

ISSN 2073-8838

# ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (ФИЛИАЛА) МГЮА

№ 3 (37) / 2018

Оренбург 2018

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

**ТРУДЫ  
ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА  
(филиала) МГЮА  
№ 3 (37) / 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

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

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

ЖОЛОВОВА 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

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

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

Т 78 Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. № 3 (37). – Оренбург, 2018. – 157 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.

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

#### **БУРГАНОВА И.Н., ИВАНОВА А.Г.**

Террористические организации как участники международных отношений:  
компаративистский анализ ..... 5

#### **ВАСЯКИНА Е.В.**

Роль Всеобщей декларации прав человека в развитии международного права ..... 11

#### **ГАНИНА О.Ю.**

Особенности нормативного закрепления выборов в местные органы государственной власти  
в РСФСР в конце 1940-х – 1950-е годы ..... 15

#### **ИВАНОВА А.Г., БУРГАНОВА И.Н., ШЕШУКОВА Г.В.**

Причины и условия распространения идеологии терроризма и экстремизма  
в Российской Федерации на современном этапе ..... 20

#### **КОНОВАЛОВ В.А.**

Соотношение правового государства и государственного аппарата ..... 28

#### **РАХМАТУЛЛИНА О.В.**

Особенности применения налога на добычу полезных ископаемых в сфере ТЭК  
в Оренбургской области ..... 32

#### **СОКОЛОВА А.И.**

Об отдельных аспектах правового регулирования деятельности сельских старост ..... 39

#### **ШАРКОВСКАЯ Е.А.**

Характеристика сущности биомедицинского клеточного продукта ..... 43

#### **ШЕШУКОВА Г.В., ШИНКОВА С.С.**

Пенсионная реформа: экспертный анализ ..... 48

#### **ШИНКОВА С.С.**

Безопасность жителей Оренбургской области в учреждениях массового пребывания людей  
в контексте трагедии в Кемерово ..... 56

### Раздел второй

## ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

#### **БУЯНОВА Е.В.**

Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии  
в системе гражданского судопроизводства: проблемы и перспективы ..... 61

#### **ГАБИТДИНОВ Р.Ф.**

Проблемные аспекты правового регулирования порядка предоставления жилья беженцам  
и вынужденным переселенцам в Российской Федерации ..... 69

#### **ЗАЛАВСКАЯ О.М., ЧЕРДИНЦЕВА И.Г.**

Пассивное осуществление корпоративных прав участниками хозяйственных обществ  
в контексте современного российского права ..... 79

#### **МАРЧЕНКО Т.В.**

Некоторые правовые аспекты деятельности по обращению с отходами производства  
и потребления в Российской Федерации ..... 83

<b>САТТАРОВА З.З.</b> Некоторые вопросы использования электронного документа для судебного извещения .....	88
<b>СМИРНОВСКАЯ С.И.</b> Ответственность родителей по семейному законодательству России: историко-правовой опыт .....	93
<b>ТОМИНА А.П.</b> Особенности правового регулирования отношений с участием несовершеннолетних в гражданском процессе .....	97
<b>ЯНЕВА Р.Р.А</b> Процессуальные особенности рассмотрения судами дел о защите наследственных прав несовершеннолетних .....	102

## Раздел третий УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

<b>АБУШАХМИНА Ф.</b> Понятие и роль конфидентов в предупреждении и раскрытии преступлений коррупционной направленности .....	109
<b>БОЯРШИНОВА А.Л., РОМАНОВ В.В.</b> Криминологическая характеристика дорожно-транспортных происшествий по г. Якутску (Республика Саха (Якутия)) за 2007-2016 гг. ....	113
<b>ЖОВНИР С.А.</b> Понятие и признаки банды .....	118
<b>КУЗЬМИН И.А.</b> К вопросу о дифференциации публично-правовой ответственности за коррупционное поведение .....	131
<b>ХМЕЛЕВСКАЯ Т.А.</b> Законодательная градация уголовно-противоправных деяний по признаку общественной опасности .....	139
<b>ЧЕРНЯЕВ С.В.</b> Экспертное обеспечение при расследовании незаконной организации азартