2016 г. в Государственную Думу РФ был внесен проект Феде-

рального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»¹³. Это была не первая попытка принятия специального федерального закона о молодежи и молодежной политике в Российской Федерации.

Первые попытки принятия отдельного закона о молодежи были предприняты еще в СССР в 1967 г. к юбилейной дате – 50-летию Комсомола. Во многом это было обусловлено принятием подобных законодательных актов в отдельных странах социалистического лагеря, в частности, в ГДР и Болгарии, и в капиталистических странах, например, в Швеции. Специально созданной ЦК ВЛКСМ группой был подготовлен проект закона, в котором были обобщены и систематизированы уже имеющиеся отраслевые нормы, касающиеся молодежи, закрепленные в законодательных актах о труде, об образовании, о социальном обеспечении и т.п. Однако, проект документа не нашел поддержки в ЦК КПСС¹⁴.

Вторая попытка была предпринята десятилетие спустя, в 1977 г. Третья попытка случилась в разгар перестройки, в 1986 г., когда в докладе «Проблемы молодежи и молодежной политики в условиях ускорения социально-экономического развития советского общества» впервые были представлены объективные причины необходимости разработки теоретических и правовых основ осуществления в СССР государственной молодежной политики (ГМП)¹⁵. 2 июля 1990 г. резолюция XXVIII съезда КПСС «О молодежной политике КПСС» дала старт разработке закона о молодежи и молодежной политике. 16 апреля 1991 года Верховный Совет СССР принял Постановление «О введении в действие Закона СССР «Об общих началах государственной молодежной политики в СССР»¹⁶.

С развалом СССР в декабре 1991 года указанный Закон прекратил свое существование, т.к. не вошел в состав нормативно-правовых актов Российской Федерации. Но фактически его жизнь продолжалась в нормативных актах субъектов РФ. 12 ноября 1991 г. был принят Закон Башкирской ССР «О государственной молодежной политике в Башкирской

⁶ Против студента МГУ, написавшего «Нет фан-зоне» на указателе, возбудили дело о вандализме // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3649249> (дата обращения: 10.06.2018).

⁷ Долговая нагрузка регионов за 1 квартал 2016 г. URL: [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/Gosdolg%201%20\(2016\).pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/Gosdolg%201%20(2016).pdf) (дата обращения: 22.06.2017).

⁸ Росстат зафиксировал сокращение малых предприятий на 70 тысяч. URL: <http://iz.ru/news/636167> (дата обращения: 22.06.2017).

⁹ Башкатова А. Россия теряет миллионы рабочих мест. URL: http://www.ng.ru/economics/2016-08-16/1_job.html (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁰ Башкатова А. Россия теряет миллионы рабочих мест. URL: http://www.ng.ru/economics/2016-08-16/1_job.html (дата обращения: 12.06.2018).

¹¹ «Ижнефтемаш» с 1 сентября 2016 г. переходит на сокращенную рабочую неделю. URL: <http://udmurt.media/news/ekonomika-i-finansy/8279/> (дата обращения: 22.06.2017).

¹² Реальные доходы россиян показали снижение четвертый год подряд. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/01/2018/5a69dc3b9a7947621f973468> (дата обращения: 12.06.2018).

¹³ О государственной молодежной политике в Российской Федерации: проект федерального закона (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 20.06.2016) № 1103505-6. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=147757#09124394598114247> (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁴ Ильинский И.И. Еще раз об истории разработки теоретических и правовых основ государственной молодежной политики в СССР, подготовке и принятию «Закона о молодежи» // Российское общество – 2016. № 4. С. 10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/esche-raz-ob-istorii-razrabotki-teoreticheskikh-i-pravovyh-osnov-gosudarstvennoy-molodezhnoy-politiki-v-sssr-podgotovke-i-prinyatii-zakona> (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же.

СССР». До конца года появились десятки законопроектов регионального уровня. Были приняты законы о государственной молодежной политике (в отдельных случаях - о молодежи, о молодежной политике, о региональной молодежной политике и т.п.) в Чувашской Республике (1992 г.), Республике Бурятия (1992 г.), Республике Татарстан (1993 г.), Кабардино-Балкарской Республике (1993 г.), Республике Хакасия (1993 г.), Республике Тува (1993 г.), Московской области (1995 г.), Оренбургской области (1995 г.), Ставропольском крае (1996 г.), Республике Мордовия (1996 г.), Омской области (1996 г.), Ханты-Мансийском автономном округе (1998 г.). Сегодня более чем в 50 субъектах РФ действуют подобные нормативные акты¹⁷.

На федеральном уровне специального закона о молодежи и молодежной политике до настоящего времени нет. На принятый в 1999 г. Федеральный закон «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» Президент Б. Ельцин наложил вето, которое ГД не смогла преодолеть¹⁸.

Начиная с 2014 г., в Российской Федерации предпринимаются новые меры в сфере государственной молодежной политики, которые закрепляются целым рядом нормативных актов: «Основы государственной молодежной политики до 2025 года»¹⁹, Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан России на 2016-2020 годы»²⁰, «Стратегия развития воспитания на период до 2015 года»²¹ и др.

Естественно, это способствует тому, чтобы разрозненные нормы этих законов были обобщены и систематизированы в одном базовом федеральном законе.

Предложенный к обсуждению проект Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»²² далеко не единственный в новейшей российской истории. Ранее

Государственная Дума Российской Федерации отклонила:

- проект Федерального закона № 98059899-2 «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» (внесен 13 июля 1998 г. депутатами ГД РФ А.А. Апаринной, Е.А. Костеринным, В.К. Кошевой, Д.А. Митиной, А.В. Селивановым, М.А. Таранцовым, Л.Н. Швеиц, отклонен 14 апреля 2004 г.)²³;

- проект Федерального закона № 340548-6 «Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации» (внесен 10 сентября 2013 г. Орловским областным Советом народных депутатов, отклонен 18 ноября 2015 г.)²⁴;

- проект Федерального закона № 663594-6 «О молодежной политике в Российской Федерации» (внесен 27 ноября 2014 г. Государственным Собранием — Курултаем Республики Башкортостан, Государственным Советом Удмуртской Республики, Законодательным Собранием Пензенской области, Законодательным Собранием Пермского края, Законодательным Собранием Ульяновской области, Самарской губернской думой, отклонен 18 января 2017 г.)²⁵;

- проект Федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации» (внесен 8 мая 2007 г. депутатами ГД РФ М.В. Баржановой, Е.Е. Блохиным, А.М. Буратаевой, В.П. Войтенко, И.И. Гильмутдиновым, В.Д. Горюновым, В.В. Гребенниковым, К.Ж. Давлетовой, В.А. Дубовиком, В.Н. Ивановой, В.Е. Оськиной, Л.В. Пепеляевой, В.В. Рязанским и членами Совета Федерации М.Г. Кавджарадзе, А.А. Турчаком, отклонен 7 марта 2017 г.)²⁶;

- проект Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации», размещенный на сайте Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (разра-

¹⁷ Ильинский И.И. Еще раз об истории разработки теоретических и правовых основ государственной молодежной политики в СССР, подготовке и принятию «Закона о молодежи» // Российское общество – 2016. № 4. С. 25. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/esche-raz-ob-istorii-razrabotki-teoreticheskikh-i-pravovykh-osnov-gosudarstvennoy-molodezhnoy-politiki-v-sssr-podgotovke-i-prinyatii-zakona> (дата обращения: 12.06.2018).

¹⁸ Там же.

¹⁹ Об утверждении Основ государственной молодежной политики до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р. URL: <http://government.ru/docs/15965/> (дата обращения: 12.06.2018).

²⁰ О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан России на 2016-2020 годы»: Постановление Правительства РФ от 30.12.2015 № 1493. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192149/8934f282d7a8444f6d660f819f372f9c3a11e247/ (дата обращения: 12.06.2018).

²¹ Об утверждении Стратегии развития воспитания на период до 2025 года: Распоряжение Правительства РФ от 29.05.2015 № 996-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_180402/ (дата обращения: 12.06.2018).

²² О государственной молодежной политике в Российской Федерации: проект федерального закона (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 20.06.2016) № 1103505-6. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=147757#09124394598114247> (дата обращения: 12.06.2018).

²³ Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации: проект Федерального закона № 98059899-2 (ред., принятая ГД РФ в 1 чтении 18.11.1998). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=1893#0014347268392299273> (дата обращения: 12.06.2018).

²⁴ Об основах государственной молодежной политики в Российской Федерации: проект Федерального закона № 340548-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 10.09.2013). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=110086#07975042403097177> (дата обращения: 12.06.2018).

²⁵ О молодежной политике в Российской Федерации: проект Федерального закона № 663594-6 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 27.11.2014). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=125874#009898685536965579> (дата обращения: 13.06.2018).

²⁶ О государственной молодежной политике в Российской Федерации: проект Федерального закона № 428343-4 (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 08.05.2007). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=53505#0510026216310173> (дата обращения: 13.06.2018).

ботан Экспертным советом по государственной молодежной политике при комитете Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по социальной политике²⁷; представлен на I Всероссийской научно-практической конференции «Законодательное обеспечение государственной молодежной политики в Российской Федерации», посвященной 25-летию современной государственной молодежной политики России, состоявшейся 10-11 ноября 2017 г. в Среднерусском институте управления – филиале РАНХиГС (г. Орел).

Доктринальное экспертное заключение о содержании и технико-юридическом качестве последнего из упомянутых проектов Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» представлено, в частности, в статье²⁸.

В данной статье остановимся на замечаниях к проекту Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»²⁹, который будет обсуждаться на заседании консультативного совета при Законодательном Собрании Оренбургской области 20 июня 2018 г.

На сегодняшний день в 77 из 85 субъектов Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы молодежной политики в той или иной степени конкретизации. При этом целевые «молодежные» программы (подпрограммы) приняты только в 63 из 85 субъектов Российской Федерации³⁰. В отдельных законах субъектов РФ содержатся правовые нормы, отсутствующие в федеральном законодательстве и являющиеся юридически новыми новеллами. Как представляют разрешение указанной коллизии разработчики проекта закона, в тексте проекта не указано. А это весьма существенный аспект, поскольку принятие федерального закона не должно лишить регионы лучших практик правового регулирования в сфере молодежной политики.

Название закона «О государственной молодежной политике» соответствует основному тренду наименований аналогичных региональных законов. Из 77 региональных законов такое название имеют 39³¹, т.е. примерно 50%. Из оставшейся половины второй имеющийся тренд – «О молодежной политике» (19 законов или примерно 25%). Остальные названия встречаются в 1-5 законах.

Является ли в данном случае следование региональному тренду хорошей практикой? Основные возражения здесь связаны с включением признака «государственной».

Слово «государственной» ряд экспертов предлагает исключить из названия Закона, поскольку в настоящее время вопросы работы с детьми и молодежью отнесены пунктом 30 части 1 статьи 14, пунктом 27 части 1 статьи 15, пунктом 34 части 1 статьи 16, пунктом 12 части 1 статьи 162 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³² к числу вопросов местного значения. Передача этих вопросов из компетенции органов местного самоуправления в компетенцию органов государственной власти в настоящее время не представляется целесообразной.

Другие эксперты, наоборот, отстаивают обязательное наличие признака «государственной» в названии Закона. Они считают необходимым включить тем самым поддержку незащищенной части молодежи в направления деятельности современного российского государства. Именно государство, в первую очередь, должно прилагать усилия по созданию финансовой и материальной базы реализации полноценной молодежной политики³³. Многие ее мероприятия должны предполагать значительное участие федерального бюджета в силу особенностей налогообложения в нашей стране.

На наш взгляд, целесообразно оставить в названии федерального закона слово «государственной». Это не противоречит правовым нормам Федерального закона № 131-ФЗ, а позволяет включать органы местного самоуправления в рамках государственно-муниципального партнерства в решение государственных задач в сфере молодежной политики. Но, безусловно, необходимо более тщательно согласовать проект Закона с нормами Федерального закона № 131-ФЗ. Поэтому ст. 10 проекта Закона требует существенной переработки. Более того, если, как предполагают разработчики законопроекта, свыше 16 полномочий реализуются органами местного самоуправления, исходя из местных бюджетов, то это больше похоже на профанацию, чем на реальный нормативный документ. Напомним, что в 2017 г. в России в общем объеме поступивших доходов муниципальных образований на налоговые пришлось около 29,2%,

²⁷ О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации: проект Федерального закона (ред., размещенная на сайте Палаты молодых законодателей при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для публичного обсуждения). URL: http://chamber-of-yl.ru/images/doc/proect_fz_molodej.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

²⁸ Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Баранова М.В. Доктринальное экспертное заключение о содержании и технико-юридическом качестве проекта Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» в ракурсе диалектики традиционных и опережающих начал // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 1 (41). URL: https://на.мвд.рф/Nauka/Vestnik_Nizhegorodskoj_akademii_MVD_Ross/Vipuski_zhurnala/2018-%D0%B3%D0%BE%D0%B4 (дата обращения: 13.06.2018).

²⁹ О государственной молодежной политике в Российской Федерации: проект федерального закона (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по сост. на 20.06.2016) N 1103505-6. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=147757#09124394598114247> (дата обращения: 12.06.2018).

³⁰ Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Баранова М.В. Указ. соч. С. 275.

³¹ Там же.

³² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 13.06.2018).

³³ Ильинский И.И. Указ. соч. С. 10.

неналоговые – 7 %. Доля безвозмездных поступлений, в том числе межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней, составила 63,8 %³⁴. У подавляющего большинства муниципальных образований нет и в ближайшее время не будет собственной финансовой и материальной базы для исполнения компетенций, изложенных в ст. 10 проекта Закона.

Ряд экспертов отмечает нетипичность названия проекта Закона для современной российской системы законодательства³⁵. В настоящее время в России действует только четыре федеральных закона «о политике»:

- «О науке и государственной научно-технической политике»³⁶;

- «О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики»³⁷,

- «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»³⁸,

- «О промышленной политике в Российской Федерации»³⁹.

Заметим, что с 2011 г. в Российской Федерации в статусе подзаконных актов, утверждаемых Президентом РФ, появились основы государственной политики. Позднее основы государственной политики были отнесены к документам стратегического планирования федерального уровня Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴⁰. В связи с принятием указанного федерального закона опыт законодательного регулирования молодежной политики в субъектах Российской Федерации в основном не соответствует федеральному законодательству, поскольку почти все региональные законы используют в своих названиях признаки «государственная политика».

1. В преамбуле проекта Закона говорится, что «закон устанавливает правовые, организационные и социальные основы деятельности». Перечисление через запятую означает, что «правовые, организационные и социальные» - виды одного рода. Но это не соответствует действительности. Если опираться на «типы общественной деятельности», то там выделяют 4 типа деятельности: материальное производство, организационную, социальную, духовную⁴¹. «Правовые», как мы видим, выпадают из этой типологии. На какую тогда типологию или классификацию ориентируются разработчики проекта Закона? Если это случайный набор видов, то мы рискуем при реализации Закона столкнуться сразу с двумя проблемами –

противоречием и неполнотой законодательного регулирования. Если говорить о видах общественных отношений, то почему «правовые» выделены отдельно, а «экономические» не выделены? Остается непонятным в таком отношении, что есть «организационные» за вычетом «правовые» и широкого вида «социальные»?

Кроме указанного выше, утверждение в преамбуле не согласуется с п. 1 ст. 5, где целями ГМП указывается «совершенствование *правовых, социально-экономических и организационных* условий для успешной самореализации молодежи». Почему здесь поменялись приоритеты и вместо социальных появляются социально-экономические?

Рекомендуется разработчикам определиться с выбранной классификацией в указании, какие же основы деятельности устанавливает этот проект Закона и согласовать это с п. 1 ст. 5.

2. В преамбуле проекта Закона указывается, что он «призван содействовать *патриотическому, духовному, нравственному, физическому развитию молодежи*, ее социальному становлению, а также реализации потенциала молодежи в интересах государства».

Во-первых, это не согласуется с текстом п. 1 ст. 2 «Основные понятия», где дается базовое определение государственной молодежной политики. Там говорится, что ГМП направлена «на *гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодежи, ...*». Первое, развитие подменено воспитанием. А это есть более частная и узкая задача, чем заявлялось в преамбуле. Второе, почему-то «патриотическое» превратилось в «гражданско-патриотическое». Если это одно и то же, то зачем множить сущности? Если это разные понятия, то чем они отличаются и, следовательно, нужно унифицировать использование нормативного термина, оставив в итоге что-то одно. Третье, отдельные «духовному, нравственному» превратились вдруг в «духовно-нравственное». Почему?

Во-вторых, в преамбуле проекта Закона почему-то ничего не сказано об *интеллектуальном развитии молодежи*. А ведь именно это в первую очередь способствует *ее социальному становлению, а также реализации потенциала молодежи в интересах государства*. Может быть, разработчики хотели избежать пересечений с министерствами просвещения и науки и высшего образования, в чьи компетенции входит развитие интеллектуального потенциала? Но почему тогда в преамбуле упоминается «*физическое*

³⁴ Муниципальные бюджеты – 2017. Ключевые цифры. URL: <http://bujet.ru/article/338832.php> (дата обращения: 12.06.2018).

³⁵ Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Баранова М.В. Указ. соч. С. 275.

³⁶ О науке и государственной научно-технической политике: федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/135919/#friends> (дата обращения: 13.06.2018).

³⁷ О первоочередных мерах в области бюджетной и налоговой политики: федеральный закон от 29 декабря 1998 г. № 192-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21451/ (дата обращения: 13.06.2018).

³⁸ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12115694/> (дата обращения: 13.06.2018).

³⁹ О промышленной политике в Российской Федерации: федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70833138/> (дата обращения: 13.06.2018).

⁴⁰ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 13.06.2018).

⁴¹ Момджян К.Х. Введение в социальную философию. М.: Высш. шк., КД «Университет», 1997. С. 348.

развитие», которое является компетенцией министерства спорта и того же министерства просвещения? Как это согласуется с п. 7 ст. 8 «Полномочия уполномоченных федеральных органов государственной власти в сфере государственной молодежной политики» - «*обеспечение поддержки способной, инициативной и талантливой молодежи*»? В ст. 8 не подразумевается, что это будет способная, инициативная и талантливая в интеллектуальном развитии молодежь? Да и с п. 8 той же статьи, где речь идет о развитии и реализации инновационного потенциала молодых граждан, разве не идет речь, прежде всего, об интеллектуальных инновациях?

Рекомендуется устранить неполноту и противоречия в преамбуле проекта Закона в части указания, чему призван содействовать этот закон. (Иначе мы можем получить знаменитое «хотели как лучше, получили как всегда», например, хотели развить инновационный потенциал молодежи, а провели 5 патриотических форумов).

3. Разработчики проекта Закона весьма вольно относятся к употребляемой терминологии. Мы уже упоминали выше об использовании терминов «*патриотическому, духовному, нравственному, физическому развитию молодежи*» в преамбуле проекта Закона, и «*гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание*» в п. 1 ст. 2. В ст. 2 почему-то «забыли» отнести в определение ГМП «*физическое*» воспитание или развитие вовсе.

В п. 5 ст. 4 речь идет о «предоставлении государством базового объема услуг для *духовного, культурного, социального, физического и психического* развития молодежи». Здесь нет упоминаний о половине из указанных в преамбуле сфер развития молодежи – патриотическом и нравственном, зато почему-то появились новые сферы – культурное и психическое.

В п. 2 ст. 5 в провозглашенных приоритетных задачах ГМП первой указывается «*формирование у молодежи системы нравственных, духовных ценностей*», основанной на знании культурного, исторического, национального наследия России, уважения к его многообразию». Здесь, как мы видим, нравственное идет первым по отношению к духовному, хотя до этого все время было с точностью до наоборот. *Нравственное и духовное* относятся к ценностям, а, почему-то, *культурное, историческое, национальное наследие* к знаниям. Более того, авторы явно проявляют безграмотность, когда пытаются сформировать «*у молодежи системы нравственных, духовных ценностей*» исключительно на знании культурного, исторического, национального наследия *России*. Чтобы даже понять культурное, историческое, национальное наследие *России*, необходимо соотносится с мировым наследием. Духовность и нравственность не имеют ничего общего с «зашоренным национализмом».

В п. 1 ст. 5 при формулировке целей ГМП начинается с совершенствования *правовых* условий для успешной самореализации молодежи. Но это никак не отражается в последовательности приоритетных

задач ГМП, указанных в п. 2 этой же статьи. И даже среди принципов ГМП в РФ (ст. 4) «совершенствование механизмов правового регулирования» упоминается только девятым из 13 указанных. Если «совершенствование правовых условий для успешной самореализации молодежи» не относится к приоритетным задачам и принципам ГМП в РФ, то зачем начинать с этого формулировку целей ГМП?

В ст. 6 указываются основные направления ГМП. Там «обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод молодых граждан» стоит под номером 4, а первым указано «совершенствование *государственного управления* в сфере государственной молодежной политики Российской Федерации». Таким образом, здесь правовые условия тоже не относятся к «первому приоритету»

Рекомендуется устранить противоречия в формулировках преамбулы (перечисление основ деятельности), ст. 4 (основные принципы ГМП) и ст. 5 (цели и задачи ГМП), ст. 6 (основные направления ГМП) в установлении приоритетов.

4. В ст. 8 полномочия уполномоченных федеральных органов государственной власти в сфере ГМП не разделены по *ветвям власти*, хотя в следующей ст. 9, где речь идет о полномочиях государственных органов власти субъектов Российской Федерации в сфере ГМП такое разделение полномочий между законодательной и исполнительной ветвями власти произведено. В ст. 10, где указываются полномочия органов местного самоуправления в сфере ГМП, разделение полномочий по ветвям власти вновь отсутствует.

Рекомендуется унифицировать полномочия для всех уровней власти в Российской Федерации, закрепленные статьями 8, 9, 10 проекта Закона, разделив эти полномочия по *ветвям* власти.

5. «Нестыковка» заявляемых приоритетов преследует разработчиков проекта Закона на протяжении всего документа. В ст. 4 (основные принципы ГМП) «*культурное* развитие молодежи» указано вторым (после духовного), а в ст. 8 (полномочия уполномоченных федеральных органов государственной власти в сфере ГМП) полномочие «обеспечение доступности для молодежи культурной деятельности, культурных ценностей и благ» указано последним.

Для того чтобы молодежь эффективно включалась в реализацию молодежной политики, необходимо, чтобы основные направления государственной молодежной политики по своим приоритетам были адекватны интересам самой молодежи. В ст. 6 «содействие трудовой адаптации и занятости молодежи» идет 7-ым приоритетом, а «содействие улучшению жилищных условий» - 11 приоритетом из 15 указанных направлений. Отсюда понятно, что государство фактически не будет существенно содействовать улучшению жилищных условий и, даже, особенно содействовать трудовой адаптации и занятости. Если мы обратимся к данным многочисленных социологических опросов, то проблема занятос-

ти и жилья для российской молодежи всегда были и остаются ключевыми. Если законодательно будет закреплён низкий приоритет основных молодежных проблем в направлениях государственной молодежной политики, то вряд ли следует ожидать активного включения в её реализацию самой молодежи.

Указанные замечания позволяют сделать вывод, что проект Федерального закона «О государственной молодежной политике в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы М.М. Бариевым, Д.А. Свищевым, С.А. Поддуб-

ным, Р.А. Баталовой, Н.С. Валуевым, В.Б. Шестаковым, содержит логические ошибки, нарушения правил юридической техники, в частности, использование неоднозначных терминов, неадекватность указанных целей, задач и направлений государственной молодежной политики, страдает неполнотой охвата сфер государственной молодежной политики, несогласованностью ст. 10 проекта Закона с нормами Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и требует доработки.

Библиографический список

1. Баранов В.М., Лаврентьев А.Р., Баранова М.В. Доктринальное экспертное заключение о содержании и технико-юридическом качестве проекта Федерального закона «О молодежи и государственной молодежной политике в Российской Федерации» в ракурсе диалектики традиционных и опережающих начал // Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 1 (41). URL: https://на.мвд.рф/Nauka/Vestnik_Nizhegorodskoj_akademii_MVD_Ross/Vipuski_zhurnala/2018-%D0%B3%D0%BE%D0%B4 (дата обращения: 13.06.2018).
2. Башкатова А. Россия теряет миллионы рабочих мест // Независимая газета. URL: http://www.ng.ru/economics/2016-08-16/1_job.html (дата обращения: 12.06.2018).
3. Голдстоун Дж. К теории революции четвертого поколения. URL: http://www.intelros.ru/pdf/logos_05_2006/goldstoun_58-103_logos.pdf (дата обращения: 10.06.2018).
4. Ильинский И.И. Еще раз об истории разработки теоретических и правовых основ государственной молодежной политики в СССР, подготовке и принятию «Закона о молодежи» // Российское общество. – 2016. – № 4. – С. 10.
5. Момджян К.Х. Введение в социальную философию – М.: Высш. шк., КД «Университет», 1997. – 448 с.
6. Нефедов С.А. «Молодежный бугор» и первая русская революция // Социологические исследования. – 2015. – № 7. – С. 140-147.
7. Одиссонова В., Докшин В. Берцы, дубинки, нагайки. Главные фото. Жесткие задержания и избивание активистов полицией и казаками. URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/05/05/76379-bertsy-dubinki-nagayki> (дата обращения: 10.06.2018).
8. Романов С. Звенья одной «Сети». URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2018/02/02/75366> (дата обращения: 10.06.2018).

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

ШЕШУКОВА ГАЛИНА ВИКТОРОВНА

профессор кафедры общегуманитарных, социально - экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор политических наук, профессор 460006, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, ligaoren@rambler.ru

ТЕЛЯКАЕВА АЛЬБИНА ФАРГАТОВНА

преподаватель кафедры философии Оренбургского государственного медицинского университета, 460006, г. Оренбург, пр. Парковый 7, river8585@mail.ru

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КАМПАНИИ ПО ВЫБОРАМ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

SHESHUKOVA GALINA VIKTOROVNA

professor of the Department of humane and socioeconomic studies doctor of political science, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O. E. Kutafin 460006, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ligaoren@rambler.ru

TELIAKAEVA ALBINA FARGATOVNA

candidate of political science, assistant of the Department of philosophy, Orenburg State Medical University, 460000, Orenburg, Prospect Parkoviy, 7, river8585@mail.ru

EXPERT ANALYSIS OF THE ELECTORAL CAMPAIGN FOR THE ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ORENBURG REGION

Аннотация. В научной статье рассматриваются итоги опроса оренбургских экспертов по оценке избирательной кампании по выборам Президента РФ в Оренбургской области. Использован сравнительный метод для выявления динамики электорального поведения жителей российского региона. Осуществлен многофакторный политический анализ особенностей политической культуры электората российского региона. Выявлены некоторые уроки прошедшей избирательной кампании. Научная статья подготовлена авторами по итогам экспертного опроса, проведенного СЦОМ в Оренбурге со 2 по 16 апреля 2018 г.¹, а также по предварительным итогам круглого стола, состоявшегося 20 апреля 2018 г. в Оренбургском институте (филиале) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) и посвященного итогам выборов Президента РФ в 2018 г. На круглом столе свои экспертные оценки озвучили представители органов региональной власти, лидеры региональных отделений политических партий, ученые и журналисты. В научной статье будут использованы также итоги опроса студентов пяти вузов г. Оренбурга в январе 2018 г.

Ключевые слова: избирательная кампания, российский регион, выборы Президента Российской Федерации, электоральная статистика, экспертный анализ, прикладной политический анализ, политическая культура, Оренбургская область

Review: the article discusses the results of a survey of Orenburg experts on the evaluation of the election campaign for the presidential elections in the Orenburg region. A comparative method was used to identify the dynamics of electoral behavior of the residents of the Russian region. A multi-factor political analysis of the features of the political culture of the electorate of the Russian region is carried out. Some lessons of the past election campaign have been revealed. Scientific article prepared by the authors according to the results of the expert survey conducted by SCOM in Orenburg from 2 to 16 April 2018, and according to preliminary results of a round table held on 20 April 2018 in the Orenburg Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin (MSAL) on the outcome of the presidential elections in 2018 At the round table their expert opinion voiced by the representatives of regional authorities,

¹ Тема экспертного опроса: Итоги выборов Президента РФ в 2018 году (25.03.2018) Состав экспертов: 43 % экспертов были участниками организации избирательного процесса (представители госорганов власти, журналисты. Остальные эксперты – это избиратели (преимущественно преподаватели четырех вузов г. Оренбурга). 70 % опрошенных экспертов – члены ОРЦПИ (Оренбургского регионального центра политических исследований).

leaders of regional branches of political parties, academics and journalists. The results of the survey of students of five universities will be used in the scientific article. Orenburg in January 2018.

Keywords: election campaign, the Russian region. Presidential elections in the Russian Federation, electoral statistics, expert analysis, applied political analysis, political culture, and Orenburg region.

Один из самых дискуссионных вопросов, который обсуждался экспертами – это вопрос о легитимности выборов Президента РФ в 2018 г. экспертное сообщество раскололось в оценке легитимности выборов. Так, например, на названном круглом столе выступили представители оппозиционных партий. Депутаты Законодательного Собрания Оренбургской области от КПРФ попытались выдвинуть ряд аргументов и доказать нелегитимность прошедших выборов Президента РФ. В частности, они привели некоторые факты, связанные с нарушением закона о выборах Президента РФ в Оренбургской области в день выборов, например, на отдельных избирательных участках в г. Медногорске, г. Кувандыке, а также обратили внимание на то, что В. Путин был представлен в СМИ по времени значительно больше других кандидатов, что нарушает принцип равенства кандидатов в использовании ими СМИ. Соответственно ими был выдвинут тезис о нелегитимности выборов в Оренбургской области и в РФ. Между тем, нужно было начать дискуссию с определения термина «легитимность», который не является синонимом понятия «законность». И поэтому нарушение Закона не свидетельствует о нелегитимности. В политической науке со времен Макса Вебера, легитимность – это доверие со стороны населения к политическим лидерам, политическим институтам и политическим процедурам. Если мы доказываем, что доверие в отношении победившего кандидата и отношение к самому институту выборов есть, то, следовательно, выборы легитимны. Частные нарушения законов о выборах на отдельных избирательных участках ситуацию не меняют. Что касается равного объема времени для кандидатов в СМИ, то здесь нужны реальные изменения в правовом поле. По закону Президент РФ имеет право информировать население о своей текущей деятельности, он не уходит в отпуск. Впрочем, демонстрацию 4-х серийного фильма о В. Путине в период избирательной кампании Центральное телевидение прекратило по рекомендации Э. Панфиловой - председателя Центральной избирательной комиссии РФ.

Рассмотрим оценку легитимности выборов Президента РФ в оценке оренбургских экспертов. Сначала экспертам был предложен вопрос о доверии к итогам выборов: «Считаете ли Вы достоверными итоги выборов Президента РФ в 2018 г.?» 50% экспертов ответили - да, и еще 33% - скорее да. Следовательно, если эксперты признали итоги выборов достоверными, то, по существу, эти эксперты считают выборы законными или «честными». Мы предложили экспертам ответить и на прямой вопрос о легитимности выборов: «Считаете ли Вы легитимными выборы Президента РФ в 2018 г.?» 57% экспертов ответили - да, и 20% - скорее да, 10% затруднились с

ответом. Следовательно, по существу, 77% оренбургских экспертов считают выборы легитимными.

Повысился уровень доверия экспертов к институту избирательных комиссий, что также свидетельствует о легитимности выборов. Экспертам был предложен вопрос: «Как вы оцениваете работу избирательных комиссий на выборах Президента РФ?»: Полностью удовлетворены работой избирательных комиссий – 23% оренбургских экспертов и, удовлетворены – 57%. Следовательно, всего удовлетворены работой избирательных комиссий – 80% экспертов. Уровень доверия к работе избирательных комиссий по данным опросов, проведенных нашим социологическим центром, значительно вырос. При этом эксперты понимают, что необходимо дальнейшее совершенствование избирательного законодательства по следующим направлениям: отмена или смягчение муниципального фильтра на региональных выборах, реальное выравнивание возможностей кандидатов в использовании СМИ, изменения в механизме формирования избирательных комиссий. В настоящее время в политическом и правовом дискурсе развернулась дискуссия о том, как менять законодательство, которое регулирует избирательный процесс. Одно из первых изменений - это перенос единого дня голосования с сентября на октябрь. Инициаторы переноса - политические партии и председатель ЦИК Э. Панфилова.

Одним из важнейших факторов, повлиявших на итоги выборов, следует считать изменение основных политтехнологий по организации выборов со стороны органов государственной власти. Власть убедилась в том, что высокая явка не угрожает легитимности власти и ее устойчивости. Изменение в организации избирательного процесса: от тренда: «сушить явку» к тренду «повышать явку» оказалось весьма успешным. Как известно, стратегию предыдущих избирательных кампаний разрабатывал В. Сурков. В настоящее время за этот участок работы отвечает заместитель главы администрации Президента РФ – Сергей Кириенко. Выбор Администрации Президента РФ в пользу технологии повышения явки можно оценивать как демократизацию политических процессов в РФ. Таким образом, С. Кириенко, Э. Панфилова «переиграли» В. Суркова в применении эффективных технологий в избирательном процессе.

И если раньше главной задачей участников выборов, конкурентов за голоса избирателей, было привести на избирательные участки «своих» избирателей и оставить дома «чужих» избирателей, то теперь у всех участников появилась общая задача: повысить явку. Что вполне вписывается в демократический принцип: чем выше явка, тем легитимнее выборы.

Это не помешало представителям оппозиции на круглом столе обвинить органы власти в исполь-

зовании административного ресурса. Факты такого административного влияния приводились в ходе дискуссии. Однако факторов принуждения голосовать именно за В. Путина выявлено не было. Поэтому мероприятия по повышению явки, которые проводили органы власти, вполне можно рассматривать как мобилизацию электората в рамках демократизации избирательного процесса. Никакой необходимости использовать административный ресурс, принуждая граждан посетить избирательные участки, не было. Подобного рода попытки были и наносили вред и избирательному процессу и органам власти, снижая доверие к институту выборов. То, что явка будет высокой, можно было прогнозировать за полтора месяца до дня выборов.

В ходе опроса экспертов мы попытались выяснить: «Какие факторы оказали основное влияние на высокую явку и итоги голосования в РФ и Оренбургской области?». И получили следующие ответы экспертного сообщества: личный авторитет В. Путина, как национального лидера – **57 %**, мероприятия по мобилизации избирателей, проведенные органами власти, – **50 %**, использование административного ресурса – **33,3 %**, результаты политики В. Путина с 2000 по 2018 гг. – **10,0%**, обещания избирателям в обращении В. Путина Федеральному собранию РФ повлияли, по мнению экспертов, только на **7 %** избирателей. Главный фактор из тех, что были перечислены в анкете для экспертов, это авторитет В. Путина, как национального лидера. Эту позицию выделили около **60 %** экспертов.

Ориентация на политического лидера, как фактор электорального поведения, стал ведущим не только на выборах Президента РФ, что логично, так как эти выборы персонализированы, но и на всех предшествующих выборах, проходивших с 2014 г. в нашей стране и области. Однако выборы 2018 г. стали апогеем в том влиянии, которое имидж В. Путина, как национального лидера, «отца нации», оказал на поведение жителей страны и области. Некоторые эксперты ссылаются на исторически сложившийся менталитет россиян, которые склонны ориентироваться на царя или вождя. Тогда возникает вопрос, а почему в 2012 г. за В. Путина проголосовали **57 %** жителей области, а в 2018 г. уже **73 %**. Наверное, не только менталитет, который, как известно не меняется каждые 5-10 лет, а комплекс факторов влияет на электоральные позиции избирателей.

Половина оренбургских экспертов полагают, что итоги выборов были обеспечены мероприятиями власти по мобилизации электората. И треть экспертов все-таки указали на влияние административного ресурса. На наш взгляд, кампания по информированию избирателей, развернутая в СМИ, Интернете и по другим каналам была на пользу самим избирателям, а не только представителям власти, которые боролись за высокую явку.

Мы знаем, что выборы Президента РФ проходили на фоне сложной внешнеполитической ситуации. Отравление английского шпиона Скрипаля и его

дочери, дискриминация наших спортсменов на Олимпийских играх в Сеуле, осложнение ситуации в Сирии и на Украине. Для выявления того, как повлияла на голосование избирателей внешнеполитическая ситуация, экспертам было предложено ответить на соответствующий вопрос. По мнению **70 %** оренбургских экспертов, внешнеполитическая ситуация скорее повысила явку и уровень поддержки В. Путина. **13 %** экспертов считают, что внешнеполитическая ситуация не оказала влияния на позиции избирателей. И только **3%** экспертов предположили, что такая ситуация скорее понизила явку и уровень поддержки В. Путина.

Итак, большинство экспертов и участников круглого стола полагают, что сложная внешнеполитическая ситуация только повысила уровень мобилизации электората в поддержку, как национального лидера, так и его политики. И в этом отношении организаторам избирательной кампании В. Путина в пору поблагодарить лидеров Запада за своевременно развязанную кампанию по дискредитации России. Потому что в этой ситуации В. Путина поддержали не только его избиратели, но и те, кто осознает себя патриотом России.

Экспертам было предложено ответить и на второй вопрос, как повлияла на поведение наших избирателей внутриполитическая и социально-экономическая ситуация в РФ? Внутренняя ситуация в РФ за последние четыре года была непростой. По данным социологических опросов, проведенных нашим центром (СЦОМ) с 2014 по 2016 гг., уровень доходов оренбуржцев снизился по их самооценке на **13%**. В 2017 г. уровень бедности в области стал снижаться. Но проблема низких доходов населения сохраняется. И это обстоятельство признал В. Путин в своем майском указе после выборов. В оценке влияния социально-экономической ситуации в РФ на итоги выборов позиции экспертов существенно дифференцированы.

По мнению **30 %** оренбургских экспертов, внутренняя ситуация в России: не оказала влияния на позиции избирателей, **27 %** экспертов считают, что она скорее повысила явку и уровень поддержки В. Путина, а еще **23 %** оренбургских экспертов считают, что ситуация в России скорее понизила явку и уровень поддержки В. Путина.

Итак, по мнению трети экспертов, внутриполитическая ситуация не повлияла на явку. Около трети экспертов предполагают, что ситуация даже повысила явку. В меньшинстве остались те эксперты, которые полагают, что внутриполитическая и социально-экономическая ситуация в РФ негативно повлияла на голосование.

Особое внимание при обсуждении итогов выборов Президента РФ было уделено влиянию средств массовой информации на электоральные позиции избирателей. Оренбургским экспертам был предложен вопрос: «Какие источники информации, по Вашему мнению, повлияли существенным образом на позиции избирателей?» Влияние СМИ на электо-

ральное поведение оренбуржцев эксперты оценили следующим образом:

- Телевидение – 90 %
- Интернет -60 %
- Радио – 10 %
- Газеты, журналы – 17 %.

Другие источники информации:

- Личные наблюдения и выводы – 30 %
- Встречи с доверенными лицами кандидатов – 10 %
- Слухи - 6,7 %
- Листовки, плакаты, баннеры, реклама - 3,3 %

Итак, мы видим, что основными источниками информации, по мнению экспертов, являются телевидение – 90 % и Интернет – 60 %. В феврале 2018 г. наш социологический центр (СЦОМ) провел опрос 600 жителей г. Новотроицка. На вопрос, какими источниками они пользуются, чтобы получать информацию о выборах, жители города ответили:

- Телевидение – 80 %
- Интернет используется в 2 раза реже (42 %)
- Газеты, журналы – 16 %
- Радио – 5 %

Иные источники:

- Личные наблюдения и выводы – 11 %
- Слухи – 5 %
- Встречи с кандидатами или их доверенными лицами - 1 %.

Информационная составляющая избирательной кампании рассматривалась и на круглом столе. Так, некоторые участники говорили о высоком уровне манипулирования позициями избирателей с помощью, прежде всего телевидения. 20 апреля 2018 г. на круглом столе со стороны некоторых депутатов Законодательного Собрания области от КПРФ были выдвинуты следующие «упреки» в адрес власти по поводу организации избирательной кампании:

- доминирование на экране информационных материалов с участием основного кандидата В. Путина;
- отказ В. Путина от участия в дебатах;
- неправильная форма проведения дебатов;
- сознательное шельмование П. Грудинина как на телевидении, так и в Интернете.

Причем собственные ошибки в организации кампании П. Грудинина представители КПРФ не рассматривали. На наш взгляд, уход П. Грудинина с дебатов не способствовал повышению его электорального рейтинга.

Итоги выборы, как по голосованию за кандидатов, так и по явке были вполне прогнозируемы. Большинство социологических центров РФ достаточно точно прогнозировали итоги выборов. Экспертам было предложено ответить на вопрос: «Вы ожидали такие итоги выборов Президента РФ и такую явку избирателей по нашей области?»: Да ответили - 57 % экспертов и скорее да еще 40 %. Таким образом, подавляющее часть экспертов – 97 % были уверены в том, что итоги выборов будут такими.

И, действительно, основные тренды выявились рано и были стабильными: а именно высокая явка и

голосование за В. Путина выше 70 %. Оренбургский социологический центр также прогнозировал итоги выборов. Для прогноза СЦОМ были использованы результаты опроса жителей г. Новотроицка 2-4 февраля, а также опроса студентов пяти вузов г. Оренбурга в январе 2018 г., поэтому можно сопоставить наш прогноз с итогами выборов по Оренбургской области.

Реализация прогноза СЦОМ на выборах Президента РФ в Оренбургской области

Таблица

Кандидат	Прогноз СЦОМ на «Эхо Москвы» 12.03.2018г.	ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ на выборах Президента РФ по Оренбургской области
С.Н. Бабурин	Менее 1 %	0,61
П.Н. Грудинин	12-14	15,47
	(в городах до 15%)	
В.В. Жириновский	6-8	6,76
В.В. Путин	72-75	72,97
К.А. Собчак	2	1,15
М.А. Сурайкин	Менее 1 %	0,78
Б.Ю. Титов	Менее 1 %	0,60
Г.А. Явлинский	Менее 1 %	0,57
Оценка процента недействительных избирательных бюллетеней	Менее 1%	1,10
Наиболее вероятная явка	68-73	66,6%

Подтверждение прогноза социологов итогами выборов свидетельствует о том, что выборы были «честными». Опрос зафиксировал электоральные позиции избирателей, а выборы их подтвердили. С другой стороны, итоги выборов – это верификация, то есть подтверждение правильной, научно обоснованной методики проведения социологического опроса.

Реальных конкурентов у В. Путина на выборах в 2018 г. практически не было, поэтому ему и не было необходимости вести активную избирательную кампанию. Он ее практически выиграл до ее начала. Если бы власти допустили к участию в избирательной кампании А. Навального, то принципиально результаты выборов не изменились бы. Либеральные кандидаты Г. Явлинский и К. Собчак не смогли мобилизовать тот электорат, который в 2012 г. поддержал предпринимателя и олигарха М. Прохорова. Соответственно и П. Грудинин не смог мобилизовать весь коммунистический электорат, который в 2012 г. голосовал за Г. Зюганова. Эти избиратели частично поддержали В. Путина. Другая часть, по-видимому, не явилась на выборы.

Выводы

1. В ходе экспертного опроса и в дискуссии экспертов на круглом столе оценивалась легитимность прошедших в 2018г выборов Президента РФ.

Выяснилось, что при оценке итогов выборов существует терминологическое расхождение в трактовке понятия «легитимность». Большинство экспертов признали выборы достоверными и легитимными. Депутаты Законодательного Собрания Оренбургской области от оппозиционных партий признали выборы нелегитимными в связи с нарушениями, допущенными в ходе выборов, преимущественно на федеральном и муниципальном уровнях. Имеет место смешение понятий «законность» (соблюдение законов) и легитимность (доверие избирателей к победителю на выборах и к итогам выборов). Предсказуемость итогов выборов за полтора месяца до дня голосования свидетельствует о том, что их итоги не были обеспечены административным ресурсом, отдельные проявления которого имели место непосредственно перед выборами и в ходе выборов. Предсказуемость итогов выборов свидетельствует о сложившихся электоральных позициях оренбуржцев, которые существенно не изменились в процессе самой избирательной кампании.

2. Кроме того, на круглом столе выявлено рассмотрение некоторыми участниками терминов «мобилизация избирателей» и «применение административного режима» как синонимов. Между тем «мо-

билизация избирателей» - это деятельность госорганов, избирательных комиссий, политических партий и общественных организаций по привлечению граждан к участию в выборах. Она направлена на легитимацию выборов. Чем выше явка и голосование избирателей в соответствии с их собственными позициями, тем легитимнее итоги выборов. Применение же административного ресурса – это давление на избирателей в ходе избирательного процесса по явке и по голосованию за определенного кандидата. Такого рода давление лишь снижает доверие избирателей к избирательному процессу.

3. 80 % экспертов выразили доверие к работе избирательных комиссий, что также свидетельствует о доверии к институту выборов и легитимных выборах в Оренбургской области.

3. Вместе с тем эксперты отметили, что главный фактор, который повлиял и на явку и на итоги выборов, - личный авторитет В. Путина, как национального лидера. Соответственно для власти и общества в условиях сложной внешнеполитической и внутривнутриполитической ситуации важно сохранить этот ресурс.

4. Нужно отметить особую роль Интернета в прошедшей избирательной кампании. Молодежь в большинстве поддержала В. Путина. Это означает, что не только оппозиция, но и власть эффективно использует социальные сети и сайты Интернета в избирательной кампании.

Рецензент: Стрелец Ю.Ш., профессор кафедры общегуманитарных, социально - экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.фил.н., профессор.

Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

ГАБИТДИНОВ РАШИТ ФУАТОВИЧ

старший преподаватель кафедры гражданского права и процесса
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,
post@oimsla.edu.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ЖИЛИЩЕ

GABITDINOV RASHIT FUATOVICH

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

SEVERAL ASPECTS OF REALIZATION OF THE RIGHT TO HAVE A DWELLING

Аннотация. В научной статье анализируются особенности реализации конституционного права граждан на жилище. В частности, подробно освещается новый вид договора найма жилого помещения в фонде социального использования. Выявлены особенности данного договора, проведено его сравнение с договором социального найма, подчеркивается необходимость доработки положений жилищного законодательства, регулирующих договор найма жилого помещения в фонде социального использования.

Ключевые слова: право граждан на жилище, договор найма жилого помещения, жилищный фонд социального использования, договор социального найма и договор найма жилого помещения в государственном муниципальном фонде социального использования.

Review. In this article the author analyzed the peculiarity of the realization of the constitutional right of citizens to have a dwelling. In particular it deals with a new type of agreement of renting in the fund of social use. It is found out the peculiarity of this agreement and it is compared with the agreement of social renting. The author underlines the necessity of finishing off the principles of housing legislation which regulates the agreement of renting in the fund of social use.

Keywords: the right of citizens to have a dwelling, an agreement of renting a dwelling, the dwelling fund of social use, an agreement of social renting and an agreement of renting in the state municipal fund of social use.

Социальная направленность политики любого государства в первую очередь определяется таким показателем, как степень удовлетворенности граждан в жилище. В статье 7 Конституции РФ провозглашено, что Россия является социальным государством, «...политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека...».

Достойную жизнь просто невозможно представить без права на жилище. Жилище выступает

той средой, в которой происходит вся жизнь человека, удовлетворяются материальные и иные (духовные, социальные) потребности. Таким образом, можно с уверенностью сказать, что социальная направленность любого государства проявляется именно в степени удовлетворенности граждан в жилище. В юридической литературе в разных плоскостях учеными цивилистами рассматривались вопросы реализации прав граждан на жилище¹.

¹ См.: Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации (постатейный научно-практический) / Под ред. Ю.Ф. Беспалов, О.А. Егорова. М.: Проспект, 2014. С. 580-584; Седугин П.И.. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: ИН-ФРА-М-НОРМА, 1997. С. 64-70; Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2011. С. 98-104; Грудцына Л.Ю. Жилищное право России. Учебник. М.: Эксмо, 2013. С. 471-480; Мозолин В.П. Гражданское право: учебник в 3-х т. 2-е изд. Том 2 / под ред. В.П. Мозолина / Л. Ю. Василевская, В. П. Мозолин, А. И. Масляев, Ю.П. Свит и др. Проспект Москва, 2016. С. 213; Суханов Е.А. Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 1: Учебник /Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 2000. С. 442-445.

В соответствии со ст. 40 Конституции РФ все граждане, имеющие намерение реализовать свое право на жилище, по способам получения жилья разделены на три категории. Следует заметить, что бесплатная распределительная система жилых помещений, существовавшая с 1917 г. и весь период социалистического развития государства, то есть, до 1993 г., в настоящее время сохранилась только за социально незащищенными, малоимущими гражданами, а также за гражданами, специально указанными в законе. Вся остальная масса населения реализует право на получение жилья за счет собственных средств. В развитие положений Конституции РФ ст. 2 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее - ЖК РФ) устанавливает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, а именно содействуют развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище; используют бюджетные средства и иные незапрещенные законом источники денежных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе, путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений; в установленном порядке предоставляют гражданам жилые помещения по договорам социального найма или договором найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда; стимулируют жилищное строительство; обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан приобретающих жилые помещения и пользующихся ими на законных основаниях...».

Таким образом, можно отметить, что жилищное законодательство предусматривает различные способы для удовлетворения потребности в жилище. Главными по смыслу законодательства являются бесплатное предоставление жилья по договорам социального или коммерческого найма; это предоставление жилья с использованием ипотечного кредитования, чем пользуется большинство граждан России, а также приобретение жилья за счет собственных средств - этот способ доступен только для состоятельных граждан. На наш взгляд, краеугольным камнем в реализации прав граждан на жилище выступает экономический интерес, который включает в себя также социально-политическую и правовую составляющие, но реализация этого интереса лежит исключительно в экономической плоскости, а именно в наличии или отсутствии денежных средств на приобретение жилья. Имея огромный интерес в удовлетворении потребности в жилище, незащищенные в социальном плане граждане замыкаются на воле государственной либо муниципальной власти, от которой зависит реализация данного интереса. И глав-

ное, на наш взгляд, в этом вопросе - аспект гармонизации интересов, которыми обладает государственная и муниципальная власть, реализуя жилищную политику и социально незащищенный нуждающийся в улучшении жилищных условий человек. Под словом «интерес» В.И. Даль понимал «пользу, выгоду, прибыль»². В социально политическом словаре под словом «интерес» понимается «реальная причина социально политических действий лежащих в основе непосредственных побуждений, мотивов, идей участвующих в них индивидуумов»³. На начальном этапе реализация прав граждан на жилище (в данном случае речь идет о социально незащищенных гражданах) их интерес актуализируется в получении жилого помещения для нормальной жизни самих граждан и их семей, а для государственной и муниципальной власти этот интерес, выступая как публичный, выражается в правовых актах – законах. В частности в ст. 1, 2 ЖК РФ установлено, что жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище. Органы государственной власти и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают условия для осуществления гражданами права на жилище, как нами было указано выше. А теперь посмотрим на реализацию интереса в получении жилья со стороны представителя органа государственной власти или органа местного самоуправления. Нетрудно заметить, что реализация предоставленных законом полномочий указанных органов зависит от добросовестности и порядочности исполнения работниками этих органов своих обязанностей. Интерес работников в основном заключается в неукоснительном соблюдении инструкций и положений, например, Закона Оренбургской области от 23 ноября 2005 г. №2733/489-III-ОЗ «О порядке ведения органами местного самоуправления учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма» и только косвенно связан с реализацией права граждан на жилище. Таких граждан, как правило, намного больше, чем имеющаяся возможность предоставления жилья, и она ни в коем случае не связана со сроками предоставления жилья, а также какими-либо стимулами для государственного чиновника. В соответствии с Законом Оренбургской области от 13 июля 2007 г. № 1347/285-IV-ОЗ «О предоставлении гражданам, проживающим на территории Оренбургской области, жилых помещений жилищного фонда Оренбургской области» помещения по договорам социального найма предоставляются в порядке очередности, исходя из времени принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях. Это многодетные семьи, ветераны боевых действий, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов. Со-

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка // Науч. ред. Л. В. Беловинский. М.:ОЛМАМедиаГрупп, 2009. С. 351.

³ Гукасян Р.Е. Проблема интереса в советском гражданском процессуальном праве. Монография. Отв. ред.: Вукот М. А. Саратов: Приволж. кн. изд-во, 1970. С. 78.

гласно данным Управления жилищной политики и жилищного фонда, на учете в г. Оренбурге состоят 1824 человека⁴, а граждан, признанных малоимущими и состоящих в очереди на получение жилья - 1252 человека. В 2017 г., согласно этим же данным, предоставлено 16 жилых помещений за счет средств областного бюджета гражданам, страдающим тяжелой формой хронического заболевания и имеющим право на внеочередное предоставление жилья. Если обратиться в суд с требованием о внеочередном получении жилья в связи с тяжелой формой хронического заболевания, то районные суды принимают решение об обязанности муниципалитета о немедленном предоставлении жилья. Тогда, получив решение суда, муниципалитет обращается в органы государственной власти субъекта федерации с постановленным решением и с ходатайством о предоставлении средств бюджета субъекта федерации и таким гражданам (внеочередникам) действительно вне очереди предоставляется социальное жилье⁵. Согласно приведенным данным, семь жилых помещений предоставлено из муниципального жилищного фонда малоимущим гражданам. В рамках программы «Обеспечение жильем молодых семей» предусмотрено предоставление социальных выплат, в том числе на погашение ипотечного кредита при рождении ребенка. В 2017 г. такие социальные выплаты получили 15 семей, состоящие на учете в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий и включенные в число участников в городе Оренбурге. Согласно данным Управления жилищного фонда и жилищной политики г. Оренбурга, с 2011 по 2017 гг., количество квартир, предоставленных по договору социального найма, распределилось следующим образом: 2011 г. - 344; 2012 г. - 490, 2013 г. - 481, 2014 г. - 224, 2015 г. - 314, 2016 г. - 212, 2017 г. - 217 квартир⁶. Произведя несложные расчеты, мы приходим к следующим выводам: налицо динамика снижения предоставления бесплатных квартир по договорам социального найма; время ожидания в очереди на получение квартиры составляет в среднем 13 лет. Ввиду изложенных обстоятельств государство выработало такой механизм, позволяющий сократить до минимума сроки ожидания в реализации права граждан на жилище. Такой механизм называется получение социального и коммерческого жилья по договору найма в наемных домах.

Следует заметить, что острота жилищной проблемы в России обусловлена не только экономическими факторами, то есть нехваткой средств на приобретение жилья, но и существованием бюрократи-

ческих барьеров в самом жилищном строительстве. Поэтому уровень обеспеченности жильем в России один из самых низких среди стран ближнего зарубежья и, конечно же, среди других европейских стран.

Например, уровень обеспеченности жильем граждан колеблется от 12 м² общей площади жилья на одного человека (а учетные нормы представления жилья, по которым лицо признается нуждающимся в улучшении жилищных условий, в различных регионах России также колеблются от 12 м² до 18 м² жилья). Согласно п. 1 ст. 50 ЖК РФ норма предоставления площади жилья по договору социального найма есть минимальный размер площади жилого помещения, исходя из которого определяется размер общей площади помещения, предоставляемого по договору социального найма. Следует заметить, что органы местного самоуправления могут устанавливать эту норму самостоятельно в зависимости от достигнутого в соответствующем муниципальном образовании уровня обеспеченности жилыми помещениями предоставляемых по договору социального найма, а также с учетом других факторов: например климатических условий; от уровня потребности в рабочей силе и т.п.⁷.

Приведем некоторые сравнительные данные. Так, например, по данным Агентства по статистике в Республике Казахстан, на одного гражданина Казахстана приходится в среднем 19,9 м² площади жилья. По данным Статистического регистра жилищного фонда, в городских населенных пунктах на одного жителя республики Казахстан приходится 22, 4 м² общей площади жилья, а в сельских населенных пунктах 17 м²⁸.

В европейских странах на одного гражданина приходится 40-45 м² благоустроенного жилья⁹.

Рассмотрим основания возникновения права на жилище по договорам социального и коммерческого найма, в договорах найма социального использования в государственном и муниципальном жилищном фонде и исследуем такие понятия, как наемные дома и договоры социального и коммерческого найма в наемных домах. В частности, попытаемся ответить на вопрос: возможно ли решить жилищную проблему с помощью заключения договора найма жилого помещения как социального, так и коммерческого в наемных домах?

Согласно п. 1 ст. 49 ЖК РФ по договору социального найма предоставляются жилые помещения из государственного и муниципального жилищного фонда, но следует отметить, что заключению договора социального найма для получения жилого помещения предшествует сложный юридический состав:

⁴Статистические данные Управления Жилищной политики и жилищного фонда http://orenburg.ru/power/administration/authorities/office_of_housing_policy/ (дата обращения: 10.05.2018).

⁵ Решение Ленинского районного суда по делу № 76-88/2016 по иску Логиновой Л.В. к Администрации г. Оренбурга // Архив Ленинского районного суда г. Оренбурга за 2016 год.

⁶Статистические данные Управления Жилищной политики и жилищного фонда http://orenburg.ru/power/administration/authorities/office_of_housing_policy/ (дата обращения: 26.04.2018).

⁷ Грудцына Л.Ю. Жилищное право России. Учебник / Л. Грудцына. - М.:Эксмо, 2013. С. 218.

⁸ Радловский Я. Недвижимость в Казахстане: На одного человека приходится около 20 квадратных метров жилья. URL: <https://tengrinews.kz/buildings/nedvijimost-kazahstane-odnogo-cheloveka-prihoditsya-okolo-20-257588/> (дата обращения: 08.05.2018).

⁹ Там же.

необходимо быть признанными малоимущими, а также нуждающимися в получении жилого помещения по договору социального найма в установленном законодательством порядке. Малоимущими гражданами признаются граждане, уровень приходящегося дохода которых ниже прожиточного минимума. Критерий определения того, является ли гражданин малоимущим - материальное положение, в частности, учитывается все имущество, находящееся в собственности претендента на получение жилья, которое подлежит налогообложению, а также состав имущества, которое принадлежит членам его семьи и также облагается налогом. Таким образом, законодатель установил жесткое требование о предоставлении информации о своем имущественном положении как претендента на получение жилого помещения, так и информации об имущественном положении членов его семьи. И здесь, на наш взгляд, кроется проблема, которая заключается в объеме налогооблагаемой базы имущества для признания малоимущими. В это имущество включаются и земельные участки, на которых совсем не обязательно может находиться жилое помещение, это и автомобили, которые облагаются транспортным налогом, и дачные участки, и драгоценные вещи, подаренные или приобретенные, например при регистрации брака. На наш взгляд, в эту базу следует включать исключительно недвижимое имущество, принадлежащее нуждающимся в улучшении жилищных условий, и это будет совершенно справедливо с точки зрения защиты прав социально незащищенных граждан.

Следующим этапом в предоставлении жилья по договору социального найма служит факт постановки на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, но и в этом случае существуют определенные барьеры, установленные законодателем с целью защиты коренного населения, проживающего на данной территории, а именно: для постановки на учет в обязательном порядке необходимо иметь постоянную регистрацию на территории данного муниципального образования, где нуждающийся в улучшении жилищных условий и члены его семьи собираются реализовать свое право на жилище путем заключения договора социального найма.

Следует заметить, что создается коллизия между положениями Закона РФ¹⁰, который устанавливает недопустимость ограничений прав в зависимости от наличия или отсутствия регистрации по месту жительства. В последнее время очень широко распространились миграционные процессы и причин этому явлению множество, но определяющими, на наш взгляд, являются экономические факторы. В частности – снижение жизненного уровня, отсутствие работы или невысокая заработная плата, все это заставляет людей, и, особенно молодое поколение, менять постоянное место жительства. Нельзя не учитывать миграционные потоки из стран ближнего зару-

бежья – Таджикистана, Узбекистана, Туркмении, Армении, Грузии, Украины, которые увеличиваются из года в год. Некоторые из этих граждан также могут претендовать на получение жилья при определенных условиях, в частности, при получении гражданства и постоянного проживания на данной территории в течение определенного времени. Требование постоянного проживания приезжающих граждан установлены в целях защиты коренного населения – граждан Российской Федерации. Но данный факт ограничения прав противоречит нормам Закона РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

В соответствии с п.2 ст.60 ЖК РФ договоры социального найма заключаются только с гражданами Российской Федерации. В соответствии с законами субъекта федерации, в частности с Законом Оренбургской области от 13 июля 2007 года № 1347/285-IV-ОЗ «О предоставлении гражданам, проживающим на территории Оренбургской области, жилых помещений жилищного фонда Оренбургской области» в Оренбургской области для постановки на учет в качестве нуждающихся для получения жилья по договору социального найма необходимо постоянное проживание на территории области в течение пяти лет. Доказательством постоянного проживания выступает установление факта регистрации по месту жительства, но добиться такой регистрации от частного лица - наймодателя бывает довольно сложно. Порой из-за простого желания не показывать дополнительные доходы, получаемые от сдачи в наем жилых помещений, и для того, чтобы избежать уплаты налогов, наймодатель просто не регистрирует лиц, постоянно проживающих в жилых помещениях. На наш взгляд, решение этого вопроса возможно путем подачи в суд заявления об установлении факта, имеющего юридическое значение. При этом в суде с помощью свидетельских показаний о длительности проживания можно добиться получения решения суда, констатирующего факт постоянного проживания на протяжении необходимого установленного законом срока, для того чтобы в дальнейшем получить решение муниципалитета о постановке на учет в качестве нуждающихся в получении жилого помещения¹¹.

Выстроим систему фактов для получения бесплатного жилья по договору социального найма: 1) факт гражданства Российской Федерации самого претендента и членов его семьи; 2) факт постоянного проживания в муниципальном образовании на протяжении длительного времени от пяти до десяти лет; 3) факт признания гражданина малоимущим. На наш взгляд, понятие «малоимущий» является некорректным, так как способно оскорбить человеческое достоинство, и, кроме всего прочего, сам механизм признания его таковым, как мы указывали ранее, страдает рядом недостатков. Конечно, А.Н. Островский еще

¹⁰ Закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Российская газета. 1993. 10 августа.

¹¹ Решение Ленинского районного суда по делу № 06/2016 по иску Мишина И.К. // Архив Ленинского районного суда г. Оренбурга за 2016 год.

в 19 веке иронизировал по поводу того, что «бедность не порок». Однако, в то время, можно с уверенностью сказать, бедность вызывала, с одной стороны, снисхождение, но не приветствовалась, ни со стороны общества, ни со стороны государства¹². По статистическим данным, которые приводит Федор Бурлацкий в своей книге «Рассуждения», Россия к началу первой мировой войны в 1914 году занимала первое место в Европе и второе место в мире по уровню продуктов, производимых на одного человека, проживающего в стране¹³. Поэтому о бедности можно говорить условно. Целесообразно заменить понятие «малоимущие граждане» в п. 2 ст. 49 ЖК РФ на понятие «социально незащищенные граждане». 4) Для получения жилья по договору социального найма необходимо установление факта нуждаемости в жилом помещении. Факт признания гражданина малоимущим и нуждающимся осуществляется органами местного самоуправления того территориального образования где производится постановка на учет. Ст. 51 ЖК РФ к нуждающимся в улучшении жилищных условий относит:

1) не являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения. Следует обратить внимание, что для заключения договора социального найма, как и для заключения договора найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, а именно нанимателями в жилых наемных домах является факт нуждаемости.

2) являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования или членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования либо собственниками жилых помещений или членами семьи собственника жилого помещения и обеспеченные общей пло-

щадью жилого помещения на одного члена семьи менее учетной нормы. И в этом случае система фактов, предшествующих заключению договора социального найма и договора найма в наемных жилых домах, является абсолютно идентичной.

3) проживающих в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям. В этом случае законодатель не проводит разграничение требований по фактическому составу этих двух договоров, договора социального найма и договора найма жилых помещений в государственном и муниципальном жилищном фонде. Следует понимать, что требования установленные статьей 51 ЖК РФ, относятся к обоим видам договоров.

4) являющихся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или собственниками жилых помещений, членами семьи собственника жилого помещения, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в составе семьи имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющих иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма, договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти. И в этом случае законодатель устанавливает аналогичный юридический состав фактов, предшествующих как для заключения договора социального найма, так и договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования.

Претендентами на получение жилых помещений по договору социального найма являются, кроме указанных в ст. 51 ЖК РФ, лица, прямо названные как нуждающиеся в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации, законах субъектов Российской Федерации¹⁴.

¹² Степанов В. В. Несостоятельность (банкротство) в России, Франции, Англии, Германии. М: Статут. 1999. С. 25 -26.

¹³ Бурлацкий Ф. М. Рассуждения. М.: Политиздат, 1970. С. 89-106.

¹⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12116077/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12188106/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». URL: <https://rg.ru/2011/02/07/police-dok.html> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12181539/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/12123352/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». URL: <http://base.garant.ru/178792/722cadedf6c6a7898629c318a529d6eb5f/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 09 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы». URL: <http://base.garant.ru/135508/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». URL: <http://base.garant.ru/10135206/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 20 июня 1996 г. № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности». URL: <http://base.garant.ru/10108984/> (дата обращения 18.05.2018); Федераль-

Продолжим сравнительный анализ договора социального найма жилого помещения и договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования (статья 91.1 ЖК РФ). Согласно статье 60 ЖК РФ договором социального найма жилого помещения признается договор, по которому одна сторона - собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне - гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нем на условиях, установленных ЖК РФ.

Договор социального найма является консенсуальным, возмездным, двусторонне обязывающим. На наш взгляд, главное его достоинство в том, что он является бессрочным, в соответствии с п. 2 ст. 60 ЖК РФ. Данный факт выступает важнейшей гарантией стабильности жилищных правоотношений, а для граждан нанимателей это означает возможность без тревог и опасений потерять жилье проживать в жилом помещении до конца своей жизни.

Предметом договора социального найма жилого помещения выступает жилой дом, квартира, часть жилого дома или квартиры. Характеризуя предмет данного договора, следует отметить: в любом случае предметом договора являются только изолированные и, как правило, благоустроенные жилье помещения. Однако законодатель из ст. 60 ЖК РФ исключил слово «благоустроенные», тем самым предоставив возможность наймодателю предоставлять нанимателям по договору социального найма дома и квартиры с частичными удобствами, что вряд ли является оправданным. Фактором, служащим стабильности жилищных правоотношений, предоставляемых по договору социального найма, выступает правило, согласно которому переход права собственности на занимаемые по договору социального найма жилое помещение, право хозяйственного ведения или права оперативного управления таким жилым помещением не влечет за собой расторжение или изменение условий договора социального найма жилого помещения. Таким образом, наниматели по договору социального найма приобретают возможность стабильного неограниченного пользования своим жильем независимо от воли собственника и без ограничения

срока пользования и это поистине можно назвать принципом стабильности и гарантированности жилищных правоотношений по договору социального найма.

Согласно ст. 91.1 ЖК РФ по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования одна сторона - наймодатель обязуется передать другой стороне гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и пользование для проживания внаем на условиях, установленных ЖК РФ. Это означает, что данный договор также является двухсторонним, взаимным, возмездным, но в отличие от договора социального найма – срочным. А предметом договора является наемный дом, то есть жилое помещение, принадлежащее собственнику, в котором все права и обязанности производны от воли собственника. В отличие от договора социального найма этот договор отличается не только предметом, но и сторонами и содержанием. В соответствии со ст. 91.5 ЖК РФ предметом договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования может быть жилое помещение в наемном доме социального использования, за исключением комнат и квартир, не являющихся наемным домом социального использования. Наемным домом признается здание, которое или все помещения в котором принадлежат на праве собственности одному лицу и которое или все помещения в котором предназначены для представления гражданам во владение и пользование для проживания. Обратим внимание, что в отличие от договора социального найма наймодателями по договорам найма жилых помещений фонда социального использования может быть орган государственной власти или орган местного самоуправления, а также уполномоченный выступать от имени Российской Федерации субъекта РФ, муниципального образования в качестве собственника жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда либо уполномоченная таким органом организация, а также организация, являющаяся собственником жилого помещения частного жилищного фонда или уполномоченная собственником такого жилого помещения и соответствующая требованиям, установленным Правительством РФ.

Существует четыре вида наймодателей: федеральный орган государственной власти; орган местного самоуправления, выступающий от имени РФ или субъекта РФ; муниципальное образование, владеющее муниципальным жилищным фондом; част-

ный закон от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/10164504/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». URL: <http://base.garant.ru/10104543/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах». URL: <http://base.garant.ru/10103548/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи». URL: <http://base.garant.ru/10136250/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/10164358/> (дата обращения 18.05.2018); Закон РФ от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы». URL: <http://base.garant.ru/10136260/> (дата обращения 18.05.2018); Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/70291362/4c3e49295da6f4511a0f5d18289c6432/> (дата обращения 18.05.2018); Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». URL: <http://base.garant.ru/10103670/> (дата обращения 18.05.2018); Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». URL: <http://base.garant.ru/185213/> (дата обращения 18.05.2018).

ные юридические лица - собственники жилых помещений, предоставляющие свой жилищный фонд для социального использования. Свои полномочия наймодатели могут доверить каким-либо юридическим лицам, а это означает расщепление воли самого собственника, что не одно и то же для нанимателя. Кроме того, как нами было указано, наймодателями по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования могут выступать организации, являющиеся собственниками жилых помещений частного жилищного фонда или уполномоченные ими лица. Увеличение круга наймодателей за счет частных юридических лиц, с одной стороны, увеличивает возможность реализации жилищных прав будущих потенциальных нанимателей, но, с другой стороны, это может грозить нестабильностью самого договора, так как наймодатели - частные юридические лица могут в любое время потребовать расторжения данного договора, например, по причине свободы распоряжения своей собственностью. Для сохранения прав нанимателей с частными наймодателями законодатель установил ограничения по распоряжению жилыми помещениями в фонде социального использования, где собственниками выступают частные юридические лица.

Таким образом, законодатель в отличие от договора социального найма в число наймодателей ввел частных юридических лиц. Можно с уверенностью сказать, что их воля по владению пользованию и распоряжению наемными домами кардинально будет отличаться и отличается от воли публичных образований. Из этого следует, что наниматель по договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования находится в менее защищенном положении, чем наниматели, проживающие по договору социального найма. Нельзя не заметить, что законодатель в п. 2 и п. 3 ст. 91.2 ЖК РФ установил ограничения по передаче правомочий собственника по договору найма жилых помещений социального использования в виде запрета на передачу своих правомочий другим лицам, как нами было отмечено ранее. Однако остается открытым вопросом о том, как согласуются установленные ограничения с принципом абсолютности владения пользования и распоряжения со стороны собственника.

В соответствии со ст. 91.3 ЖК РФ наниматели по договору найма жилого помещения жилищного фонда социального использования - это граждане, признанные по установленным основаниям нуждающимися в жилых помещениях, и граждане, признанные по основаниям, установленным другим федеральным законом, указом Президента РФ, законом субъекта РФ или актом представительного органа местного самоуправления, нуждающимися в предоставлении жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования, в том случае, если доход гражданина и постоянно проживающих совместно с ним членов его семьи и стоимость подлежащего налогообложению их имущества не превышает максимальный раз-

мер, установленный ч. 2 ст. 91.3 ЖК РФ; а также это граждане, не признанные и не имеющие оснований быть признанными малоимущими в установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Нанимателями могут быть иностранные граждане и лица без гражданства, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Таким образом, законодатель устанавливает, как отмечалось нами ранее, четкие рамки претендентов – потенциальных нанимателей по договору найма в государственном муниципальном жилищном фонде заключающих договор в наемных домах. Это как указывалось лица, имеющие нуждаемость, но не являющиеся малоимущими и по уровню своего дохода не имеющие возможность заключить договор на приобретение жилья по ипотечному кредиту, это лица, как правило, ранее состоявшие на учете в органах муниципалитета, в качестве нуждающихся, но по договору социального найма. Теперь же они изменяют свой правовой статус, оставаясь нуждающимися, при наличии предусмотренных законом оснований они становятся претендентами на заключение совершенно иного договора – договора найма в государственном муниципальном фонде социального использования. Данный договор является возмездным, как и договор социального найма, однако есть тонкое разграничение признака возмездности: если по договору соцнайма оплата осуществляется по тарифам, установленным государством, а во втором случае эта плата устанавливается собственником наемного жилого дома и зависит исключительно от его воли и желания. Если собственником выступает муниципальное образование или субъект федерации, а также уполномоченные ими органы, тогда цены за жилье и коммунальные услуги будут регулироваться государством. Однако, если собственником наемного дома выступает юридическое лицо, то размер платы будет зависеть исключительно от воли собственника наемного жилого дома, и эта плата обязательно будет включать компенсацию затрат от строительства дома и аренды земельного участка, от размера субсидий и кредитов, предоставленных государством на строительство наемных домов. И еще одно отличие. Анализируемый нами договор является срочным и заключается на срок от одного года до десяти лет, причем в законодательном порядке собственник наемного дома может потребовать изменения или расторжения данного договора.

Однако, как быть гражданам, добросовестно потратившим немалую часть своей жизни на приобретение жилья по договору социального найма, а затем заключившим договор найма жилого помещения в государственном и муниципальном жилищном фонде, то есть найм в наемных домах, и по истечении срока действия которого, при его не заключении со стороны наймодателя оказавшимся без жилья? Законодателем установлено, что изменение имущественного положения нанимателя является основанием для расторжения договора, но это имуществен-

ное положение совсем не означает, что бывший наниматель жилого помещения в наемных домах уже способен приобрести жилье по ипотечному кредиту или приобрести его на возмездной основе по какому-либо иному договору.

Наемные дома могут быть предназначены как для социального, так и для коммерческого использования¹⁵. Наемный дом социального использования может быть таковым только в том случае, когда доля жилых помещений предоставленных по договорам найма жилых помещений фонда социального использования в общем количестве жилых помещений не может быть менее чем 50 % от общей площади таких помещений в общей площади всех жилых помещений в наемном доме.

Оставшиеся 50 % наемного дома могут сдаваться в найм по договору коммерческого найма. Это, как указывает Е.С. Крюкова¹⁶, может привести к конфликту интересов и с ее мнением вполне можно согласиться.

Социальная направленность использования жилых помещений в наемном доме зависит не только от цели использования, но и от специальных льгот, предоставляемых со стороны государства и муниципалитетов. Прежде всего, это кредитование, построенное на возвратности, возмездности, срочности и конкурсной основе на основании договора на освоение данной территории. Т.С. Федоровская и С.Э. Маслей указывают принципы и обязательные реквизиты, которые должен содержать договор на освоение территории и представление¹⁷.

По нашему мнению, качество и комфортность наемных домов как социального, так и коммерческого использования напрямую зависит от той доли финансирования, которую будет оказывать государство либо муниципалитет, на чьей территории строится данный наемный дом. Финансирование, как известно, есть вопрос о том, будут ли существовать наемные дома или не будут или его можно перефразировать иным образом: будет ли решена пусть даже на срочной, временной основе проблема удовлетворения граждан в жилище путем заключения договора социального или коммерческого найма в наемных домах? Этот вопрос остается невыясненным.

Как указывает З.И. Цыбуленко, в целях создания, эксплуатации наемного дома социального использования, который находится в государственной или муниципальной собственности, и для его приобретения могут использоваться средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или имущество, являющееся государственной или муниципальной собственностью. Для создания, эксплуатации аналогичного дома, который находится в част-

ной собственности, для его приобретения может представляться государственная, муниципальная и иная поддержка: за счет средств бюджетов разных уровней, либо путем предоставления имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью, а также за счет средств иных лиц, либо путем предоставления имущества принадлежащего им¹⁸. Из сказанного можно сделать вывод о том, что без надлежащего финансирования, привлечения значительного количества инвесторов - наемные дома не могут быть выстроены.

Согласно ч. 4 и ч. 5 ст. 91.19 ЖК РФ государственная поддержка предусмотрена не только для строительства, но и для эксплуатации наемного дома. Законодатель позаботился об интересах собственника наемного дома на тот случай, если происходит изменение целей использования здания до истечения срока определенного в решении или договоре о присвоении статуса наемного дома. Предусмотрена компенсация в форме полного возмещения государству предоставленной поддержки то есть финансовых средств. Однако остается открытым вопрос: какова судьба граждан, проживающих в наемных домах при изменении целей использования: либо они возвращаются в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий в очередь на получение жилья по договору социального найма, либо будут ожидать строительство нового наемного дома для заключения договора найма в государственном и муниципальном жилищном фонде социального использования. Анализируя содержание договора найма, заключаемого в наемных домах как социального, так и коммерческого использования, нельзя не отметить усеченный, урезанный объем прав и обязанностей нанимателей в данных договорах. Речь идет о том, что наниматели лишены ряда правомочий, которые предусмотрены при заключении договора социального найма, а именно такие граждане не имеют право на приватизацию жилья, на обмен занимаемых жилых помещений, на компенсацию в случае сноса жилого помещения, не имеют права на перепланировку и переустройство жилых помещений и ряд других, все это ущемляет права нанимателей проживающих в наемных домах. Еще один острый вопрос - это плата за проживание. Как указывается в Федеральном законе от 21 июля 2014 № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования», направленном на урегулирование жилищных правоотношений в сфере найма жилых помещений, основная цель данного документа – со-

¹⁵ Федоровская Т.С., Маслей С.Э. Наемный дом: особенности создания и правового режима // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 3. С 97-106.

¹⁶ Крюкова Е.С. Новеллы жилищного законодательства в сфере наемных отношений // Вестник СамГУ. 2014. № 11/1 (122). С. 186-191.

¹⁷ Федоровская Т.С., Маслей С.Э. Наемный дом: особенности создания и правового режима // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2015. № 3. С. 100-106.

¹⁸ Цыбуленко З.И. Особенности договора найма жилого помещения жилищного фонда социального использования // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 1 (108). С. 81-88.

здание законодательных условий для формирования рынка доступного наемного жилья и развитие жилищного фонда некоммерческого использования для граждан имеющих невысокий уровень дохода¹⁹.

В г. Санкт-Петербурге был сдан первый городской наемный дом, на улице Еремеева. Собственником явился муниципалитет. Была разработана специальная программа по переселению в наемные дома лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, жителям предлагали арендную плату квартир по льготной цене: однокомнатная квартира за 4620 руб. в месяц, двухкомнатная – за 6380 руб., трехкомнатная – за 8690 руб. в месяц. В эту сумму не включалась плата за коммунальные услуги. В г. Оренбурге плата за найм незначительно отличается от петербургских цен²⁰. Как указывает Г.Н. Карелова, заместитель председателя Совета Федерации, более чем в 60 регионах были приняты региональные программы по развитию социального наемного жилья, но в 40 регионах они пока не реализуются из-за непроработанности механизма стимулирования строительства и эксплуатации жилья, а для создания эффективного цивилизованного рынка наемного жилья нужны организационные и финансовые меры²¹.

Положение не изменилось и в 2018 г. Законодательная база по регулированию наемных домов в последние годы стала развиваться. Развитию института наемных домов способствует государственная программа Российской Федерации, которая названа «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами». В данной программе предусмотрен целевой показатель, выраженный как доля ввода жилья для сдачи в найм в общей площади ввода жилья в многоквартирных домах: в 2015 г. - 3,8 % - , в 2017 г. – 7,4 %, а в 2020 г. – 9,4 %²².

Руководители юридических лиц, непосредственно занимающихся исследованием вопросов правового регулирования в сфере жилищных отношений (в частности, А. Плутник - генеральный директор АО «АИЖК»), и государственные деятели (например, Г. Хованская - председатель комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству) указывают на следующие плюсы развития отношений в области развития арендных отношений наемных домов:

это возможность предоставления государственных или муниципальных земель в аренду без проведения торгов лицу, с которым заключен договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома (либо некоммерческой организации, созданной регионом для этих же целей);

максимальный размер арендной платы за такой земельный участок не может превышать размер земельного налога на этот участок;

срок договора аренды такого земельного участка, который равен сроку действия договора об освоении территории (если договор аренды заключен с частным лицом) или определяется регионом (если земля предоставлена некоммерческой организации, учрежденной регионом) (Федеральный закон от 23 июня 2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

Таким образом, упрощена процедура получения застройщиком земельного участка для строительства наемных домов. А за счет минимизации стоимости аренды земли уменьшаются затраты застройщика, что не только позволит ему быстрее завершить строительство, но и должно привести к уменьшению стоимости проживания в наемном доме. С данными доводами нельзя не согласиться.

Также представляется справедливым указание на следующие прогнозируемые минусы и недостатки развития арендных отношений наемных домов:

Наемные дома будут строиться частными застройщиками, которые в настоящее время не заинтересованы в постройке таких домов, так как это приведет к лишним расходам и отсутствию прибыли. В очередь за «наемными» квартирами выстроится много нуждающихся, но пока совершенно не ясно, куда их будут вселять;

Жилые помещения, которые планируется сдавать на некоммерческой основе, скорее всего, будут низкого качества, что объясняется нежеланием наймодателей вкладывать большие деньги в не приносящие доходов проекты;

В связи с тем, что в наемных домах в основной своей массе будут жить семьи с небольшим достатком, зачастую не работающие, можно ожидать повышенный уровень преступности и прочих негативных явлений для общества;

Предполагается, что наемные дома будут заполняться процентов на пятьдесят на некоммерческой основе, а другая половина будет продаваться за деньги. В данных обстоятельствах возможны бытовые конфликты между жильцами по некоммерческим и коммерческим договорам, так как речь идет о разных уровнях доходов, возможностях, взглядах на жизнь и др.;

Плата за предоставление жилья на некоммерческой основе устанавливается наймодателем, что, вероятно, приведет к завышению цены за аренду жилья в наемных домах. По крайней мере, наймодатели будут к этому стремиться. При этом следует отме-

¹⁹ Калиновский И. Из ипотечной ямы – в арендную. URL: <http://expert.ru/2015/02/11/iz-ipotechnoj-yamyi-v-arendnuyu/> (дата обращения: 18.05.2018).

²⁰ Постановление Правительства Оренбургской области от 11 августа 2017 г. № 590-п «Об утверждении порядка учета расположенных на территории Оренбургской области наемных домов социального использования и земельных участков, предоставленных или предназначенных для их строительства» //Оренбуржье. 2017. 17 августа. № 98.

²¹ Астафьева Н. В Петербурге сдали первый городской наемный дом. 2016. URL: <http://www.online812.ru/2016/07/08/015/> (дата обращения: 18.05.2018).

²² Астафьева Н. В Петербурге сдали первый городской наемный дом. 2016. URL: <http://www.online812.ru/2016/07/08/015/> (дата обращения: 18.05.2018).

титель, что наймодатель не вправе ставить целью извлечения прибыли при сдаче жилья из наемных домов, и все полученные денежные средства должны пойти на оплату обслуживания наемных домов и улучшение условий жизни жильцов.

Если процедурные вопросы не будут проработаны как следует, наемные дома станут лакомым куском для коррупционеров, которые за откаты будут предоставлять гражданам возможность стать на учет или заключить договор некоммерческого найма.

Акцентируем внимание на очевидные плюсы использования некоммерческого жилья такие, как установление ограничительных мер, при которых плата за наемное жилье не может быть выше установленных пределов, как отмечалось ранее, а также тот факт, что цена за аренду жилья в наемных домах согласно действующему законодательству не может быть изменена в течение трех лет с момента заключения договора. Законодателем установлены дополнительные меры для стимулирования застройщиков с целью расширения строительства наемных домов. Одна из мер в решении этого вопроса – получение застройщиками государственной земли без проведения аукционов.

На наш взгляд, введение в жилищное законодательство института договора найма в государственном муниципальном жилищном фонде социального использования, не смотря на сказанные нами выше недостатки, будет способствовать улучшению жилищных условий граждан, нуждающихся в улучше-

нии жилищных условий, что является несомненным плюсом в реализации прав граждан на жилище.

Однако наличие желание государственных органов перевести часть потенциальных очередников из очереди на получение бесплатного жилья в очередь некоммерческого найма жилья²³. С данным мнением нельзя не согласиться.

Все указанные нами выше недостатки, на наш взгляд, можно устранить с помощью законодательного урегулирования.

Завершая этот краткий анализ и отвечая на поставленный выше вопрос: сможет ли введенный институт найма в наемных домах государственного и муниципального фонда социального использования помочь в решении жилищной проблемы, а именно сможет ли он выступить инструментом в реализации права граждан на жилище, следует дать положительный ответ. Заметим, что данный институт должен быть доработан и усовершенствован. На наш взгляд, актуальной является такая мера, как установление гарантий граждан нанимателей, проживающих в наемных домах при прекращении использования наемного дома в качестве такового, например, таких гарантий, как предоставление права выкупа занимаемого наемного жилья по истечении 10-15 летнего срока найма в собственность нанимателями, либо отмена срока проживания по договору найма в наемных домах - все эти меры значительно повысили бы гарантии прав граждан на жилище.

Библиографический список

1. Крашенинников П.В. Жилищное право. 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2010. – 413 с.
2. Ковалева О.А. Жилищное право: учебник / О.А. Ковалева; Оренбургский гос. ун-т. – Оренбург: ОГУ. 2014. – 516 с.
3. Толстой Ю.К. Жилищное право: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 192 с.
4. Грудцына Л.Ю. Жилищное право России. Учебник / Л. Грудцына. – М.: Эксмо, 2013. – 656 с.
5. Гражданское право: В 2 т. Том II. Полутом 1: Учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 704 с.
6. Жилищное право: Учебник для вузов / П.И. Седугин. – М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. – 320 с.
7. Федоровская Т.С., Маслей С.Э. Наемный дом: особенности создания и правового режима // Вестник Омского университета. Серия: Право. – 2015. – № 3.

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

²³ Алистархов В. Наемные дома социального пользования: плюсы и минусы. URL: <http://www.cian.ru/stati-naemnyedoma-sotsialnogo-polzovaniya-pljusy-i-minusy-217953/> (дата обращения: 21.05.2018).

ЗАЛАВСКАЯ ОЛЬГА МИХАЙЛОВНА

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

К КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВСТРЕЧНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОБРАЩЕНИЯ К НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ

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

К КОНЦЕПЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ РАЗМЕРА ВСТРЕЧНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ОБРАЩЕНИЯ К НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ

Аннотация. В научной статье показаны две модели определения размера встречного предоставления, предложено формирование концепции правового регулирования определения размера встречного предоставления через призму обращения к независимой оценке.

Ключевые слова: размер встречного предоставления, независимая оценка, оценочная услуга.

Review. The article shows two models for determining the amount of counter-delivery, proposed the formation of the concept of legal regulation of determining the size of counter-delivery through the prism of referring to an independent assessment.

Key words: amount of counter delivery, independent valuation, valuation service.

Вопросы определения размера встречного предоставления отечественной цивилистической наукой поднимались уже во второй половине XIX века.

Так, Д.И. Мейер безвозмездные сделки считал исключением в «юридическом быту», а наличие вознаграждения определяется им в качестве условия передвижения прав¹.

Под ценой вещи Н.О. Нерсесов понимает «эквивалент, уплачиваемый за меновую стоимость». И далее: «Если речь идет о вознаграждении за пользование чужими деньгами, то эквивалент называется процентом, а за пользование услугами, чужим трудом, вознаграждение называется наемной платой или просто вознаграждением»².

Г.Ф. Шершеневич ценой называет «то количественное отношение, в котором находятся различные блага в обмене», - далее поясняет выдвинутое определение: «Ценою данного блага следует признать то количество других благ, которое может быть получено в обмене на него; так как, иметь в памяти это коли-

чественное меновое отношение ко всем благам нет никакой возможности, то цена блага определяется в единицах общего эквивалента, то есть в деньгах»³.

В конце XX века в результате известных экономических преобразований Вопросы определения цены стали вновь актуальными⁴. Они попали в поле зрения цивилистов не случайно, само существование гражданского права неразрывно связано с отношениями эквивалентного обмена, экономического оборота, товарного обращения.

Уяснение свойств объектов гражданских прав является предпосылкой установления свободного и равноценного обмена, соответствующего существующим в обществе требованиям разумности и справедливости.

По наиболее распространенной в научной литературе XIX века позиции существо блага как объекта гражданских прав неразрывно связано с его ценностью, которая могла быть объективной (выражается в способности к обмену - меновой ценности) или субъективной⁵ (полезной способности)⁶. В связи с

¹ Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2-х ч.) / По исправленному и дополненному 8-му изд. М.: Статут (в серии «Классика российской цивилистики»), 1997. Ч. 1. С. 178-179.

² Нерсесов Н.О. Лекции по торговому праву, прочитанные в Московском университете в 1886-1887 г.г. С. 29.

³ Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права в 4 томах. Изд. 4-е. Т. 2. Товар и товарные сделки. СПб.: Бр. Башмаковы, 1908-1912. С. 36.

⁴ О понятии цены в юридическом смысле см.: Винченко С.И. Цена как условие гражданско-правового (предпринимательского) договора. Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 21-22; Ершова И.В. Имущество и финансы предприятия. Правовое регулирование: Учебно-практическое пособие. М.: Юрист, 1999. С. 148-149; Ершова И.В. Предпринимательское право: Учебник. М.: Юриспруденция, 2002. С. 336-340.

⁵ Бем-Баверк Е. Основы теории ценности хозяйственных благ. СПб, 1903. С. 146.

⁶ Подробнее об этих точках зрения см., напр.: Мейер Д.И. Указ. соч. Ч. 1. С. 125-126, 139-140, 178-179, Часть 2. С. 232-233; Нерсесов Н.О. Указ. соч. С. 28-29, 281-183; Шершеневич Г.Ф. Указ. соч. С. 35-38, 146-147.

этим оценка товара сводилась к «определенному измерению его ценности на деньги», которая может быть «определена или в твердой цифре как известная денежная сумма, или пропорционально количеству товаров»⁷.

Корни этой позиции заимствованы у германской цивилистической науки. На ценность, как неотъемлемое свойство объекта прав указывается Л. Эннексерусом, а его понятие «ценность» определяется, как «степень пригодности какого-либо предмета, выраженная в деньгах»⁸.

Германская наука существенные свойства предмета сделки по-прежнему связывает с его ценностью⁹, и оспоримой признается сделка вследствие заблуждения в тех свойствах вещи или лица, которые в обороте признаются существенными (§ 119 Германского гражданского уложения).

Интерпретировалась в отечественной юридической литературе XIX века концепция¹⁰, свойственная римскому праву и указывающая на соблюдение трёх условий при установлении цены:

- 1) цена должна быть определенная, *pretium certum*;
- 2) цена должна быть истинная, *pretium verum*;
- 3) цена должна быть справедливая, *pretium iustum*¹¹.

Под условием *pretium certum* понимается необходимость установления точно определенного эквивалента к предмету обязательств, что вытекает из классической формулы: «*Nulla emptio sine pretio esse potest*» - не может быть продажи без цены. Под сомнение комментаторами римского права поставлен вопрос о том, считается ли содержание обязательства определенным, если размер предоставления указан опосредованно (*per relationem*).

Римским правом общепризнанным было то, что цена не может быть поставлена в зависимость от усмотрения покупателя: *quanti velis* (сколько пожелаешь), *quanti aequum putaveris* (сколько признаешь справедливым) и т.п. Но определить цену путем ссылки на заключение третьего следующего лица (*quanti Titius rem aestimaverit*, во сколько оценит вещь Тиций) юристы прокульярской школы признавали допустимым¹².

Этот способ определения цены известен современному французскому праву. Цена может быть предоставлена определению третьего лица, если третье лицо не хочет или не сможет произвести оценку, то продажа считается несостоявшейся (ст. 1593 Французского гражданского кодекса).

Условие *pretium verum*, как требование истинной цены, подразумевает существование действи-

тельного эквивалента, а не простой видимости. Наконец, третье условие: *pretium iustum*. Римским правом выдвинуто разумное положение, что не только должен существовать определенный и действительный эквивалент, но и ценность эквивалента должна более или менее подходить к ценности продаваемого предмета. При этом оно исходит из того, что при заключении купли-продажи контрагентам чужды порывы щедрости, великодушия. Для обмена требуется, чтобы встречные действия сторон по значению своему были равны, следовательно, чтобы ценность эквивалента равна была ценности продаваемого предмета¹³.

Современные способы формирования встречного предоставления позволяют выделить две модели оценивания. Согласно первой, потенциальные правопреемники и правопреступники самостоятельно пытаются определить стоимость передаваемых благ или размер встречного предоставления. По второй модели предполагается обращение к мнению независимого третьего лица.

В первой модели действию одного субъекта, направленному на установление размера встречного предоставления, противостоит действие другого, пытающегося определить ценность приобретаемого блага. Так, интерес продавца состоит в том, чтобы обменять принадлежащий ему товар на соответствующую сумму денег. А покупатель экономически заинтересован в приобретении за деньги нужной ему полезной вещи. Таким образом, взаимообусловленные встречные позиции сдерживаются спросом, с одной стороны, и предложением – с другой. Оба контрагента (лат. *contrahentis* – договаривающийся) тем самым следят, чтобы товарно-денежный обмен был бы эквивалентным по стоимости. Непременное условие при этом: совершения действий обеими сторонами свободно и разумно.

Необходимо подчеркнуть, что принцип формального равенства сторон в обязательстве, как один из классических частноправовых принципов, не допускает определения содержания встречного предоставления по произвольному усмотрению одной из них. Субъективное притязание одного сдерживается мнением другого, что и позволяет для обоих субъектов прийти к объективному результату.

Сущность второй модели оценивания сводится к предложению довериться мнению третьего лица.

В связи с этим обратимся к известному римскому аналогу определения цены посредством *arbitrium boni viri* – обращение к суждению третьего лица, чья справедливость не вызывает сомнения¹⁴. Характеристика *vir bonus* (добрый муж) выражает некую иде-

⁷ Нерсесов Н.О. Указ. соч. С. 281-283.

⁸ Эннексерус Л. Курс германского гражданского права / Пер. Д.М. Генкина. Т. 1. П/т. 2. М.: Изд. иностр. лит., 1949. С. 68.

⁹ См., напр.: Шап Ян. Основы гражданского права Германии (перевод К. Арсланова). М., 1996. С. 194-195.

¹⁰ Подробнее об этом см.: Залавская О.М. Вопросы определения ценности имущества // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2001. № 2. С. 159-173.

¹¹ См.: Мейер Д.И. Указ. соч. С. 232-233.

¹² См.: Новицкий И.Б. Римское частное право. М.: Юрист, 1996. С. 427-428.

¹³ См.: Мейер Д.И. Указ. соч. Часть 2. С. 233.

¹⁴ См.: Дождев Д.В. Римское частное право: учебник для вузов / Под ред. В.С. Нерсесянца. М., 1997. С. 439-440, 513.

альную модель нормативного поведения лица, способного обеспечить объективность решения. Ему противопоставляется *arbitrium metum* – произвольное субъективное суждение, потому и недопустимое. В противном случае имеет место суждение самих сторон, или опосредованное мнение одного из них.

Справедливость, не вызывающая сомнения в объективности, таким образом, и является тем самым критерием, благодаря которому вызывается доверие как у сторон, так и иных лиц к мнению арбитра, его оценке.

Аналогичные тенденции наблюдаются и в современном правовом регулировании.

Так, в практике хозяйственной деятельности широкое распространение получила так называемая внутрихозяйственная оценка; она осуществляется самими субъектами, ведущими предпринимательскую деятельность в отношении принадлежащего имущества и иных объектов гражданских прав¹⁵.

Правовое регулирование цен носит общедозволительный характер, что находит свое отражение в ст. 421 Гражданского кодекса РФ. Согласно п. 1 этой статьи исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон, в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т.п.), устанавливаемые или регулируемые уполномоченными на то государственными органами¹⁶.

Статьей 40 Налогового кодекса РФ¹⁷ определены пределы свободного усмотрения сторон посредством формулирования принципов определения цены товаров, работ или услуг для целей налогообложения. Общее правило определения цены состоит в принятии для целей налогообложения той цены, которая указана сторонами¹⁸. Данной статьей установлена презумпция соответствия договорной цены уровню рыночных цен и предусмотрены основания и порядок опровержения налоговым органом этой презумпции¹⁹.

В настоящее время юридическая наука способна претендовать на формирование теоретической основы определения размера встречного предоставления.

Анализ сущности термина «оценка» как категории общественных наук позволяет утверждать, прежде всего, что оценка – это совокупность действий интеллектуального характера, направленных на объект. Таким образом, оценка – это, во-первых, деятельность, как комплекс целенаправленных действий. Во-вторых, деятельность мыслительная, интеллектуальная. В-третьих, деятельность, направленная на «освоение» объекта²⁰.

Все рассмотренные свойства оценки могут быть в полной мере применимы к категории «оценка» в общеправовом смысле, а также в специальном смысле, отражающем существо независимой оценки и, собственно, содержание оценочной деятельности. Таким образом, оценка – это объективная категория, по форме представляющая общественное отношение.

В Федеральном законе от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»²¹ (далее – Закон об оценочной деятельности) под оценочной деятельностью понимается деятельность субъектов оценочной деятельности, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости.

Таким образом, независимая оценка имущества, направленная на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости, определяет смысл оценочной деятельности и составляет ее содержание²².

Оценочная деятельность, как и любой другой вид деятельности, – это «целенаправленное взаимодействие человека с окружающей средой, осуществляемое на основе её познания и направленное на её преобразование для удовлетворения потребностей человека»²³.

Известно, что деятельность в своей структуре имеет две стороны: внутреннюю (сознательную) и внешнюю (практическую). Обе стороны тесно взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом. Для нас деятельность обычно предстает с внешней стороны, по которой можно судить о её внутренней стороне²⁴.

Практика, разумеется, предполагает сознание людей – практическая деятельность планируется во

¹⁵ См: Ершова И.В. Правовые основы оценочной деятельности // Актуальные вопросы правоведа. 2003. № 1-2. С. 197.

¹⁶ О практике применения ст. 421, 424 ГК РФ см.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума ВАС РФ № 8 от 01.07.1996 «О некоторых вопросах, связанных с применением Части Первой Гражданского Кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1996. № 9; 1997. № 5; Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 05.05.1997 № 14 «Обзор практики разрешения споров, связанных с заключением, изменением и расторжением договоров» // Вестник ВАС РФ. 1997. № 7.

¹⁷ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3828.

¹⁸ См.: Эрделевский А.М. Комментарий к части первой Налогового кодекса Российской Федерации (постатейный). М.: Юристъ, 1999. С. 82-83.

¹⁹ См: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 41, Пленума ВАС РФ № 9 от 11.06.1999 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие части Первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 8; О практике применения ст. 40 НК см.: Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 17.03.2003 №71 «Обзор практики разрешения арбитражными судами дел, связанных с применением отдельных положений части Первой Налогового кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2003. № 5.

²⁰ Подробнее см.: Залавская О.М. Категории «оценка» и «встречное предоставление» в гражданском праве // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2009. № 10. С. 113-126.

²¹ СЗ РФ. 1998. № 31.

²² Подробнее см.: Залавская О.М. Правовое регулирование оценочной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Залавская Ольга Михайловна. Самара, 2005. С. 47-62.

²³ Еникеев М.И. Основы общей и юридической психологии: Учебник для вузов. М.: Юрист, 1996. С. 65.

²⁴ Теория познания: В 4-х т. / РАН. Ин-т философии: Под ред. В.А. Лекторского, Т.И. Ойзермана. Т. 4. М.: Мысль, 1995. С. 29.

всех ее существенных аспектах (в отношении ее цели, представлений о возможности ее достижения вообще и при данных условиях, в отношении используемых средств, порядка осуществления и т.д.). «Практика совершается вне своего идеального плана (т.е. сознания), ее же планирование, оценка – вне практики, а в сознании, которое, в свою очередь, пребывает не на практике, т.е. во внешнем мире, а в человеческой голове»²⁵.

Рассмотрение соотношения мыслительной (сознательной) и практической (материальной) деятельности в полной мере применимо и к процессу оценки имущества.

В юридической литературе общепризнано, что право не претендует и не может претендовать на регулирование внутренней, интеллектуальной деятельности, ибо право является инструментом, воздействующим на поведение людей.

О проведении независимой оценки, осуществлении оценочной деятельности, свидетельствует комплекс внешнепредметных действий, которые подвергаются правовой регламентации. Это общие требования к форме и содержанию отчета об оценке объекта оценки.

В свою очередь, установление количественных и качественных характеристик объекта оценки, анализ рынка, к которому относится объект оценки, выбор метода (методов) оценки в рамках каждого из подходов к оценке и осуществление необходимых расчетов, обобщение результатов, полученных в рамках каждого из подходов к оценке, и определение итоговой величины стоимости объекта оценки, невозможно без познания лицом существа рассматриваемого объекта.

Независимая профессиональная оценка направлена на обнаружение и фиксацию существенных свойств объекта, определяемых целями оценки. Следовательно, оценочную деятельность можно соотносить с «поисковой, нацеленной на достижение прироста познавательной информации», которую противопоставляют стандартизированной (стереотипно-механической)²⁶. Это свойство независимой оценки, в конечном счете, определяет информационный характер услуг, опосредующих обязательства по осуществлению оценочной деятельности.

Познание не может осуществляться вне материальной формы; мысль должна материализоваться²⁷. Определяющей в оценочной деятельности выступает интеллектуальная сторона или внутренняя.

Мы полагаем, что под независимой оценкой допустимо понимать установление в отношении исследуемых объектов размера встречного предоставления. Следовательно, оценочная деятельность – это

процесс, по своей поведенческой природе – исследование, которое необходимо осуществлять на строго научной и практической основе.

Можно вполне определенно утверждать, что отождествление оценки с числовым (стоимостным) содержанием является абсолютным заблуждением.

Итак, выявление сущности оценочной деятельности и выяснения того специального смысла, тех признаков, которые определяют ее как правовую категорию, позволяет сформировать следующие выводы.

Проведение независимой оценки предполагает обращение к мнению независимого лица, обладающего специальными познаниями. Отождествление оценки с числовым (стоимостным) содержанием является абсолютным заблуждением. Ее проведение осуществляется посредством совершения независимым оценщиком комплекса действий, направленных на установление в отношении объектов оценки рыночной или иной стоимости, что и составляет содержание оценочной деятельности. Таким образом, оценочная деятельность – это процесс, по своей поведенческой природе – исследование, которое необходимо осуществлять на строго научной и практической основе. Критериальные основы этой деятельности определяются принципами её осуществления.

Независимая профессиональная оценка направлена на обнаружение и фиксацию существенных свойств объекта, определяемых целями оценки. Она состоит в установлении количественных и качественных характеристик объекта оценки, анализа рынка, к которому относится объект оценки, выбора метода (методов) оценки в рамках каждого из подходов к оценке и осуществление необходимых расчетов, обобщения результатов, полученных в рамках каждого из подходов к оценке, и определения итоговой величины стоимости объекта оценки. Следовательно, оценочную деятельность по своему характеру можно определить как поисковую, нацеленную на достижение прироста познавательной информации.

Эти свойства предопределяют информационный характер услуг, опосредующих обязательства по осуществлению оценочной деятельности.

Таким образом, современная юридическая наука может претендовать на формирование теоретической основы определения размера встречного предоставления. В концепции правового регулирования процессов определения размера встречного предоставления посредством независимой оценки исходным пунктом должно стать истолкование мотивов поведения участников обмена (цель оценки) и правовых оснований применения оценки – вида стоимости (цен).

Библиографический список

1. Теория познания и диалектика: учебное пособие для вузов / П.В. Алексеев, А.В. Панин. – М.: Высшая школа, 1991. – 383 с.

²⁵ Вильчинский В.Я. Познание и практика в структуре деятельности. Рига: Зинатне, 1988. С. 168.

²⁶ См., напр: Алексеев В.П., Панин А.В. Теория познания и диалектика: Учебное пособие для вузов. М.: Высшая школа, 1991. С. 70.

²⁷ Климов А.Я. Диалектика практики и познания. М.: Высш. шк., 1991. С. 9.

-
2. Бем-Баверк Е. Основы теории ценности хозяйственных благ. – СПб., 1903.
 3. Вильчинский В.Я. Познание и практика в структуре человеческой деятельности Текст / В.Я. Вильчинский. – Рига: Зинатне, 1988. – 200 с.
 4. Винченко С.И. Цена как условие гражданско-правового (предпринимательского) договора. Дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1999. – 172 с.
 5. Дождев Д.В. Римское частное право. Учеб. для вузов / Под ред. В.С. Нерсисянца. – М.: Издательская группа ИНФРА-НОРМА, 1997. – 704 с.
 6. Еникеев М.И. Основы общей и юридической психологии: Учебник для вузов. – М.: Юрист, 1996. – 631с.
 7. Имущество и финансы предприятия. Правовое регулирование. Учебно-практическое пособие / Ершова И.В. – М.: Юрист, 1999. – 397 с.
 8. Ершова И.В. Правовые основы оценочной деятельности // Актуальные вопросы правоведения. – 2003. – № 1-2.
 9. Ершова И.В. Предпринимательское право: учебник/ И.В. Ершова. – М.: Юриспруденция, 2002. – 512 с.
 10. Залавская О.М. Вопросы определения ценности имущества // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2001. – № 2. – С. 159-173.
 11. Залавская О.М. Правовое регулирование оценочной деятельности: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Залавская Ольга Михайловна. – Самара, 2005. – 251 с.
 12. Мейер Д.И. Русское гражданское право (в 2 ч.). По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902, Изд. 2-е, испр. – М.: Статут, 2000, – 831 с.
 13. Шершеневич Г.Ф. Курс торгового права в 4 томах. Изд. 4-е. Т. 2. Товар и товарные сделки. – СПб.: Бр. Башмаковы, 1908-1912.
 14. Новицкий И.Б. Римское частное право. – М.: Юрист, 1996.
 15. Основы гражданского права Германии. Учебник: Перевод с немецкого / Шапп Я.; Пер. и предисл.: Арсланов К. – М.: БЕК, 1996. – 304 с.
 16. Курс германского гражданского права / Л. Эннекцерус, Т. Кипп, М. Вольф; пер. с 13-го нем. изд. К. А. Граве [и др.]; под ред., с предисл. и вводными замечаниями Д.М. Генкина и И.Б. Новицкого. – М.: Изд-во иностранной лит., 1949-1950. Т. 1, полутом 2: 1950. – 483 с.

Рецензент: Стройкина Ю.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 (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, alinatorina@rambler.ru

НОВИКОВА ЮЛИЯ АЛЕКСЕЕВНА

магистрант 2 курса программы подготовки «Материальное право и судебная форма его применения в гражданском судопроизводстве» Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, julia_novikoff@rambler.ru

ПРЕТЕНЗИОННЫЙ ПОРЯДОК ДОСУДЕБНОГО УРЕГУЛИРОВАНИЯ СПОРА КАК УСЛОВИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПРЕДЪЯВЛЕНИЕ ИСКА В АРБИТРАЖНОМ ПРОЦЕССЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

TOMINA ALINA PAVLOVNA

PHD in Law, associate professor, head of chair of civil law and process of Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, alinatorina@rambler.ru

NOVIKOVA YULIA ALEKSEEVNA

2nd year student of LLM course of «Substantive law and its' application in civil process», Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, julia_novikoff@rambler.ru

CLAIM OF PROCEDURE OF DISPUTE SETTLEMENT OF DISPUTES AS THE CONDITION OF THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO PROVIDE THE SUIT IN THE ARBITRATION PROCESS UNDER THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Аннотация.** В научной статье авторы исследуют особенности и проблемы реализации обязательного досудебного порядка урегулирования спора в арбитражном процессе по действующему отечественному законодательству.*

***Ключевые слова:** претензия, претензионный порядок урегулирования спора, досудебный порядок урегулирования спора, предъявление иска, арбитражный процесс.*

***Review.** In the scientific article the authors examine the characteristics and problems of the implementation of the mandatory pre-trial procedure for dispute settlement in arbitration proceedings under the applicable domestic legislation.*

***Keywords:** claim, claim procedure for settlement of a dispute, pre-trial settlement of a dispute, filing a claim, arbitration process.*

Обязательный претензионный порядок досудебного урегулирования спора для отдельных категорий дел был установлен ч. 5 ст. 4 Федерального закона от 02.03.2016 № 47-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»¹, что стало основой для дискуссий о практике применения указанных положений. С целью всестороннего исследования

сложившейся проблемы, заключающейся, в основном, в отсутствии единообразия правоприменительной практики судов в отношении установленного для некоторых категорий споров обязательного претензионного досудебного порядка урегулирования спора, обратимся к понятию претензии.

По мнению Л.В. Тихомировой, М.Ю. Тихомирова, претензия - это требование кредитора к долж-

¹ Федеральный закон от 02.03.2016 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1321.

нику об уплате долга, о возмещении убытков, уплате штрафов, устранении недостатков выполненной работы².

А.М. Нехороших определял претензию как требование о применении способа защиты права, а именно, требование правопритязателя, обращенное непосредственно к обязанному лицу, имеющее цель уведомления последнего о наличии между ними спора и необходимости его добровольного преодоления без обращения к юрисдикционным органам путем частного применения не противоречащего законодательству способа защиты³.

Очень лаконичное по своей форме определение претензии выведено М.А. Рожковой, согласно которому претензия относится к категории юридических поступков уведомительного характера, и ее предъявление является требованием субъекта защиты к нарушителю об определенном (должном) поведении⁴.

Представляется, что претензия - это оформленное в свободной форме требование лица, считающего нарушенными своё законное право или интерес, к другому лицу или лицам, действия (бездействия) которых стали, по мнению адресанта претензии, причиной нарушений, с просьбой урегулирования возникшего конфликта в досудебном порядке.

Мы намеренно не касаемся темы категорий дел, в отношении которых введен обязательный претензионный порядок, так как складывающаяся практика еще не вывела окончательного перечня исключений из общего правила и продолжает держать его открытым.

Закон не предъявляет требований к форме претензии, тем самым порождая разнообразие форм её проявления. Единственным определяющим критерием является содержание.

Согласно сложившимся правилам делового оборота, претензия должна указывать, в чем именно состоит нарушение прав ее автора, предлагаемый срок исполнения, иметь нормативную мотивировку и быть адресована лицу, рассматриваемому в качестве нарушителя прав субъекта защиты, содержать четко выраженные материально-правовые притязания (требования) к получателю. К претензии должны быть приобщены документы, обосновывающие предъявленные требования⁵. Однако, в связи с отсутствием законодательного закрепления данных положений, судом принимается в качестве претензии и документ,

содержащий только требования к нарушителю прав. Указанные обстоятельства являются причиной существования в юридической практике значительного количества претензий, не отвечающих установленным требованиям.

В качестве примера можно привести достаточно известный случай, когда суд признал претензией сопроводительное письмо о направлении ответчику первичных документов, содержащее требование оплаты задолженности. В постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 19.10.2016 № 02АП-9085/2016 по делу № А82-12290/2016⁶ содержится вывод о необходимости считать спорное письмо претензией, поскольку оно содержит очевидное требование о внесении платы в четко определенном размере, способы защиты, указанные в письме и в исковом заявлении, совпадают, а после направления письма часть долга была погашена ответчиком.

Другой случай связан с направлением должнику уведомления о прекращении договора с требованием возврата аванса, который, однако, не предполагал ответа должника. Суд первой инстанции пришел к выводу о невозможности считать данное уведомление претензией, однако, с ним не согласились суды апелляционной и кассационной инстанции. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.04.2018 № Ф05-813/2018 по делу № А40-70243/2017⁷ установило, что, поскольку названное уведомление содержит требование к ответчику исполнить свои обязательства, по существу названное письмо является претензионным.

На практике существует большое количество споров относительно способа направления претензии. При этом самым предпочтительным и надежным является направление претензии в бумажном варианте почтовым отправлением с уведомлением о вручении и описью вложения по юридическому адресу лица, указанному в Едином государственном реестре юридических лиц или Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей на момент отправки претензии, о чем желательно иметь подтверждение. Остальные варианты направления претензии отдаются на усмотрение сторон и признаются судом, если сторонами прямо предусмотрен тот или иной способ обмена документами.

В этой связи представляет интерес определение Верховного Суда РФ № 301-ЭС17-20169 по делу № А38-2183/2017 от 18.05.2018⁸, согласно которо-

² Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 357.

³ Нехороших А.М. Претензионное производство как институт предварительного досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 13.

⁴ Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 177-178.

⁵ Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 179-183; Рожкова М.А. Правила оформления, предъявления и рассмотрения претензий // Хозяйство и право. 2008. № 2. С. 12. (Приложение).

⁶ Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 19.10.2016 № 02АП-9085/2016 по делу № А82-12290/2016 // СПС «КонсультантПлюс», 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58322/ (дата обращения: 07.06.2018).

⁷ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.04.2018 № Ф05-813/2018 по делу № А40-70243/2017 // СПС «КонсультантПлюс», 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58322/ (дата обращения: 07.06.2018).

⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации № 301-ЭС17-20169 по делу № А38-2183/2017 от 18.05.2018 // СПС «КонсультантПлюс», 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58322/ (дата обращения: 07.06.2018).

му, адресу, указанному в реквизитах договора, отдается преимущество в сравнении с юридическим адресом, указанным в Едином государственном реестре юридических лиц. Так, истец направил ответчику претензию по адресу, указанному в реквизитах договора. Однако, адрес, указанный в договоре, содержал опечатку, делающую априори невозможным получение контрагентом почтовой документации, отправленной по нему. Верховный Суд Российской Федерации счел, что указание лицом в договоре неверного адреса не может являться основанием для возложения на другое лицо обязанности по самостоятельному поиску информации об адресах и иных сведениях о лицах, заключивших договор. Лицо, действующее разумно и добросовестно, обязано в момент заключения договора руководствоваться соответствующими принципами - разумности и должной осмотрительности, и указать свои точные реквизиты, тем более, в тех случаях, когда эти сведения играют существенную роль для выполнения обязанностей, возлагаемых на стороны договором или законом. Иной подход привел бы к необоснованному возложению на лицо, собирающиеся реализовать свое право, вытекающее из договора, обязанности по поиску информации об иной стороне договора, что может быть связано, в частности, с дополнительными материальными и временными затратами.

При этом на данный момент совершенно отсутствует единообразная практика в отношении применения норм, регулирующих отношения, в рамках которых представляется ответ на полученную претензию. Возможно, именно по этой причине большинство претензий остаются без ответа и выполняют исключительно формальную роль.

Претензионный порядок досудебного урегулирования спора направлен на мирное урегулирование возникших споров и имеет своей целью исчерпать спор до момента подачи искового заявления в суд. Приведем выдержку из пояснительной записки к проекту Федерального закона от 02.03.2016 № 47-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации»: «...представленный проект... направлен также на реализацию задачи по оптимизации судебной нагрузки, которая на VIII Всероссийском съезде судей обозначена в качестве приоритетной, поскольку ее осуществление способствует обеспечению права обращающихся за судебной защитой лиц на справед-

ливое и публичное судебное разбирательство в разумные сроки. Претензионный порядок или иной досудебный порядок, имеющий своей целью урегулирование спора, является действенным средством повышения качества работы судебной системы, требует минимальных организационных и финансовых затрат от участников спора, способствует укреплению экономических связей, содействует становлению и развитию партнерских деловых отношений, способствует формированию обычаев и этики делового оборота и снижению конфликтности в обществе в целом»⁹.

Именно с этой целью п. 8 ч. 2 ст. 125 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации¹⁰ включил обязательность указания на данное обстоятельство в исковом заявлении. Пункт 6 ч. 1 ст. 126 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации добавил документы, подтверждающие соблюдение истцом претензионного или иного досудебного порядка, в перечень обязательных документов, прилагаемых к исковому заявлению. А п. 5 ч. 1 ст. 129 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации сделал несоблюдение обязательного претензионного порядка основанием для возвращения искового заявления.

Однако, помимо положительной судебной практики¹¹, существует и противоположная практика, ставящая поверх формального отношения к введенной норме её цель – мирное урегулирование спора. Вполне вероятно, данную практику породило определение Верховного Суда РФ от 23.07.2015 по делу № 306-ЭС15-1364, № А55-12366/2012¹². Сославшись на ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹³, ст.ст. 46, 47 Конституции Российской Федерации, положения чч. 2 и 3 ст. 41 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 2 ст. 9, чч. 3 и 4 ст. 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ч. 5 ст. 159 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суд признал наличие злоупотребления правом со стороны ответчика и, опираясь на позднее заявление ходатайства об оставлении искового заявления без рассмотрения в связи с несоблюдением претензионного порядка досудебного урегулирования спора, указал следующее: «По смыслу пункта 8 части 2 статьи 125, части 7 статьи 126, пункта 2 части 1 статьи 148 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, претензионный

⁹ Пояснительная записка к проекту федерального закона № 638178-6 «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

¹¹ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.05.2018 № Ф09-3332/18 по делу № А60-56658/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25.04.2018 № Ф09-2500/18 по делу № А60-66703/2017, Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 30.01.2018 № Ф09-247/18 по делу № А60-50720/2017 // СПС «КонсультантПлюс», 2018. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58322/ (дата обращения: 07.06.2018).

¹² Определение Верховного Суда РФ от 23.07.2015 по делу № 306-ЭС15-1364, № А55-12366/2012 // СПС «КонсультантПлюс», 2018 URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_58322/ (дата обращения: 07.06.2018).

¹³ Конвенция о защите прав человека и основных свобод. Заключена в г. Риме 04.11.1950 (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

порядок урегулирования спора в судебной практике рассматривается в качестве способа, позволяющего добровольно без дополнительных расходов на уплату госпошлины со значительным сокращением времени восстановить нарушенные права и законные интересы. Такой порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение и служит дополнительной гарантией защиты прав.

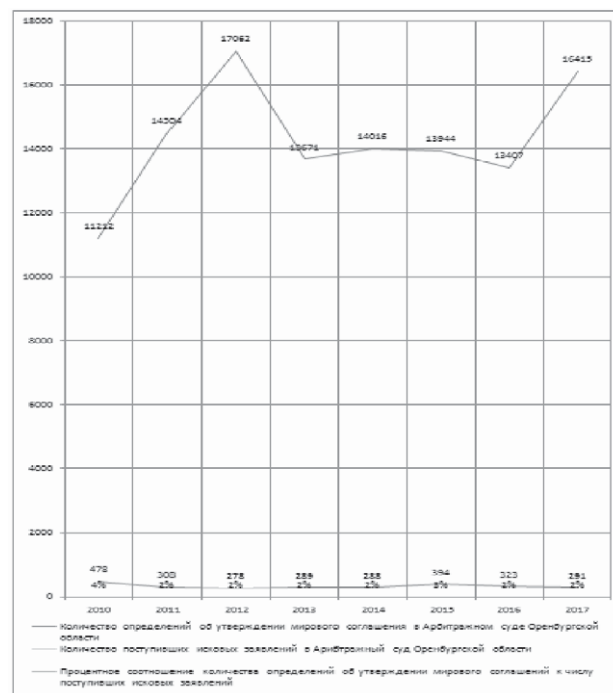
В поведении ответчика не усматривалось намерения добровольно и оперативно урегулировать возникший спор во внесудебном порядке, поэтому оставление иска без рассмотрения привело к необоснованному затягиванию разрешения возникшего спора и ущемлению прав одной из его сторон».

Нельзя признать, что приведенные аргументы безосновательны. До введения изменений в статью 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации претензионный порядок был предусмотрен для некоторых категорий дел и в тех случаях, когда об этом договорились сами стороны¹⁴.

Обратимся к статистическим данным по Арбитражному суду Оренбургской области, собранным из открытой картотеки арбитражных дел¹⁵. Предметом анализа будет являться количество определений о прекращении производства по делу в связи с утверждением мирового соглашения (далее – определение об утверждении мирового соглашения), так как именно данные дела, как изначально нацеленные на мирное урегулирование возникшего спора, прежде всего, должны были подвергнуться воздействию введенного претензионного порядка досудебного урегулирования спора, отреагировав уменьшением своего числа. При этом не берутся в расчет постановления Восемнадцатого арбитражного суда и Арбитражного суда Уральского округа, утвердившие мировые соглашения после разрешения спора судом первой инстанции в связи с их минимальным значением. При этом, на наш взгляд, целесообразно в свете избранной тематики исследования проанализировать статистику на период более пяти лет, для определения динамики.

Из приведенных данных можно увидеть, что процентное соотношение числа вынесенных Арбитражным судом Оренбургской области определений к числу поступивших в суд исковых заявлений в среднем составляет 2 %, и после введений обязательного претензионного порядка в 2016 г. данная статистика не изменилась. Кроме того, введение рассматриваемой нормы не повлияло на количество исковых заявлений, подаваемых в арбитражный суд.

Законодатель, видимо, не предусмотрел, что претензионный порядок урегулирования спора до 2016 г. использовался сторонами скорее как инструмент, позволяющий отсрочить момент подачи искового заявления в суд. Тем самым эффективность данного инструмента ставился под вопрос.



С вынесением определения Верховного Суда РФ от 20.03.2017 по делу № 309-ЭС16-17446, № А60-30619/2016¹⁶, которое разрешило вопрос о претензионном порядке в делах о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда: «Досудебный порядок урегулирования экономических споров представляет собой взаимные действия сторон материального правоотношения, направленные на самостоятельное разрешение возникших разногласий. Лицо, считающее, что его права нарушены действиями другой стороны, обращается к нарушителю с требованием об устранении нарушения. Если получатель претензии находит ее доводы обоснованными, то он предпринимает необходимые меры к устранению допущенных нарушений, исключив тем самым необходимость судебного вмешательства. Такой порядок ведет к более быстрому и взаимовыгодному разрешению возникших разногласий и споров», появилась новая практика.

Суды расширительно стали толковать положение Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, четко установившее, что если истцом не соблюден претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора с ответчиком, если такой порядок является обязательным в силу закона, то арбитражный суд возвращает исковое заявление. На текущий момент с позиции суда данная норма видится так: если истцом не соблюден претензионный или иной досудебный порядок урегулирования спора с ответчиком, если такой порядок является обязательным в силу закона, то арбитражный суд возвращает исковое заявление за исключением случаев, когда стороны не нацелены разрешить спор мирным путем.

¹⁴ URL: <https://www.law.ru/blog/20840-qqbl-16-m6-22-06-2016-obyazatelnyy-pretezhnyy-poryadok-uregulirovaniya-iskovykh-zayavleniy> (дата обращения: 08.06.2018).

¹⁵ URL: <http://kad.arbitr.ru> (дата обращения: 08.06.2018).

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 20.03.2017 по делу № 309-ЭС16-17446, № А60-30619/2016 // СПС «КонсультантПлюс». 2018.

В качестве примера приведем выдержку из одного из постановлений: «По смыслу п. 8 ч. 2 ст. 125, п. 7 ч. 1 ст. 126, п. 2 ч. 1 ст. 148 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, под претензионным или иным досудебным порядком урегулирования спора подразумевается одна из форм защиты гражданских прав, которая заключается в попытке урегулирования спорных вопросов непосредственно между предполагаемыми кредитором и должником по обязательству до передачи дела в арбитражный суд без дополнительных расходов на уплату госпошлины со значительным сокращением времени восстановить нарушенные права и законные интересы. Такой порядок урегулирования спора направлен на его оперативное разрешение и служит дополнительной гарантией защиты прав»¹⁷.

Таким образом, цель введения исследуемой нормы не достигнута. Стороны, имеющие намерение мирного урегулирования возникшего спора, не обращаются в суд. Норма создавалась для регулирования отношений, в рамках которых лица, которые изначально не имели намерения решить спор мирным путем, имели возможность еще раз оценить сложившуюся ситуацию и, возможно, принять иное решение. Любое определение арбитражного суда о возвращении искового заявления на основании п. 5 ч. 1 ст. 129 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации возможно при данном расширительном толковании нормы отменить, тем самым, ситуация доводится до абсурда на уровне судов первой инстанции, где к производству принимаются иски с несоблюденным претензионным порядком.

Однако обратимся к понятию арбитражного процесса и кругу относимых к нему понятий.

В.В. Ярков определял арбитражный процесс как систему последовательно осуществляемых процессуальных действий, совершаемых арбитражным судом и другими участниками судопроизводства в связи с рассмотрением и разрешением конкретного дела¹⁸. «Дело» в своем классическом понимании представляет собой исковое заявление, принятое арбитражным судом к производству. Однако, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации регулирует и отношения, возникающие до принятия искового заявления к производству, а также до появления самого искового заявления. Верно отметила Т.В. Соловьева, указав, что претензия или требование - это еще не иск. Иск появляется только тогда, когда для защиты права требуется определенное вмешательство извне, со стороны государства или общества, и когда спорное требование подлежит рассмотрению в определенном процессуальном порядке¹⁹.

Напрашивается вывод, что введение положения об обязательном досудебном порядке урегулирования споров расширило круг отношений, регулируемых Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации. Однако, расширило или вышло за его пределы? Может ли Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации регулировать отношения, не связанные с рассмотрением гражданского дела?

Регресс уже действующих норм не видится логичным решением сложившейся ситуации. Развитие законодательства и практики самостоятельно подводит нас к очевидному, логичному и простому решению существующей проблемы.

Регулирование Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации обязательного досудебного порядка урегулирования споров входит в судебную стадию – возбуждение гражданского дела. Даная стадия обладает своими характеристиками, не присущими другим стадиям: отсутствие возбужденного производства по делу; наличие нескольких возможных итогов (принятие заявления к производству, возвращение заявления, отказ в принятии заявления, отказ от подачи заявления в суд); в субъектный состав стадии может не входить суд (досудебное урегулирование спора); и др.

В тоже время, данная стадия не признана ни в практике, ни в теории арбитражного процесса, что порождает целый ряд проблем и выход Арбитражным кодексом Российской Федерации за пределы своего регулируемого круга отношений в связи с введением обязательного претензионного порядка - лишь одна из них.

Вариант исключения нормы о претензионном порядке из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации будет иметь скорее негативный характер, так как данная норма выполняет, в первую очередь, стимулирующую функцию, мотивируя стороны чаще идти на контакт друг с другом. Тем самым уменьшается число негативных ситуаций, которые сложились ввиду незнания лицом о наличии к нему спора до начала судебного процесса. Однако, наличие последних ситуаций исключительно предсказывается, поскольку, статистики привести по ним не представляется возможным. Не исключен вариант, что такие ситуации единичны или вовсе не существуют.

Интересным решением видятся существующие хорошо забытые предложения о наличии обязанности ответа на претензию. Подобная обязанность ранее устанавливалась Правилами рассмотрения хозяйственных споров Государственными арбитражами, утвержденными постановлением Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 01.07.1963 № П-4²⁰. Однако и в этом случае суще-

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10.11.2017 № Ф09-7345/17 по делу № А47 -5169/2017// СПС «КонсультантПлюс», 2018.

¹⁸ URL: <http://uristi.nfo.net/arbitrazh/№oe-protseual/№oe-pravo/70-vv-jarkov-arbitrazh/№yj-protsess/1356-glava-ii-predmet-i-sistema-arbitrazh/№ogo-protseual/№ogo-prava.html> // (дата обращения 06.06.2018).

¹⁹ Соловьева Т.В. Возвращение искового заявления в гражданском судопроизводстве // под ред. О.В. Исаенковой. Саратов: «Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. С. 23.

²⁰ Правила рассмотрения хозяйственных споров Государственными арбитражами. Утверждены Постановлением Государственного арбитража при Совете Министров СССР от 01.07.1963 № П-4 // СПС «КонсультантПлюс», 2018.

ствует возможность умышленного уклонения от ответа на претензию и, тем самым, затягивания разрешения спора.

Заслуживает внимания вариант решения сложившейся проблемы путем дополнительных привилегий для лиц, пытавшихся урегулировать спор в досудебном претензионном порядке, но не сумевших это сделать. Допустим, это вполне могли бы быть ускоренные сроки рассмотрения дела, полученные путем экономии времени по извещению сторон спора, так как все заинтересованные лица знают из досудебной процедуры о наличии спора и о его направлении для разрешения в арбитражный суд.

Претензионный порядок - безусловно, важный, полезный и нужный этап арбитражного процесса, реализуемый на стадии возбуждения дела, однако существует необходимость детальной регламентации порядка предъявления и рассмотрения претензий. Нормы, касающиеся оценки соблюдения претензионного порядка в арбитражном процессе, нуждаются в реформации по мере накопления практики по их реализации. Очень важно соблюсти баланс между средством для затягивания процесса и средством, стимулирующим стороны к изменению своего намерения обратиться в суд на намерение мирного урегулирования возникшего спора.

Библиографический список

1. Нехороших А.М. Претензионное производство как институт предварительного досудебного урегулирования споров, возникающих из правоотношений по железнодорожной перевозке грузов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – 22 с.
2. Рожкова М.А. Правила оформления, предъявления и рассмотрения претензий // Хозяйство и право. – 2008. – № 2. (Приложение). – 64 с.
3. Рожкова М.А. Средства и способы правовой защиты сторон коммерческого спора. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 416 с.
4. Соловьева Т.В. Возвращение искового заявления в гражданском судопроизводстве // под ред. О.В. Исаенковой. Саратов: «Издательство ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2008. – 154 с.
5. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., 1997. – 927 с.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

Раздел третий

УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ГРЕБНЕВА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса БУ
ВО Ханты – Мансийского автономного округа – Югры «Сургутский
государственный университет», 628400, Тюменская обл., г. Сургут, ул. Ленина, 1
nanaky2009@rambler.ru

ГРЕБНЕВА АНАСТАСИЯ ВЛАДИСЛАВОВНА

преподаватель института повышения квалификации и переподготовки кадров
Российского университета дружбы народов, 117198 г. Москва, ул. Миклухо-
Макая, 10, grebneva02.93@mail.ru

МЕЛКОЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВО: ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ПОНЯТИЯ, ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

GREBNEVA NATALYA NIKOLAEVNA

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Criminal
Law and Procedure Surgut State University, 628400 Tyumen region, Surgut, Lenina
street 1, nanaky2009@rambler.ru

GREBNEVA ANASTASIYA VLADISLAVOVNA

Professor, Professional Development and Retraining Institute Peoples' Friendship
University of Russia, 117198 Moscow, Miklukho-Makaya street, 10,
grebneva02.93@mail.ru

PETTY BRIBERY: THE PROBLEMS OF INTERPRETATION OF CONCEPT, THEORY AND PRACTICE

Аннотация. Авторы научной статьи выявляют проблемы понятия, уголовно-правовой характеристики и квалификации мелкого взяточничества, обращают внимание на назревшую необходимость изменения редакции ст. 291.2 УК РФ, рассматривают доказательства по уголовным делам, а также анализируют приговоры и постановления, вынесенные мировыми судьями в 2016-2018 годах на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Москвы и Московской области по исследуемому составу преступления.

Ключевые слова: мелкое взяточничество, приговор, мировой судья, сумма взятки, взяткодатель, взяткополучатель, посредник, наказание.

Review. The authors of the article reveal the problems of the concept of the criminal-legal character and the qualification of petty bribery, draw attention to the urgent need for changing the wording of Art. 291.2 of the Criminal Code of the Russian Federation, examine evidence in criminal cases. They also analyze sentences and judgments handed down by the Justices of Peace on under study composition of the crime in 2016-2018 on the territory of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra, Moscow and the Moscow Region.

Keywords: petty bribery, sentence, Justice of Peace, the amount of bribe, the corrupter (bribe-giver), the corrupted (bribe-taker), mediator, punishment.

Что включает в себя понятие взяточничество? Пожалуй, каждый ответит, что это три действия: дать, взять и осуществлять посредничество

между дающим и берущим. Но два года назад в Уголовном кодексе России (далее – УК РФ) появился еще один состав.

3 июля 2016 Федеральным законом № 324-ФЗ¹ в УК РФ была введена ст. 291.2 «Мелкое взяточничество», в нормах которой установлена ответственность за получение взятки, дачу взятки лично или через посредника в размере, не превышающем десяти тысяч рублей. Тем самым законодатель особо выделил и подтвердил достаточно высокую степень общественной опасности дачи и получения взятки на сумму до 10 тысяч рублей.

В настоящее время можно выделить, закрепленные в УК РФ, следующие виды взятки: 1) мелкая – до 10 тысяч рублей; 2) простая – от 10 до 25 тысяч рублей; 3) взятка в значительном размере – от 25 до 150 тысяч рублей; 4) взятка крупная – от 150 тысяч до 1 млн. рублей; 5) особо крупная – свыше 1 млн. рублей.

Обращаясь к большому толковому словарю современного русского языка Ушакова Д.Н, читаем следующее определение «взятка - это плата или подарок должностному лицу за совершение каких-нибудь незаконных действий по должности в интересах дающего»². Мелкое взяточничество все больше называют бытовой взяткой, именно с ней граждане встречаются наиболее часто. Общественная опасность бытовой коррупции определяется прежде всего следующими обстоятельствами: во-первых, она очень распространена, люди дают взятки в медицинских учреждениях, детском саду, школе, институте и т.д.; во-вторых, сумма такой взятки небольшая, она может носить постоянный, почти ежедневный характер со стороны взяткополучателя.

Мы уже отмечали, что согласно ст. 291.2 УК РФ, размер взятки не должен превышать десяти тысяч рублей. Определен максимальный размер, а минимальный? Он законодателем не установлен. Отсюда вытекает проблема квалификации деяния, и, по всей видимости, законодатель должен будет определить минимальный размер мелкой взятки, либо решить вопрос о возможности применения к мелкому взяточничеству ч. 2 ст. 14 УК РФ, то есть института малозначительности деяния. Анализируя судебные приговоры мировых судей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, вынесенные в 2016-2018 гг., нами установлено, что в 2016 г. рассмотрено 2 уголовных дела, сумма взятки в обоих делах по одной тысяче рублей. В 2017 г. рассмотрено 38 дел, из них суммы взятки: 500 рублей – в 3-х уголовных делах, 570 рублей – в одном деле, 750 рублей – в одном деле, одна тысяча рублей – 16 дел, 1200 рублей – одно дело, 2000 рублей – 4 дела, 3000 рублей – одно дело, 4000 рублей – одно дело, 5000 рублей – 8 дел, 7900 рублей – одно дело, 10 тысяч рублей – одно дело. С января по май 2018 г. мировыми судьями вынесено по ст. 291.2 УК РФ всего 17 обвинительных при-

говоров, суммы взятки по этим приговорам составили: 500 рублей – 4 дела; одна тысяча рублей – 6 дел, две тысячи рублей – 4 дела, 4300 рублей – 1 дело, 5000 рублей – 2 дела. Таким образом, мы видим, что чаще всего взяткодатели пытаются передать денежную купюру в одну тысячу рублей, а минимальный размер взятки в ХМАО-Югре составляет 500 рублей.

Объективная сторона рассматриваемого нами преступления выражается в даче или получении взятки лично или через посредника. Состав преступления является формальным, т.е. оно окончено с момента получения, дачи хотя бы части взятки лично или через посредника. В связи с этим возникает следующая проблема. Исследуемый нами привилегированный состав взяточничества дает возможность обвиняемому избежать более сурового наказания в случаях, когда взятка дается частями и каждая часть составляет сумму не более 10 тысяч рублей. В соответствии с постановлением Пленума Верховного суда РФ от 09.07.2013 года³ действия виновного необходимо квалифицировать по направленности умысла. В ходе производства предварительного расследования трудности вызывает именно установление умысла на сумму взятки. Задержанный при передаче или получении взятки будет утверждать, что 10 тыс. рублей это вся сумма взятки. Следовательно, его действия необходимо будет квалифицировать по ст. 291.2 УК РФ.

Далее рассмотрим вопрос о субъектном составе мелкого взяточничества. Взяткополучателями на практике могут выступить медработники, преподаватели высших и средних учебных заведений, сотрудники полиции, должностные лица предприятий и организаций, оказывающих услуги населению, то есть те, с кем мы встречаемся практически каждый день. Если обратиться к судебной статистике в ХМАО-Югре, то во всех 57 приговорах (рассмотренных нами выше) в качестве субъекта преступления мы встречаемся только со взяткодателем. А кому же предлагается взятка? Только сотруднику полиции в лице инспектора ГИБДД или полицейского патрульно-постовой службы. Больше никому предложить взятку? Или все остальные либо берут, либо не сообщают, что предлагалась взятка? Понятно, что основная (официальная) версия следующая: сотрудники полиции в России исключительно честные и принципиальные люди. А в жизни все выглядит намного обыденнее: сотрудники полиции хорошо знают, как спровоцировать человека на действия в виде предложения мелкой взятки. Зачем им это надо? Все потому, что выявление и раскрытие преступлений (в том числе и по ст. 291.2 УК РФ) отличный показатель в полицейских многочисленных отчетах. К этому выводу нас привел анализ содержания конкретных приговоров, размещенных на сайте

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 г. № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2016. № 7017(149).

² Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1935-1940. (4 т.). URL: http://enc.biblioclub.ru/Encyclopedia/117_tolkovyyj_slovar_russogo_jazyka_pod_red_d.n.ushakova (дата обращения: 12.06.2018).

³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 (ред. от 03.12.2013) «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

мировых судей ХМАО-Югры. Так, 10 мая 2018 г. мировым судьей судебного участка № 2 Лангепасского судебного района ХМАО-Югры был вынесен приговор в отношении Денисова, который находился в патрульной машине ГИБДД с 15 часов 10 минут до 17 часов 20 минут и именно в этот период предлагал взятку сотрудникам полиции. 2 мая 2017 года мировым судьей судебного участка № 2 Нижневартовского судебного района ХМАО-Югры вынесен приговор в отношении Синицына, который находился в салоне патрульного автомобиля ГИБДД в период с 21 часа 16 минут до 22 часов 15 минут. Но еще интереснее приговор от 27 марта 2017 года мирового судьи судебного участка № 1 Белоярского судебного района в отношении Деменева, который в патрульной машине провел ровно три часа, а именно, с 18-00 до 21-00 часов 15 января 2017 года⁴.

Следующая проблема связана с непосредственной квалификацией мелкого взяточничества. Изучая приговоры, мы встретились со случаями неправильной квалификации деяния дознавателями автономного округа. В некоторых случаях они квалифицируют действия виновных как оконченный состав, так как виновный положил деньги и вышел из полицейской машины. Однако же все мировые судьи правильно вынесли приговоры по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 291.2 УК РФ.

Как мы уже указывали, уголовная ответственность за посредничество в мелком взяточничестве в УК РФ не предусмотрена. Верховный Суд РФ еще в сентябре 2016 г. указал, что «уголовная ответственность установлена за посредничество во взяточничестве, если размер взятки превышает 25 тысяч рублей»⁵. Однако, как нам кажется, следует согласиться с мнением профессора Н.А. Колокова, который считает, что «вопрос о привлечении таких посредников к уголовной ответственности должен решаться по правилам ст. 33 УК РФ»⁶, то есть их действия следует квалифицировать как пособничество.

В связи с действиями посредника возникает еще одна проблема. Посредник, как правило, оказывает услуги по передаче денег не безвозмездно и часто определяет размер взятки с учетом оплаты собственной работы. Как квалифицировать деяние в такой ситуации? Например, посредник получает от взяткодателя для передачи сумму в размере 30 тысяч рублей, 20 тысяч берет себе как вознаграждение за услуги (не сообщая об этом взяткодателю), а 10 тысяч рублей передает взяткополучателю. Считаем, что квалифицировать нужно следующим образом: действия посредника не подлежат уголовному преследованию, действия взяткодателя необходимо рассматривать как дача взятки в значительном размере

ч. 2 ст. 291 УК РФ, в действиях взяткополучателя мелкое взяточничество ч. 1 ст. 291.2 УК РФ.

Анализируя судебные приговоры по ст. 291.2 УК РФ не только по ХМАО-Югре, но и по другим субъектам России, мы установили, что, например, в г. Москве и Московской области мировые судьи достаточно активно прекращают уголовные дела за мелкое взяточничество с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. В ХМАО-Югре мировые судьи данную практику не воспринимают, ни одно уголовное дело с сентября 2016 г. не было ими прекращено по указанному основанию. Считаем данную позицию ошибочной, так как очень часто на скамье подсудимых оказываются люди, имеющие положительные характеристики, искренне раскаивающиеся в совершенном деянии. Мировой судья обязан дать им шанс исправиться, не навешивая ярлыка «преступник». Ведь и уголовное наказание за мелкое взяточничество у мировых судей ХМАО-Югры сводится к двум видам. Это штраф на сумму от 5 тысяч до 100 тысяч рублей, а также исправительные работы от 3 до 6 месяцев с удержанием в доход государства от 5 до 10 % заработка.

И еще один очень сложный вопрос следует рассмотреть. Что это подарок или взятка, если их сумма не превышает 3-х тысяч рублей?

До настоящего времени многие специалисты в области юриспруденции высказывают мнение, что действующее российское законодательство содержит полный запрет государственным и муниципальным служащим получать в связи с исполнением ими должностных обязанностей подарки от физических и юридических лиц.

Данный запрет, который предусмотрен Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁷, может быть истолкован неоднозначно. На основании статьи 12.1 указанного Закона запрещено «получать в связи с выполнением служебных (должностных) обязанностей не предусмотренные законодательством РФ вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и юридических лиц». Однако в ГК РФ как раз и предусмотрена возможность такого вознаграждения. Соответственно, действие данного запрета не распространяется на подарки, соответствующие критериям, установленным в ст. 575 ГК РФ.

Из всего изложенного нами выше делаем вывод, что институт уголовной ответственности за совершение мелкого взяточничества на сегодняшний день нуждается в совершенствовании и глубоком криминологическом анализе.

⁴ Мировые судьи Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Сайт. [Электронный ресурс]: <http://mirsud86.ru/activity/dectextus/?pn=2&sf0=&sf1=&sf2=291.2&sf3=&sf4=&sf5=> (дата обращения: 12.06.2018).

⁵ Ответы на вопросы, поступившие из судов, по применению Федеральных законов от 3 июля 2016 года № 323-ФЗ, направленных на совершенствование уголовной ответственности за коррупционные преступления и преступления экономической направленности, а также оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности (вступили в силу с 15 июля 2016 года). Утверждены Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2016 года // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Колоколов Н.А. Применение ст. 291.2 УК РФ мировыми судьями // Мировой судья. 2018. № 2. С. 19.

⁷ Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Библиографический список

1. Колоколов Н.А. Применение ст. 291.2 УК РФ мировыми судьями // Мировой судья. – 2018. – № 2. – С. 18-24.
2. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.» ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935-1940. (4 т.).

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.

КИРИЛЛ ВИКТОРОВИЧ КАМЧАТОВ

кандидат юридических наук, заведующий отделом научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, 123022, г. Москва, ул. 2-Звенигородская, 15, niigp@msk.rsnet.ru

АЛЕКСЕЙ ЛЕОНИДОВИЧ АРИСТАРХОВ

кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации, 123022, г. Москва, ул. 2-Звенигородская, 15, niigp@msk.rsnet.ru

**ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ
О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ:
ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

KIRILL VIKTOROVICH KAMCHATOV

candidate of law, head of the Department of scientific support of Prosecutor's supervision over the implementation of the laws in the implementation of operational-search activities and participation of the Prosecutor in criminal proceedings of the Research Institute of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation, 123022, Moscow, St. 2-Zvenigorodskaya, 15, niigp@msk.rsnet.ru

ALEXEI LEONIDOVICH ARISTARKHOV

candidate of law, leading researcher of the Department of scientific support of Prosecutor's supervision over the implementation of the laws in the implementation of operational-investigative activities and participation of the Prosecutor in criminal proceedings of the Research Institute of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation 123022, Moscow, St. 2-Zvenigorodskaya, 15 niigp@msk.rsnet.ru

**ПРАКТИКА ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ
О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ:
ВЫЯВЛЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

***Аннотация.** Практика производства по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности постоянно совершенствуется. Значимые изменения существующего порядка изобличения лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, произошли после принятия и вступления в силу Федерального закона от 03.07.2016 № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Данные изменения создали необходимость уточнения методики оперативно-розыскной деятельности, а также методики предварительного расследования преступлений данного вида. Вместе с тем в правоприменительной деятельности наблюдаются многие сложности, сопровождающие выявление, документирование фактов совершения преступлений коррупционной направленности, а также их предварительного расследования. Проблемы наблюдаются и в случаях необходимости привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ должностных лиц, а также лиц, выполняющих управленческие и иные функции в коммерческих организациях. Рассмотрению перечисленных вопросов и посвящена данная статья.*

***Ключевые слова:** преступления коррупционной направленности, взяточничество, мелкое взяточничество, предварительное расследование, оперативно-розыскная деятельность.*

Annotation. *The practice of criminal proceedings on corruption-related crimes is constantly being improved. Significant changes in the existing procedure for exposing persons who have committed crimes of corruption occurred after the adoption and entry into force of the Federal law of 03.07.2016 № 324-FZ «on amendments to the criminal code of the Russian Federation and the code of Criminal procedure of the Russian Federation». These changes have created the need to clarify the methods of operational-investigative activities, as well as methods of preliminary investigation of crimes of this type. At the same time, there are many difficulties in law enforcement activities that accompany the identification, documentation of the facts of corruption-related crimes, as well as their preliminary investigation. Problems are also observed in cases of need to bring to administrative responsibility under art. 19.28 administrative Code of the Russian Federation of officials and persons performing managerial and other functions in commercial organizations. This article is devoted to consideration of the listed issues.*

Keywords: *corruption crimes, bribery, petty bribery, preliminary investigation, operational investigative activities.*

Проведенное обобщение практики деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что правоприменители продолжают испытывать трудности при осуществлении предварительного расследования по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности. И от того, насколько своевременно они могут быть разрешены, зависит, прежде всего, эффективность уголовного судопроизводства. При этом, безусловно, рассмотреть в данной статье все имеющиеся проблемы и трудности невозможно.

Следует отметить, что первоначально обращало на себя внимание отсутствие единого порядка уголовного преследования лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, при учете возможностей, предусмотренных ст. 19.28 КоАП РФ, по привлечению данных же лиц к административной ответственности.

Практика в данном случае складывалась в нескольких направлениях. Принятие необходимых процессуальных решений происходило самостоятельно, вне учета результатов уголовного судопроизводства, а также при учете таковых (вступление в законную силу обвинительного приговора, вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по реабилитирующим основаниям (п. 3 ч. 1 ст. 24 УПК РФ)¹.

В настоящее время практика привлечения к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ происходит при учете результатов уголовно-процессуальной деятельности.

Верховный Суд Российской Федерации разъяснил, что «анализ положений ст. 19.28 КоАП РФ и ст. 14 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» позволяет прийти к выводу, что действующее законодательство не исключает возможность возбуждения уголовного дела в отношении физического лица по ст. 291 УК РФ (дача взятки) и дела об административном

правонарушении в отношении юридического лица по ст. 19.28 КоАП РФ (незаконное вознаграждение от имени юридического лица)². Далее сделан другой значимый вывод о том, что «при рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, возможность привлечения юридического лица к административной ответственности не должна ставиться в зависимость от наличия обвинительного приговора в отношении физического лица, несмотря на то, что противоправные действия фактически совершаются физическим лицом от имени или в интересах юридического лица»³.

Это создает необходимость выявления прокурорами данных правонарушений, что возможно преимущественно после изучения материалов проверок сообщений о преступлениях, уголовных дел, а также по результатам прокурорской проверки. Но в ряде случаев это сделать затруднительно.

Вместе с тем очевидна эффективность результатов оперативно-розыскной деятельности, поскольку практика выявления фактов взяточничества апробирована и складывается за счет потенциала Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД), то есть по результатам осуществления оперативного эксперимента. В данном случае отмечается, что именно в результате оперативно-розыскных мероприятий «получаются основные доказательства преступной деятельности фигурантов по указанной категории преступлений»⁴.

Необходимо сказать, что при выявлении административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, целесообразность задержания лица, его совершившего, отсутствует. При этом какая-либо информация о совершении правонарушения фактически может быть получена прокурором только на основании официальных документов, где зафиксирован факт передачи денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказания услуг имуществен-

¹ Данными юридическими фактами практика не ограничена, поскольку в других случаях приводятся примеры, из которых следует, что привлечение к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ происходило после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления. См.: Постановление Свердловского районного суда г. Костромы от 27.09.2016 № 3/10-155/2016. URL: <http://goo.gl/TGez9w>. (дата обращения 14.03.2017).

² Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2012 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 10.04.2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 6.

³ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2012 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 10.04.2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 6.

⁴ Хлустиков Н., Лазарев А. Изменение уголовного законодательства в сфере борьбы с коррупцией: негативные последствия и проблемы правоприменения // Законность. 2017. № 2. С. 32.

ного характера в интересах юридического лица или же наличия объяснений опрошенного лица, сообщившего о таких противоправных действиях.

Вместе с тем после задержания лица, подозреваемого во взяточничестве, появляется потенциал для наиболее полного установления обстоятельств произошедшего, прежде всего, по причине того, что задержанный оказался на месте передачи денег, ценных бумаг, иного имущества или незаконного оказания услуг. Такие обстоятельства преступления входят в перечень обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу (ст. 73 УПК РФ). Так, согласно п. 4 ч. 1 ст. 220 УПК РФ в обвинительном заключении следователь указывает формулировку предъявленного обвинения с указанием пункта, части, статьи УК РФ, предусматривающих ответственность за данное преступление.

Объективная сторона взяточничества заключается в совершении различных действий, способствующих незаконному обогащению должностного лица или лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации. В соответствии с п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «получение и дача взятки, а равно незаконного вознаграждения при коммерческом подкупе, посредничество во взяточничестве в виде непосредственной передачи взятки считаются оконченными с момента принятия должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, хотя бы части передаваемых ему ценностей (например, с момента передачи их лично должностному лицу, зачисления с согласия должностного лица на счет, владельцем которого оно является)»⁵.

При этом в п. 9 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 указано о том, что «предметом взяточничества (ст.ст. 290, 291 и 291¹ УК РФ) и коммерческого подкупа (ст. 204 УК РФ), наряду с деньгами, ценными бумагами, иным имуществом, могут быть незаконные оказание услуг имущественного характера и предоставление имущественных прав».

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, также проявляет признаки, схожие с признаками взяточничества.

Верховный Суд РФ относительно ст. 19.28 КоАП РФ указал, что «с объективной стороны правонарушение выражается в совершаемых от имени или в интересах юридического лица действиях, состоящих в незаконной передаче, предложении или обещании должностным лицам, указанным в данной статье, денег, ценных бумаг, иного имущества либо оказании услуг имущественного характера, предоставлении имущественных прав за совершение должностным лицом в интересах этого юридического лица

действия (бездействие), связанного с занимаемым им служебным положением»⁶.

В данном же случае Верховным Судом РФ обращено внимание на то, что «в рамках рассмотрения дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ, выяснению подлежит вопрос о том, имели ли место неправомерные действия, состоящие в передаче, предложении или обещании должностному лицу соответствующего имущества либо оказании услуг имущественного характера, предоставлении имущественных прав за совершение им в интересах определенного юридического лица действия (бездействие), связанного с занимаемым этим должностным лицом служебным положением»⁷.

Тем самым при доказывании обстоятельств взяточничества одновременно опосредованно могут быть установлены обстоятельства, подлежащие доказыванию по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.28 КоАП РФ. Условием этого необходимо считать совершение перечисленных выше действий в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением.

При этом, по нашему мнению, цель, определяемая при доказывании факта административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, целесообразно уточнить, поскольку его совершение во благо (в интересах юридического лица) может быть только ввиду ложно понятых интересов. Примером иного подхода в данном случае являются положения ч. 3 ст. 1.8 КоАП РФ, с учетом которых юридическое лицо, совершившее административное правонарушение, предусмотренное статьей 19.28 КоАП РФ, за пределами Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с КоАП РФ, в том числе в случае, если указанное административное правонарушение направлено против интересов Российской Федерации.

Соответственно от того, насколько полно будут установлены обстоятельства преступлений коррупционной направленности, может зависеть также эффективность административного судопроизводства.

При таких обстоятельствах желательно определить правила применения положений кодифицированных актов в целях повышения эффективности административного судопроизводства.

Важное значение в связи с этим имеет правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой «приведенные положения международных

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях» (далее – постановление Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 9.

⁶ Обзор судебной практики Верховного Суда РФ за четвертый квартал 2012 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 10.04.2013 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 6.

⁷ Там же.

договоров подразумевают виновность физического лица, совершающего коррупционные деяния от имени юридического лица или в интересах этого лица. В случае же, когда эти деяния совершаются с уведомлением и под контролем правоохранительных органов, преднамеренность в поведении физического лица отсутствует, и, соответственно, по смыслу этих положений, ни состав преступления, совершенного физическим лицом, ни состав административного правонарушения, совершенного юридическим лицом, не образуются, а указанные лица не подлежат ответственности»⁸.

При этом Конституционный Суд РФ обращает внимание на то, что «если в ходе проведения оперативно-розыскного мероприятия обнаруживается, что речь идет не о преступлении, а об иных видах правонарушений, то в силу статьи 2 и части четвертой статьи 10 Закона об ОРД дело оперативного учета подлежит прекращению»⁹.

Тем самым совокупность правовых позиций Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что существующая последовательность выявления фактов коррупционных правонарушений видится наиболее эффективной от результатов уголовного к результатам административного судопроизводства.

Вместе с тем положения КоАП РФ обладают спецификой. Так, согласно ч. 3 ст. 2¹ КоАП РФ назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо. Пленум Верховного Суда РФ также разъяснил, что «привлечение к уголовной ответственности должностного лица не может в силу части 3 статьи 2¹ КоАП РФ служить основанием для освобождения юридического лица от административной ответственности»¹⁰. Аналогичное по своему смысловому содержанию положение содержится в п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 09.07.2013 № 24.

Тем самым презюмируется, что даже в случае назначения наказания юридическому лицу за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ, физическое лицо, которое имеет самое непосредственное отношение к правонарушению, юридически также признается лицом, его совершившим. При этом такое физическое лицо может быть привлечено к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного ст. 291 УК РФ (ч. 1–4 ст. 204 УК РФ).

Данная ситуация свидетельствует о нарушении границ видов судопроизводства, поскольку физическое лицо не может юридически считаться виновным в совершении и преступления, и административного правонарушения, которые выражаются едиными действиями. Поэтому сложившаяся ситуация создает необходимость ее дифференциации.

В частности, в других случаях практика привлечения к уголовной ответственности при наличии схожих элементов административного правонарушения имеет грани. Например, условием привлечения лица к уголовной ответственности за нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств является причинение тяжкого вреда здоровью (ч. 1 ст. 264 УК РФ). Условием же привлечения к административной ответственности при схожих обстоятельствах должно явиться причинение легкого или средней тяжести вреда здоровью (чч. 1 и 2 ст. 12.24 КоАП РФ).

С учетом этого возможно разграничить преступление в виде взяточничества и схожее административное правонарушение.

Так, ст. 291² УК РФ предусматривает уголовную ответственность за мелкое взяточничество (дача взятки, получение взятки, посредничество во взяточничестве), которое в денежном выражении не должно превышать 10 тыс. руб. При этом квалифицированное взяточничество указано в ч. 2 ст. 290 УК РФ: значительный размер с учетом примечания 1 к ст. 290 УК РФ не должен превышать 25 тыс. руб., крупный – 150 тыс. руб. и особо крупный – 1 млн. руб.

Схожим образом обстоит ситуация со ст. 204² УК РФ (Мелкий коммерческий подкуп), при котором таким деянием считается коммерческий подкуп, не превышающий 10 тыс. руб. При этом квалифицированный коммерческий подкуп также указан в ч. 2 ст. 204 УК РФ: значительный размер с учетом примечания 1 к ст. 204 УК РФ не должен превышать 25 тыс. руб., крупный – 150 тыс. руб. и особо крупный – 1 млн. руб.

При этом в правоприменительной деятельности вызывает трудности возбуждение уголовных дел в случаях, когда размер взяточничества (коммерческого подкупа) превысил 10 тыс. руб. и не превысил 25 тыс. руб.

Сложности имеют место и тогда, когда посредничество во взяточничестве, о чем указано в ст. 291¹ УК РФ (Посредничество во взяточничестве) и в ст. 204¹ УК РФ (Посредничество в коммерческом подкупе), касалось денег в сумме, которая превысила 10 тыс. руб. и не превысила 25 тыс. руб.

Представляется, что причина такой ситуации вызвана отсутствием в соответствующих нормах уго-

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 05.06.2014 № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Приоритет» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 2.1) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 6.

⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 №86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно - розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 6.

¹⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 15) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

ловного дела четких пределов мелкого взяточничества во взаимосвязи со значительным размером взятки. При учете того, что объективная сторона совершаемых деяния и правонарушения коррупционной направленности схожа, полагаем, что в настоящее время следует обозначить данные пределы в нормах УК РФ.

Учитывая, что значительный размер взятки (коммерческого подкупа) должен превышать 25 тыс. руб., имеются основания говорить, о том, что пределы мелкого взяточничества должны быть смещены и выражаться в сумме, не превышающей 25 тыс. руб. Это обусловлено тем, что, например, дача взятки должностному лицу в указанных пределах в настоящее время должна квалифицироваться по ч. 1 ст. 291 УК РФ и определяется с учетом части 2 данной же статьи в качестве незначительной. В свою очередь сделанное предложение в силу повышения уровня общественной опасности позволит более аргументировано подойти к вопросу о повышении категорий преступлений, предусмотренных не только ч. 1 ст. 291, ч. 1 ст. 290, ч. 1 и 5 ст. 204 УК РФ, но и ч. 1 ст. 291², ч. 1 ст. 204² УК РФ до средней тяжести¹¹.

Соответственно положения ст. 291² УК РФ можно было бы «распределить» в ч. 1 ст. 290 УК РФ, ч. 1 ст. 291 УК РФ, а положения ст. 204² – в ч. 1, 5 ст. 204 УК РФ¹².

Пределы мелкой взятки должны быть также учтены в ст. 291¹ УК РФ и 204¹ УК РФ, поскольку посредничество во взяточничестве (посредничество в коммерческом подкупе) не может быть вне самого взяточничества.

Изложенное позволило бы повысить эффективность выявления мелкого взяточничества, которая в настоящее время снижена. Причиной этого является то, что преступления, прежде всего предусмотренные ст. 291² УК РФ и 204² УК РФ, является преступлениями небольшой тяжести, тогда как проведение оперативного эксперимента осуществляется от преступлений средней тяжести (ч. 8 ст. 8 Закона об ОРД)¹³.

Предложенные изменения должны расширить диапазон проведения оперативного эксперимента как по уголовным делам о мелком и ином взяточничестве, так и о посредничестве в коммерческом подкупе.

Одновременно важное значение в данном случае должны иметь пределы малозначительного правонарушения (ст. 2⁹ КоАП РФ), которые желательнее официально разъяснить, поскольку они могут стать минимальным размером мелкого взяточничества. Во взаимосвязи потребуют должной реализации положения ч. 2¹ ст. 1⁷ КоАП РФ, согласно которой в случае одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же дея-

ние уголовную ответственность, лицо подлежит административной ответственности на основании закона, действовавшего во время совершения административного правонарушения.

Актуальным представляется вопрос о том, допустимо ли привлекать юридическое лицо к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, если физическое лицо освобождено от уголовной ответственности в соответствии с примечанием к ст. 291 УК РФ.

Практика свидетельствует о том, что в случаях, предусмотренных примечанием к ст. 291 УК РФ, зачастую происходит освобождение от уголовной ответственности лица, давшего взятку. Согласно его содержанию лицо, давшее взятку, освобождается от уголовной ответственности, если оно активно способствовало раскрытию и (или) расследованию преступления и либо в отношении его имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило в орган, имеющий право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Вместе с тем при освобождении физического лица от уголовной ответственности по ст. 291 УК РФ, юридическое лицо во взаимосвязи с действиями физического лица может быть привлечено к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ. Усугубляет данную ситуацию то, что при освобождении от уголовной ответственности лица, давшего взятку, лицо, получившее взятку, подлежит привлечению к уголовной ответственности по ст. 290 УК РФ (лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, получившее предмет коммерческого подкупа, подлежит уголовной ответственности в соответствии с чч. 5–8 ст. 204 УК РФ).

Тем самым при единых обстоятельствах, которые могут быть сопряжены с дачей взятки должностному лицу:

лицо, давшее взятку (предмет коммерческого подкупа), может быть привлечено к уголовной ответственности по ст. 291 или 291² УК РФ (ч. 1–4 ст. 204 или ст. 204² УК РФ), а юридическое лицо – по ст. 19²⁸ КоАП РФ;

лицо, давшее взятку, может быть освобождено от уголовной ответственности по ст. 291 или 291² УК РФ (ч. 1–4 ст. 204 или ст. 204² УК РФ), а юридическое лицо – привлечено к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ;

лицо, получившее взятку (предмет коммерческого подкупа), подлежит уголовной ответственности по ст. 290 или 291² УК РФ (ч. 5–8 ст. 204 или ст. 204² УК РФ) и не подлежит административной ответственности за незаконное получение вознаграждения от имени юридического лица вопреки его интересам.

¹¹ Аналогичная необходимость повышения категории преступления до средней тяжести возникает и применительно к ч. 1 ст. 204¹ УК РФ (Посредничество в коммерческом подкупе).

¹² В данном случае нами не затрагиваются вопросы «распределения» положений ч. 2 ст. 291² и ч. 2 ст. 204² УК РФ.

¹³ Не разрешает данной ситуации и проведение наблюдения с использованием специальных технических средств, поскольку предмет взяточничества в данном случае непосредственно не изымается.

Приведенная ситуация свидетельствует о смещении «центра» тяжести административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ в сторону руководителей коммерческих и иных организаций, а также соответствующих должностных лиц, давших взятку, что не может быть признано справедливым с точки зрения использования имеющихся механизмов.

Такая ситуация создает юридическую неопределенность в применении, прежде всего, положений ст.ст. 290, 291 УК РФ и ст. 19.28 КоАП РФ.

Очевидно, что освобождение от уголовной ответственности возможно только тогда, когда лицо было привлечено к уголовной ответственности. Вместе с тем смысловое значение принятого процессуального решения в виде постановления о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям свидетельствует о том, что физическое лицо совершило преступление коррупционной направленности.

Конституционный Суд РФ в данном случае указал, что «закрепленная в Конституции РФ обязанность РФ по защите конституционных ценностей, в том числе от правонарушений коррупционного характера, совершаемых юридическими лицами, и международные обязательства РФ по принятию мер для привлечения юридических лиц к ответственности в связи с совершением коррупционных преступлений не исключают возможность определения в законе условий, при которых юридические лица, исполнительные органы которых сообщили в правоохранительные органы о незаконном вознаграждении, могут быть освобождены от административной ответственности»¹⁴.

При таких обстоятельствах очевидно, что в случае освобождения должностного лица, а также лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, от уголовной ответственности по ст. 291 или ст. 291² УК РФ (ч. 1–4 ст. 204 или ст. 204² УК РФ), юридическое лицо также может не подлежать административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ. Соответственно с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ в гл. 2 КоАП РФ «Административное правонарушение и административная ответственность» должны быть обозначены случаи освобождения юридического лица от уголовной ответственности.

Актуальное значение также сохраняют положения уголовного закона, которые предусматривают ответственность за провокацию взятки или коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ). В правоприменительной деятельности в связи с этим встречаются различные ситуации, которые должны учитываться в административном судопроизводстве. В данном

случае подразумевается, что наряду с возможностью не привлечения к административной ответственности лица при невменяемости (ст. 2⁸ КоАП РФ), а также его освобождения от административной ответственности при малозначительных правонарушениях (ст. 2⁹ КоАП РФ) и пропуске срока давности привлечения к административной ответственности (ст. 4⁵ КоАП РФ) в КоАП РФ целесообразно также предусмотреть возможность освобождения должностного лица, а также лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации, от административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, если установлен факт провокации со стороны должностного лица, получившего взятку или предмет коммерческого подкупа. Данное уточнение может быть включено в Примечание к ст. 19.28 КоАП РФ.

Значимыми для органов прокуратуры и органов предварительного следствия (органов дознания) явились изменения, внесенные в УК РФ положениями Федерального закона от 03.07.2016 № 324-ФЗ¹⁵. Они предопределили коррективы в порядок привлечения лиц к уголовной ответственности за совершение преступлений коррупционной направленности, которые обладают особенностями.

Так, в определении Верховного Суда РФ от 02.06.2016 № 202-КГ16-2 указано, что «в соответствии со ст. 10 УК РФ уголовный закон, устраняющий преступность деяния, смягчающий наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего преступление, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующие деяния до вступления такого закона в силу, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость. Если новый уголовный закон смягчает наказание за деяние, которое отбывается лицом, то это наказание подлежит сокращению в пределах, предусмотренных новым уголовным законом»¹⁶.

Соответственно следует согласиться с точкой зрения о том, что «нормы ч. 2 ст. 204² и ч. 1 ст. 291² УК РФ, согласно ч. 1 ст. 10 УК РФ, имеют обратную силу, то есть распространяются на получение, дачу взятки и коммерческий подкуп в указанном размере совершенные до введения в действие Федерального закона от 03.07.2016 № 324-ФЗ, в том числе при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных ст. 204, 290 и 291 УК РФ»¹⁷.

Конституционный Суд РФ отметил, что «согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству применение нового уголовного закона, устраняющего или смягчающего ответственность за преступление и, следовательно, имеющего

¹⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 05.06.2014 № 1308-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Приоритет» на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (п. 2.3) // Вестник Конституционного Суда РФ. 2014. № 6.

¹⁵ Федеральный закон от 03.07.2016 № 324-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4257.

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 02.06.2016 № 202-КГ16-2 // Документ опубликован не был.

¹⁷ Егорова Н., Егоров А., Гордейчик С. Антикоррупционные новеллы уголовного законодательства // Законность. 2017. № 1. С. 54.

обратную силу, может осуществляться на любых стадиях уголовного судопроизводства, начиная с возбуждения уголовного дела и заканчивая пересмотром вступивших в законную силу судебных решений и исполнением приговора; с учетом этого положение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которому вопрос об освобождении от наказания или о смягчении наказания в связи с изданием уголовного закона, имеющего обратную силу, решается судом по ходатайству осужденного (пункт 2 части первой статьи 399), не может рассматриваться как освобождающее уполномоченные государственные органы и должностных лиц от обязанности самостоятельно инициировать применение нового уголовного закона»¹⁸.

В связи с этим в субъектах РФ первоначально начала формироваться практика пересмотра приговоров суда преимущественно по жалобам осужден-

ных, а в настоящее время в формировании данной практики активно участвуют прокуроры.

С учетом этого имеются основания утверждать, что в тех случаях, когда осужденные не были осведомлены о наличии такого права, обязанность принесения кассационных и надзорных представлений на вступившие в законную силу приговоры суда сохраняется и за прокурором.

При этом очевидно, что обозначенные проблемные вопросы могут быть более эффективно разрешены в случае принятия соответствующих поправок, которые направлены на определение возможности для Председателя Верховного Суда РФ и его заместителей истребовать любые судебные дела на любой стадии рассмотрения по собственной инициативе в течение трех лет со дня вступления вынесенных судом решений в законную силу «в целях устранения фундаментальных нарушений» закона¹⁹.

Библиографический список

1. Егорова Н., Егоров А., Гордейчик С. Анतिकоррупционные новеллы уголовного законодательства // Законность. – 2017. – № 1.
2. Хлустиков Н., Лазарев А. Изменение уголовного законодательства в сфере борьбы с коррупцией: негативные последствия и проблемы правоприменения // Законность. – 2017. – № 2.

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

¹⁸ См.: пункты 4, 4.3 постановления Конституционного Суда РФ от 20.04.2006 № 4-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 10 Уголовного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Уголовного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» и ряда положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, касающихся порядка приведения судебных решений в соответствие с новым уголовным законом, устраняющим или смягчающим ответственность за преступление, в связи с жалобами граждан А.К. Айжанова, Ю.Н. Александрова и других» // СЗ РФ. 2006. № 18. Ст. 2058.

¹⁹ Подробнее см.: Правительство даст руководству Верховного суда полномочия по надзорному пересмотру любых дел. URL: <https://pravo.ru/news/view/139117/?cl=DT> (дата обращения: 24.03.2017).

Раздел четвертый

ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

ГАБАЙДУЛЛИНА ДИНА ИЛСУРОВНА

Аспирант Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, 420087, г. Казань, ул. Даурская, 28, dina-1812@mail.ru

СОЗДАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ УЧЕТА РЕЗУЛЬТАТОВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МАЛЫХ ИННОВАЦИОННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НАУЧНО-ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ СФЕРЫ КАК МЕТОД УСКОРЕННОГО ВНЕДРЕНИЯ ИННОВАЦИЙ

GABAYDULLINA DINA ILSUROVNA

post-graduate student of Research Institute for Problems of Ecology and Mineral Wealth Use of Tatarstan Academy of Sciences, 420087, Kazan, Daur'skaya str., 28, dina-1812@mail.ru

THE CREATION OF INFORMATION SYSTEM FOR ACCOUNTING THE RESULTS OF INTELLECTUAL ACTIVITY OF SMALL INNOVATION ENTERPRISES OF THE SCIENTIFIC AND EDUCATIONAL SPHERE AS A METHOD OF ACCELERATED INNOVATION IMPLEMENTATION

Аннотация. В научной статье рассматривается вопрос о целесообразности создания информационной системы в целях учета направлений деятельности малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы и результатов интеллектуальной деятельности, создаваемых указанными малыми инновационными предприятиями. Выявлено слабое взаимодействие крупных предприятий с малыми инновационными предприятиями научно-образовательной сферы. Автором предложено создание реестра результатов интеллектуальной деятельности малых инновационных предприятий, создаваемых в научно-образовательной сфере, в виде информационной системы в сети «Интернет».

Ключевые слова. Инновационное развитие, малые инновационные предприятия, научно-образовательная сфера, результаты интеллектуальной деятельности, внедрение инноваций.

Review. The article is devoted to the question of expediency of creation of the information system of accounting of the activities of small innovative enterprises of scientific and educational sphere and results of intellectual activity created of specified small innovative enterprises. The weak interaction of large enterprises with small innovative enterprises of scientific and educational sphere is reveal. The author suggests to create the register of results of intellectual activity of the small innovative enterprises created in the scientific and educational sphere in the form of information system on the Internet.

Keywords. Innovative development, small innovative enterprises, scientific and educational sphere, results of intellectual activity, introduction of innovations.

В условиях модернизации экономики и усиления конкуренции между государствами все больше повышается значимость инновационных наукоемких знаний и результатов интеллектуальной деятельности (далее – РИД). Инновационное развитие в на-

стоящее время представляет собой главную стратегическую цель мирового уровня. Распоряжениями Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года»¹ (далее – Стратегия инновационного раз-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

вития) и от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года»² (далее – Концепция социально-экономического развития России) определены приоритетные направления и инструменты инновационного развития России. В названных государственных программах отмечается, что повышение конкурентоспособности Российской Федерации во многом зависит от внедрения в практическую деятельность крупных компаний РИД малых инновационных предприятий (далее – МИП), создаваемых в научно-образовательной сфере. В соответствии с Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития РФ»³ (далее – Стратегия научно-технологического развития) одним из принципов реализации Стратегии инновационного развития⁴ является тесное взаимодействие государства, бизнеса и науки, как при определении приоритетных направлений технологического развития, так и в процессе их реализации. Согласно пп. «е» п. 32 Стратегии научно-технологического развития РФ⁵ создание условий для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической и инновационной деятельности и лучшим российским практикам обеспечивается путем развития сетевых форм организации научной, научно-технической и инновационной деятельности. В соответствии с Планом мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития РФ на 2017-2019 г.г. (первый этап)⁶, это требует разработки концепции цифровых платформ для исследований, разработок и взаимодействия с инвесторами.

В 2017 году распоряжением Правительства РФ № 1632-р была утверждена программа «Цифровая экономика РФ»⁷ (далее – Программа), согласно которой принятые в Российской Федерации к 2017 г. документы стратегического планирования предусматривают меры, направленные на стимулирование развития цифровых технологий и их использование в различных секторах экономики. Целесообразно отметить, что понимается под «цифровой экономикой». Основной терминологический аппарат содержится в Указе Президента РФ от 09.05.2017 № 203

«О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»⁸ (далее – Стратегия развития информационного общества), в целях реализации которого была принята Программа. Согласно Стратегии развития информационного общества⁹ цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Положениями п. 40 Стратегии развития информационного общества¹⁰ к основным задачам применения информационных технологий в сфере взаимодействия государства и бизнеса отнесено создание условий для электронного взаимодействия участников экономической деятельности и электронных форм коммерческих отношений для предприятий малого и среднего бизнес. Решение данных задач направлено на обеспечение эффективности производства, ускорение экономического роста России и повышение ее конкурентоспособности на мировых рынках. В Стратегии инновационного развития¹¹ в качестве одной из проблем, существующих на сегодняшний день, обозначен низкий спрос на отечественные инновационные разработки. Основными создателями инновационных разработок в Российской Федерации являются МИП, создаваемые в научно-образовательной сфере. Однако внедрение РИД, создаваемых МИП научно-образовательной сферы, на практике является затруднительным. Зачастую предприятия крупного бизнеса не располагают информацией о деятельности МИП, создаваемых в научно-образовательной сфере, а также о РИД их деятельности. Полагаем, что для увеличения спроса на отечественные разработки необходимо предложить пути, обеспечивающие доступ к информации о направлениях деятельности МИП научно-образовательной сфер, и о РИД, создаваемых данными МИП.

Первым шагом взаимодействия научных и образовательных организаций с крупными предприя-

² Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

³ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

⁵ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 24.06.2017 № 1325-р «О плане мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития РФ на 2017-2019 г.г. (первый этап)» // СЗ РФ. 2017. № 28. Ст. 4174.

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

⁸ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁹ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

¹⁰ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

тиями в Российской Федерации стал принятый в 2009 году Федеральный закон № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности»¹². Образовательные и научные организации получили возможность осуществлять коммерциализацию РИД в реальный сектор экономики путем создания МИП. В 2014 году Приказом Министерства образования и науки РФ «Об организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации работы по учету уведомлений о создании хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств»¹³ на федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Научно-исследовательский институт Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы» было возложено ведение учета уведомлений о создании МИП в научно-образовательной сфере. Как отмечают ученые¹⁴, для выполнения этих задач создана интерактивная информационная система «Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы». Данная интерактивная информационная система рассчитана на взаимодействие с представителем бюджетного или автономного учредителя МИП, прошедшего процедуру регистрации, который с помощью интерактивной анкеты вносит информацию о созданных МИП. Преимуществом информационной системы является возможность организовать оперативный доступ к сведениям о МИП для сотрудников Министерства образования и науки РФ и других заинтересованных лиц с возможностью автоматизированного получения отчетных материалов. По состоянию на первый квартал 2018 г. в Российской Федерации создано более 2700 МИП в научно-образовательной сфере¹⁵.

Являясь важным элементом инновационного развития государства, МИП, создаваемые в научно-образовательной сфере, способны быстро реагировать на глобальные технологические изменения и рыночные тенденции. В монографии «Управление инновациями»¹⁶ отмечается, что крупные предприятия, желая удержать уже завоеванные позиции на рынке в

производстве, идут по пути модификации и улучшения традиционно выпускаемой продукции, ориентируются на рост прибыли и расширение рынков. Малые фирмы способствуют появлению новых видов продукции, по сути, создают новые рынки (компьютер, застежка-молния, аэрозольный баллончик, вертолет, целлофан, кинескоп, инсулин, и т.д.), более динамичны в изменяющихся рыночных условиях, работают с большей эффективностью. По данным многочисленных исследований, малые фирмы производят в 2 раза больше новинок, приходящихся на одного работника, чем крупные. Однако проблемным является то, что накопленные перспективные инновационные разработки и РИД малых предприятий, создаваемых в научно-образовательной сфере, часто не находят своего применения на практике. Как отмечают Федорова А.И. и Попова И.И.¹⁷, университеты накопили опыт, знания и технологии исследования, которые мало востребованы обществом и рынком; в то же время это инновационные ресурсы, а их как раз остро не хватает предприятиям. Лаврухин А.А.¹⁸ считает, что неразвитость долгосрочных экономических связей МИП с предпринимательским сектором – одна из причин низкого значения показателя количества реализуемых ими инновационных проектов. Одной из причин, на наш взгляд, является отсутствие доступной и необходимой информации о направлениях деятельности МИП, создаваемых в научно-образовательной сфере, и их инновационных разработках.

В научной литературе авторы затрагивают проблему отсутствия у предприятий малого бизнеса возможности продвигать информацию о произведенных РИД. Как правило, зачастую данная информация известна только в узком кругу потребителей. Так, например, ученые¹⁹ утверждают, что субъекты малого предпринимательства ограничены в финансовых ресурсах и не в состоянии проводить дорогостоящие маркетинговые исследования, а также рекламировать свою деятельность. По мнению авторов, для обеспечения развития малого бизнеса целесообразно сформировать общедоступную информационную систему коллективного пользования, которая обеспечит предпринимателей как всей необходимой информацией, так и возможностью распространять информа-

¹² Федеральный закон от 02.08.2009 № 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных обществ в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» // СЗ РФ. 2009. № 31. Ст. 3923.

¹³ Приказ Министерства образования и науки РФ от 24.01.2014 № 43 «Об организации в Министерстве образования и науки Российской Федерации работы по учету уведомлений о создании хозяйственных обществ и хозяйственных партнерств» // Текст приказа официально опубликован не был. Доступ: Информационно-правовое обеспечение «Гарант».

¹⁴ Турко Т.И. Информационно-аналитическое обеспечение учета малых инновационных предприятий, созданных в сфере образования и науки / Т.И. Турко, Б.В. Иванов, Н.Б. Храмов, В.Ф. Федорков, С.В. Дуквиц, О.В. Фахурдинов // Инноватика и экспертиза. 2016. № 2 (17). С. 51-57.

¹⁵ Министерство образования и науки Российской Федерации. Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. URL: <https://mir.extech.ru/reestr.php> (дата обращения: 15.03.2018).

¹⁶ Управление инновациями: монография / под ред. Проф. А.В. Тебекина. М., 2017. С. 128.

¹⁷ Федорова А.И. Разработка модели интеграции вузов и малых инновационных предприятий / А.И. Федорова, И.И. Попова // Журнал правовых и экономических исследований. 2013. № 3. С. 189-193.

¹⁸ Лаврухин А.А. Развитие деятельности и совершенствование управления малыми инновационными предприятиями в российских вузах: монография / под науч. ред. Л.В. Московцевой. Тамбов, 2016. С. 65.

¹⁹ Ручкина Г.Ф. Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства: совершенствование правового регулирования: монография / Г.Ф. Ручкина, М.В. Демченко, Я.А. Ключникова, Е.Л. Венгеровский. М.: Издательство «Русайнс», 2017. С. 29.

цию о своей деятельности среди широкого круга потребителей. В настоящее время в сети «Интернет» ведутся реестры учета РИД. Например, Центром информационных технологий и систем органов исполнительной власти (ЦИТиС), созданным постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 20.06.1993 № 563²⁰ по предложению Администрации Президента РФ²¹, ведется Единая государственная информационная система учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения (ЕГИСУ НИОКТР)²². Отделением учета результатов интеллектуальной деятельности (ОУРИД) Федеральной службы по интеллектуальной собственности осуществляется техническое и информационно-аналитическое обеспечение ведения Единого реестра РИД военного, специального и двойного назначения, права на которые принадлежат Российской Федерации²³. Кроме того, стоит отметить интернет-портал «Федеральный каталог высокотехнологичного оборудования и объектов научного потенциала России»²⁴, который включает в себя объекты научного потенциала инновационных организаций, в том числе образовательных и научных.

В ходе проведения исследования было выявлено, что реестры РИД содержат данные об инновационных разработках, технологиях и иных объектах научного потенциала Российской Федерации по всем областям знаний в целом. Тем не менее, поиск информации о деятельности МИП, создаваемых образовательными и научными организациями, представляется затруднительным, нередко такая информация отсутствует в данных общих реестров учета РИД. Стоит отметить, что информация о направлениях деятельности МИП, создаваемых в научно-образовательной сфере, и их РИД содержится на официальных сайтах образовательных и научных организаций. Так, например, Реестр РИД представлен на сайтах Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета²⁵, Сибирского федерального университета²⁶. Содержащийся на сайте

Института стратегии образования Российской академии образования²⁷ перечень РИД, например, подразделяется на РИД для руководителей образовательных организаций, учителей, студентов, аспирантов, экспертов. Сведения о представленных на сайте РИД можно узнать более подробно. Однако не все сайты образовательных и научных организаций содержат информацию о созданных МИП, направлениях их деятельности и РИД. Данное обстоятельство не способствует развитию взаимодействия науки, образования и бизнеса, что в свою очередь замедляет инновационное развитие России.

Исходя из вышеизложенного, полагаем, что для содействия ускоренному внедрению инноваций в реальный сектор экономики целесообразно, наряду с интерактивной информационной системой «Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы»²⁸, Министерству образования и науки РФ совместно с Министерством экономического развития РФ создать информационную систему, содержащую реестр РИД малых инновационных предприятий, создаваемых в научно-образовательной сфере. А в существующих системах учета РИД было бы целесообразно выделить разделы о РИД, создаваемых МИП научно-образовательной сферы. Это обеспечит доступность информации о деятельности МИП, создаваемых в научно-образовательной сфере, также даст возможность крупным компаниям ознакомиться с созданными и создаваемыми инновационными разработками и РИД и, при необходимости, использовать в своей деятельности. Применение РИД малых предприятий, создаваемых в научно-образовательной сфере, крупными компаниями может способствовать ускоренному инновационному развитию по приоритетным направлениям Стратегии научно-технологического развития²⁹ и Прогноза научно-технологического развития РФ³⁰. Предлагаемая информационная система учета РИД малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы может быть отнесена к способам ускорения внедрения инноваций.

²⁰ Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 20.06.1993 № 563 «О создании Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 26. Ст. 2450.

²¹ Центром информационных технологий и систем органов исполнительной власти. URL: https://citis.ru/citis_about.html (дата обращения: 29.04.2018).

²² Единая государственная информационная система учета результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения. URL: <https://rosrid.ru/> (дата обращения: 18.03.2018).

²³ Федеральная служба по интеллектуальной собственности. ФГБУ «Федеральное агентство по правовой защите результатов интеллектуальной деятельности военного, специального и двойного назначения». Государственный учет РИД. URL: <http://www.farid.ru/folder/Rid.php> (дата обращения 18.03.2018).

²⁴ Федеральный каталог высокотехнологичного оборудования и объектов научного потенциала России. URL: <https://www.xn--7sbam6aiqfmx.xn--p1ai/index.php> (дата обращения: 15.03.2018).

²⁵ ФГБОУ ВО «Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет». URL: <http://www.nngasu.ru/science/general/RID/> (дата обращения: 19.03.2018).

²⁶ ФГАОУ ВО «Сибирский федеральный университет. URL: <http://research.sfu-kras.ru/innovation/registry> (дата обращения 19.03.2018).

²⁷ ФГБНУ «Институт стратегии развития образования Российской академии образования. URL: <http://www.instrao.ru/index.php/content-page/279> (дата обращения: 19.03.2018).

²⁸ Министерство образования и науки Российской Федерации. Учет и мониторинг малых инновационных предприятий научно-образовательной сферы. URL: <https://mip.extech.ru/reestr.php> (дата обращения: 15.03.2018).

²⁹ Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

³⁰ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 03.01.2014 г.) // Информационно-правовой портал «Гарант».

Библиографический список

1. Лаврухин А.А. Развитие деятельности и совершенствование управления малыми инновационными предприятиями в российских вузах: монография / А.А. Лаврухин, Л.В. Московцева / под науч. ред. Л.В. - Московцевой. – Тамбов: Изд-во ТРОО «Бизнес – Наука – Общество», 2016. – 170 с.
2. Ручкина Г.Ф. Государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства: совершенствование правового регулирования: монография / Г.Ф. Ручкина, М.В. Демченко, Я.А. Ключникова, Е.Л. Венгеровский. – М.: Издательство «Русайнс», 2017. – 96 с.
3. Тебекин А.В. Управление инновациями: монография / В.Г. Анисимов, Е.Г. Анисимов, С.Л. Блау, В.Б. Мантусов, В.Е. Новиков, В.С. Петров, П.А. Тебекин. Под ред. проф. А.В. Тебекина. – М.: РИО Российской таможенной академии, 2017. – 454 с.
4. Турко Т.И. Информационно-аналитическое обеспечение учета малых инновационных предприятий, созданных в сфере образования и науки / Т.И. Турко, Б.В. Иванов, Н.Б. Храмов, В.Ф. Федорков, С.В. Дуквиц, О.В. Фахурдинов // Инноватика и экспертиза. – 2016. – № 2 (17). – С. 51-57.
5. Федорова А.И. Разработка модели интеграции вузов и малых инновационных предприятий / А.И. Федорова, И.И. Попова // Журнал правовых и экономических исследований. – 2013. – № 3. – С. 189-193.

Рецензент: Ефимцева Т.В., заведующий кафедрой предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., доцент.

ЕФИМЦЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой
предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института
(филиал) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург,
ул. Комсомольская, 50, post@oimlsa.edu.ru

ПРОХОРОВ АРТЁМ ВИКТОРОВИЧ

магистр юриспруденции, частнопрактикующий юрист, 460001, г. Оренбург,
ул. Чкалова, 56, кв.205, proartvi3@mail.ru

**ПРИМЕНЕНИЕ ИМУЩЕСТВЕННОГО ИММУНИТЕТА
К ЕДИНСТВЕННОМУ ЖИЛОМУ ПОМЕЩЕНИЮ, ЯВЛЯЮЩЕМУСЯ
ПРЕДМЕТОМ ЗАЛОГА, В ПРОЦЕДУРАХ БАНКРОТСТВА
ГРАЖДАНИНА**

EFIMTSEVA TATIANA VLADIMIROVNA

doctor of Law, associate professor, head of the Department of entrepreneurial and
natural-resources law Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law
University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,
post@oimlsa.edu.ru

PROKHOROV ARTEM VIKTOROVICH

Master of law, private practicing lawyer, 460001, Russia, Orenburg, Chkalova Street,
56, apt.205, proartvi3@mail.ru

**APPLICATION OF THE PROPERTY IMMUNITY TOWARDS THE ONLY
HOUSING ACCOMODATION OF A PERSON AS A MORTGAGE
IN THE INSOLVENCY (BANKRUPTCY) OF INDIVIDUALS**

Аннотация. В научной статье авторы рассматривают процедуру обращения взыскания на единственное жилое помещение, являющееся предметом залога, в процедурах банкротства гражданина, указывая на возможность трансформации такого предмета залога в не залог, с обсуждением дискуссионных вопросов, возникающих при рассмотрении данной категории дел, в частности о необходимости выселения должника из заложенного жилья до его реализации на торгах.

Ключевые слова: залог, несостоятельность (банкротство) граждан, единственное жилое помещение, обращение взыскания, добросовестный должник, имущественный иммунитет.

Review. In this article the authors consider the procedure of foreclosure on the only housing accommodation of a person that was mortgaged in the insolvency (bankruptcy) of individuals, pointing to the possibility of transformation of this property from the bail to a non-bail and consideration of discussion issues arising in the consideration of this category of cases in particular necessity for eviction of the debtor from the mortgaged housing before its sale at the auction.

Key words: mortgage, insolvency (bankruptcy) of citizens, single housing accommodation of citizen, foreclosure, scrupulous debtor, property immunity.

Введенный в действие с 1 октября 2015 г. институт банкротства граждан поставил вопрос о возможности обращения взыскания на единственное жилое помещения должника в целях соблюдения баланса интересов должника и кредиторов в процедурах банкротства гражданина.

В силу п. 3 ст. 213.25 Федерального закона от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О несос-

стоятельности (банкротстве)»¹ (далее – Закон о банкротстве) в процедурах банкротства предоставляется возможность исключения из конкурсной массы жилого помещения, являющегося для должника и членов его семьи единственным пригодным для проживания.

Данная норма направлена на реализацию так называемого «исполнительского (имущественного)

¹ Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

иммунитета», установленного в 2012 году Конституционным Судом РФ², в соответствии с которым вне зависимости от площади жилого помещения, его класса и других характеристик, свидетельствующих о явной несоразмерности такого помещения для проживания, обращение взыскания на такое жилое помещение не допускается до тех пор, пока законодателем не будут внесены необходимые изменения в гражданское процессуальное законодательство, регулирующие пределы действия такого имущественного (исполнительского) иммунитета применительно к жилому помещению.

Таким образом, действующая судебная практика в целом является единообразной при рассмотрении вопросов об исключении из конкурсной массы гражданина единственного жилого помещения, не являющегося предметом залога, несмотря на ряд попыток преодолеть указанные нормы посредством переселения гражданина-банкрота из более дорогостоящего жилья в менее ценное или предоставления денежной компенсации взамен изъятого единственного жилого помещения³.

В то же время более спорным и вызывающим ряд вопросов является процедура реализации в банкротстве гражданина единственного жилого помещения, одновременно являющегося предметом залога.

В силу п. 1 ст. 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации на такое имущество не распространяется исполнительский иммунитет.

Однако в свете появления института банкротства граждан перед правоприменителем возникает вопрос о возможности трансформации статуса жилого помещения, обремененного ипотекой, в жилое помещение без каких-либо обременений, для последующего исключения такого имущества из конкурсной массы должника. В частности, проблема трансформации заложенного единственного жилого помещения в не залог является предметом рассмотрения настоящей статьи.

Так, обращает на себя внимание вопрос о возможности изменения правового статуса единственного жилого помещения, обремененного залогом, в случае, если при стечении обстоятельств погасить задолженность по основному обязательству в полном объеме должнику не удастся, и размер такой задолженности в то же время является ничтожно малым (менее 5 % от всей задолженности) то есть так называемая малозначительность нарушения основного обязательства, установленная п. 2 ст. 348 Гражданского кодекса Российской Федерации.

К банкротству юридических лиц малозначительность нарушения основного обязательства в це-

лях избежания обращения взыскания на заложенное имущество не применяется⁴. Так, даже в случае если должник исполнил основное обязательство (к примеру, погасил задолженность по кредитному договору) более чем на 95 %, но погашение оставшейся части (менее 5 %) не представляется возможным ввиду отсутствия денежных средств, обращение взыскания все равно будет осуществлено на весь предмет залога (100 %), несмотря на столь значительное погашение задолженности по основному обязательству.

В этой связи желательно пересмотреть данный подход по отношению к процедурам банкротства граждан в связи с социальной значимостью в современном обществе роли жилья, приобретенного в ипотеку, а также для соблюдения баланса интересов между залоговым кредитором и должником и восстановления социальной справедливости.

Так, обращение взыскания на заложенное единственное жилое помещение гражданина-банкрота не должно осуществляться в случае, если должником допущено незначительное нарушение обеспеченного залогом обязательства (менее 5 % от размера основного обязательства), и размер требований залогового кредитора вследствие этого явно несоразмерен стоимости заложенного имущества. В результате предмет залога трансформируется в единственное жилое помещение, не обремененное залогом, и данное жилье подлежит исключению из конкурсной массы⁵.

Кроме того, возникает вопрос и об изменении правового режима единственного жилого помещения, являющегося предметом залога, в случае если залоговый кредитор не предъявил свои требования в рамках дела о банкротстве гражданина или обратился с заявлением о признании за ним статуса залогового кредитора с пропуском установленного законом срока.

В связи с тем, что основным правомочием, содержащимся в праве залога, является возможность определения порядка реализации залогового имущества и последующее приоритетное удовлетворение своих требований за счет предмета залога, в случае не заявления залоговым кредитором своих требований или заявления их с пропуском срока - предмет залога - единственное пригодное для проживания жилое помещения переходит в разряд незалогового и в последующем исключается из конкурсной массы в силу положений статьи 446 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Данный вывод соответствует также правовой позиции, приведенной в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.10.2012 № 1090/12⁶.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 14.05.2012 N 11-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второй части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Ф.Х. Гумеровой и Ю.А. Шикунова» // СЗ РФ. 2012. № 21. Ст. 2697.

³ Савельев Д.Б. Проблема обращения взыскания на часть единственного жилого помещения должника-гражданина // Юрист. 2016. № 3. С. 25-29.

⁴ Постановление Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 58 «О некоторых вопросах, связанных с удовлетворением требований залогодержателя при банкротстве залогодателя» // Вестник ВАС РФ. 2009. № 9.

⁵ Лазутина О.И. Удовлетворение требований залогодержателя при банкротстве гражданина-залогодателя // Судья. 2016. № 10. С. 48-51.

⁶ Определение Арбитражного суда Оренбургской области от 28.03.2018 года по делу № А47-379/2017.

В настоящее время отсутствует единый подход к вопросу о возможности (невозможности) передачи гражданином-банкротом финансовому управляющему по акту приема-передачи единственного жилого помещения, являющегося предметом залога, и, соответственно, последующему выселению должника и членов его семьи из такого залогового жилья в связи с его передачей финансовому управляющему.

В процедуре банкротства гражданина должник в течение трех дней с даты утверждения финансового управляющего обязан передать принадлежащее ему имущество финансовому управляющему и с момента введения процедуры реализации имущества гражданин утрачивает возможность реализовывать наиболее полное господство над вещью и права собственника (пользование, распоряжение) в отношении принадлежащего ему имущества. Указанное правило распространяется на денежные средства, транспортные средства, а также нежилые помещения. Подлежит ли применению данное правило и к единственному жилому помещению, являющемуся предметом залога, действующее законодательство о несостоятельности (банкротстве) не уточняет, в связи с чем суды различных инстанций по-разному подходят к этому вопросу⁷.

Несмотря на это при рассмотрении дел о банкротстве граждан арбитражные суды должны учитывать необходимость обеспечения справедливого баланса между имущественными интересами кредиторов и личными правами должника (в том числе его правами на достойную жизнь и достоинство личности)⁸.

Вместе с тем представляется необходимым при разрешении вопроса о передаче финансовому управляющему заложенного единственного жилого помещения и соответственно последующего выселения из указанного жилья руководствоваться следующими критериями.

В случае, если представлены убедительные, достоверные доказательства, свидетельствующие об осуществлении должником противоправных действий, чинении препятствий финансовому управляющему в доступе в указанное жилое помещение, о сокрытии должником каких-либо обстоятельств, сведений об имуществе, нахождении в жилом помещении иного имущества, которое может составить конкурсную массу, то арбитражный суд обязывает должника передать финансовому управляющему такое единственное жилое помещение, являющееся предметом залога, в целях обеспечения целостности и сохранности имущества должника.

Однако в то же время недопустимо, в случае отсутствия доказательств, свидетельствующих о том, что проживание должника в залоговом жилом помещении, повлечет ущемление имущественных интересов кредиторов, а также не отвечает целям процеду-

ры реализации имущества и направлено на ухудшение состояния имущества, лишая добросовестного должника его конституционного права использовать жилое помещение по его целевому и функциональному назначению, то есть для проживания должника и членов его семьи, установленного ст. 40 Конституции Российской Федерации. Соразмерной мерой в данной ситуации будет наложение на такое жилое помещение ареста для сохранения между сторонами статуса-кво, что не будет препятствовать его использованию должником для своего проживания и в то же время проведению мероприятий по реализации такого имущества.

Стоит отметить, что передача финансовому управляющему такого жилого помещения потребует дополнительных затрат, связанных с осуществлением его сохранности. Более того, при реализации в ходе процедуры банкротства должника спорного имущества на торгах и заключении договора купли-продажи с победителем торгов, должник покинет спорное жилое помещение, и интересы залогодержателя не пострадают. Аналогичные позиции применяются также к вопросу о возможности доступа финансового управляющего в единственное залоговое жилое помещение⁹.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день правовой режим единственного жилого помещения, являющегося одновременно предметом залога в процедуре банкротства гражданина, на практике вызывает ряд сложностей, что требует дальнейшего совершенствования данного института в следующих обозначенных направлениях.

Во-первых, при незначительном нарушении должником основного обязательства необходима трансформация единственного жилого помещения, являющегося предметом залога, в не залог с последующим исключением такого имущества из конкурсной массы.

Во-вторых, в случае не предъявления залоговым кредитором своих требований в рамках дела о банкротстве гражданина или обращения с заявлением о признании за ним статуса залогового кредитора с пропуском установленного законом срока, к единственному жилому помещению - предмету залога необходимо применить «исполнительский иммунитет».

И, наконец, в-третьих, вопросы передачи финансовому управляющему единственного жилого помещения, являющегося предметом залога, с последующим выселением из него гражданина-банкрота, должны разрешаться в зависимости от добросовестного (недобросовестного) поведения должника в процедурах банкротства.

⁷ Определение Арбитражного суда Оренбургской области от 15.02.2018 года по делу № А47-1546/2017; Постановление № 18АП-2977/2018 Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16.04.2018 года по делу № А47-1546/2017.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 13.10.2015 N 45 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие процедур, применяемых в делах о несостоятельности (банкротстве) граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12.

⁹ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2017 по делу № А52-954/2016; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 21.12.2016 № Ф08-10136/2016 по делу № А53-85/2015.

Библиографический список

1. Лазутина О.И. Удовлетворение требований залогодержателя при банкротстве гражданина-залогодателя // Судья. – 2016. – № 10. – С. 48-51.
2. Савельев Д.Б. Проблема обращения взыскания на часть единственного жилого помещения должника-гражданина // Юрист. – 2016. №3. – С. 25-29.

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

РУЗАЕВА ЕЛЕНА МИХАЙЛОВНА

кандидат юридических наук, кандидат педагогических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса ОГУ, 460018, Оренбург, проспект Победы 13, elena280407@yandex.ru

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ КАК СУБЪЕКТ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

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

MUNICIPAL EMPLOYEE AS SUBJECT OF LABOR RELATIONS

Аннотация. В научной статье рассматривается правовой статус муниципального служащего как субъекта трудовых отношений. Муниципальные служащие обладают правами и обязанностями в различных сферах деятельности, являются участниками целого комплекса общественных отношений, регулируемых нормами гражданского, административного и других отраслей права. Элементы гражданско-правового, конституционного, административного и других статусов муниципальных служащих затронуты только в той мере, в какой это необходимо для понимания и исследования их трудово-правового положения.

Ключевые слова: правовой статус, работник, работодатель, трудовые права, трудовые обязанности, трудовая функция, трудовое правоотношение.

Review. The article examines the legal status of a municipal employee as a subject of labor relations. Municipal employees have rights and responsibilities in various fields of activity, are participants in a whole range of public relations, regulated by the norms of civil, administrative and other branches of law. Elements of civil, legal, constitutional, administrative and other status of municipal employees are affected only to the extent necessary for understanding and researching their labor and legal situation.

Keywords: the legal status of workers and employers, labor law, job duties, work function, the employment relationship.

Понятие правового статуса субъекта трудового права раскрывается теоретиками, как правило, через перечисление элементов, составляющих его структуру, при этом существует широкая и узкая трактовка. В соответствии с широким подходом, правовой статус субъекта трудового права представляет собой установленное в трудовом законодательстве его правовое положение и включает пять элементов: трудовую правосубъектность (правоспособность и деликтоспособность); основные трудовые права; основные трудовые обязанности; юридические гарантии; ответственность за нарушение трудовых обязанностей¹.

Ученые в области трудового права, поддерживающие узкий подход к характеристике рассматриваемого понятия, не включают в его содержание гарантии и ответственность, признавая их элементами, не отражающими качественную характеристику правового статуса субъекта трудового права.

Так, по мнению Л.А. Сыроватской, гарантии и ответственность – это самостоятельные правовые ка-

тегории, которые обеспечивают реализацию не только основных прав и обязанностей, но также принципов и обычных норм, а в правовой статус работника необходимо включать три элемента: правоспособность, трудовые права и обязанности².

С.С. Алексеев выделяет в составе правового статуса два элемента: правоспособность и определенный круг основных прав, определяющих его правовое положение в обществе или в данной области общественной жизни³.

Один из основных принципов правового регулирования трудовых отношений – принцип единства и дифференциации проявляется и в содержании понятия «правовой статус субъекта трудового права» или «трудо-правовой статус», обуславливая существование как общих норм, распространяющих свое действие на все категории работников, так и специальных, регулирующих трудовые отношения субъектов трудового права, в отношении которых осуществлена дифференциация правового регулирования труда.

¹ Буянова М.О. Трудовое право: учебное пособие. М.: Проспект, 2011. С. 134; Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. М., 2004. С. 76; Ихсанов Р.В. Трудовые отношения и практические рекомендации по разрешению трудовых споров. М.: Национальная полиграфическая группа, 2009; Трудовое право России: учебник / Под ред. А.М. Куренного. М., 2006. С. 96; Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. М., 2005. С. 117-118; Трудовое право / Под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 76; Федин В.В. Юридический статус работника как субъекта трудового права. М., 2005. С. 64.

² Сыроватская Л.А. Трудовое право: учебник. М., 1995. С. 62.

³ Алексеев С.С. Государство и право. М., 1993. С. 86.

В связи с этим в литературе различают понятия «общий» и «специальный (отраслевой) правовой статус» применительно к указанным субъектам. При этом справедливо отмечается, что именно специальный правовой статус обеспечивает наиболее полную реализацию прав, свобод и обязанностей. Сказанное актуально и для труда муниципальных служащих⁴.

Муниципальные служащие, как и некоторые другие категории работников, вступая в трудовые отношения, одновременно попадают под действие общих и специальных норм нескольких отраслей права, в данном случае – трудового и муниципального права соответственно⁵.

Таким образом, полагаем, они обладают как общим трудовым статусом (определяемым общими нормами трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права), так и специальным (определяемым особенностями, установленными в специальном законодательстве). Учитывая ч. 7 ст. 11 ТК РФ, именно особые элементы правового статуса муниципальных служащих, установленные в специальном законодательстве, определяют специфику профессиональной деятельности данной категории работников, обозначая специальный трудовой статус муниципальных служащих.

При этом мы придерживаемся широкого подхода к определению общего трудового статуса муниципального служащего. Что же касается специального трудового статуса, то, на наш взгляд, при определении его структуры необходимо руководствоваться формальным подходом, главное внимание уделяя структуре Закона о муниципальной службе.

Указанный Закон в качестве элементов правового статуса (правового положения) муниципального служащего устанавливает права, обязанности, ограничения и запреты на муниципальной службе. По этой причине указанные элементы, на наш взгляд, необходимо считать основными элементами трудового статуса муниципального служащего.

Муниципальная служба как особый вид трудовой деятельности невозможна в отсутствие хотя бы одного из указанных элементов, что еще раз подтверждает их основополагающий характер.

В качестве факультативных элементов трудового статуса муниципальных служащих, на наш взгляд, необходимо рассматривать ответственность и гарантии на муниципальной службе. Следуя формальному подходу, основными эти элементы мы не можем назвать по той причине, что о них не упоминается

в главе 3 Закона о муниципальной службе. В то же время, представляется, что факультативные элементы оказывают значительное влияние на трудовую статус муниципального служащего, что прослеживается при сравнительном анализе норм ТК РФ и Закона о муниципальной службе.

Особого внимания заслуживает позиция С.Ю. Головиной, признающей существование нескольких видов (уровней) правового статуса муниципального служащего (в том числе и специального статуса муниципального служащего), однако определяющей его через виды и уровни источников, закрепляющих его отдельные элементы.

С.Ю. Головина разделяет:

1) общий статус муниципального служащего, который включает, прежде всего, права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.

2) специальный статус муниципального служащего, который определяется федеральными законами, законами субъектов РФ, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

С.Ю. Головина отмечает, что в ст. 11, ст. 12 Закона о муниципальной службе определены права и обязанности муниципальных служащих. Вместе с тем, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты могут наделять муниципальных служащих дополнительными правами и устанавливать дополнительные обязанности.

3) индивидуальный правовой статус, который определяется должностью муниципального служащего и обычно закрепляется в его должностной инструкции (должностном регламенте). Однако его анализ может иметь лишь прикладное значение, поскольку он является нестабильным и способен меняться во времени.

Существует точка зрения, согласно которой перечисленные шесть элементов составляют административно-правовой статус, то есть статус муниципального служащего как субъекта административно-властных отношений⁶. При этом отмечается, что административно-правовой статус муниципальных служащих и административно-правовой статус государственных служащих всех видов идентичны⁷. На наш взгляд, содержание статей 11 и 12 Закона о муниципальной службе, в которых перечислены основные права и обязанности муниципальных служащих, по большей части трудовое: зачастую указанные права и обязанности муниципальных служащих дублируют права и обязанности работников, перечисленные в ТК РФ. Поэтому вряд ли можно с уве-

⁴ Замордурев Д.Г. Руководитель организации как специальный субъект трудового права: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 88; Канунников А.Б. Правовой статус профессионального спортсмена как субъекта трудовых правоотношений // Трудовое право. 2010. № 5; Радевич Е.Р. Правовое положение руководителя организации в Великобритании и России // Административное право. 2010. № 3; Трудовое право России: учебник / Под ред. А.С. Пашкова. М., 1994. С. 57.

⁵ Еремина С.Н. Спорные вопросы формирования правового статуса руководителя: трудовое или гражданское законодательство? // Юрист. 2011. № 17.

⁶ Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 235.

⁷ Правовые основы муниципальной государственной и муниципальной службы в Российской Федерации: учебное пособие / И.Н. Сурманидзе. Киров: Аверс, 2010. С. 210.

ренностью утверждать, что такие элементы составляют именно административно-правовой, а не трудово-правовой статус муниципальных служащих.

Высказываются и более радикальные точки зрения относительно трудово-правовых аспектов правового статуса муниципальных служащих.

Так, Д.В. Осинцев отмечает, что норма ч. 7 ст. 11 ТК РФ о распространении трудового законодательства на государственных гражданских служащих и муниципальных служащих «... лишь отчасти приемлема в целях организации публичной службы следует иметь в виду немаловажное положение, что трудово-правовой статус государственного служащего сформулирован как не вполне приемлемый регулятор государственно-служебных отношений. Труд – категория экономическая, а служба – управленческая, т.е. перед нами явно различные отрасли знания и деятельности; если государственную службу перевести на «экономические рельсы», кроме коррупции ничего не получим. Более того, деятельность государственных служащих направлена не на создание и приумножение стоимости материальных ценностей, а на реализацию государственной власти, политики, служение обществу и государству»⁸.

Данный вывод представляется недостаточно обоснованным. Неясно, как распространение действия трудового права на труд муниципальных служащих может влиять на существование коррупции на муниципальной службе. Ведь коррупция суще-

ствует и в сфере государственной службы, а труд государственных служащих не попадает под действие норм трудового законодательства (например, правоохранительная служба).

Заслуживает внимания позиция, в соответствии с которой правовой статус муниципального служащего характеризуется через систему источников, устанавливающих отдельные его элементы: «Понятие правового положения муниципального служащего охватывает закрепленные в Конституции РФ, федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления, о муниципальной службе, других федеральных законах, законах субъектов РФ, уставов муниципальных образований, других муниципальных правовых актах права, обязанности, ограничения, запреты, гарантии и ответственность муниципального служащего». При этом трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, оказываются за границами, что на наш взгляд, является неверным и противоречит ч. 2 ст. 3 Закона о муниципальной службе.

Признавая обоснованность рассмотрения правового статуса муниципального служащего через разделение на элементы правового статуса, предложенное исследователями в области административного и муниципального права, в представленной работе мы будем основываться на изложенном нами ранее трудово-правовом подходе, предполагающем двусоставность трудово-правового статуса муниципальных служащих.

Библиографический список

1. Алексеев С.С. Государство и право. – М., 1993. – 290 с.
2. Буянова М.О. Трудовое право. – М.: Проспект, 2011. – 390 с.
3. Государственная и муниципальная служба: учебник для бакалавров / под ред. В.И. Петрова. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 354 с.
4. Гусов К.Н., Толкунова В.Н. Трудовое право России: учебник. – М., 2004. – 390 с.
5. Еремина С.Н. Спорные вопросы формирования правового статуса руководителя: трудовое или гражданское законодательство? // Юрист. – 2011. – № 17.
6. Замордцев Д.Г. Руководитель организации как специальный субъект трудового права: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 167 с.
7. Ихсанов Р.В. Трудовые отношения и практические рекомендации по разрешению трудовых споров. – М.: Национальная полиграфическая группа, 2009. – 144 с.
8. Канунников А.Б. Правовой статус профессионального спортсмена как субъекта трудовых правоотношений // Трудовое право. – 2010. – № 5.
9. Миронов В.И. Трудовое право России: учебник. – М., 2005. – 239 с.
10. Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) // Российский юридический журнал. – 2010. – № 5.
11. Правовые основы муниципальной государственной и муниципальной службы в Российской Федерации: учебное пособие / И.Н. Сурманидзе. – Киров: Аверс, 2010. – 278 с.
12. Радевич Е.Р. Правовое положение руководителя организации в Великобритании и России // Административное право. – 2010. – № 3. – СПС «КонсультантПлюс».
13. Сыроватская Л.А. Трудовое право: учебник. – М., 1995. – 189 с.
14. Трудовое право / Под ред. О.В. Смирнова, И.О. Смигиревой. 3-е изд., перераб. и доп. – М., 2008. – 287 с.
15. Трудовое право России: учебник / Под ред. А.М. Куренного. – М., 2006. – 340 с.
16. Трудовое право России: учебник / Под ред. А.С. Пашкова. – М., 1994. – 278 с.
17. Федин В.В. Юридический статус работника как субъекта трудового права. – М., 2005. – 190 с.

Рецензент: Черепанцева Ю.С., и.о. заведующего кафедрой трудового права и права социального обеспечения Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

⁸ Осинцев Д.В. Государственная служба в системе государственного управления (проблема правового института) // Осинцев Д.В. // Российский юридический журнал. 2010. № 5.

**ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА
№ 2 (36) / 2018**

Подписано в печать 27.06.2018 г. Дата выхода в свет 16.07.2018 г.
Формат 60x84¹/₈. Бумага офсетная. Свободная цена.
Усл. печ. листов 18,25. Тираж 40. Заказ 60.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.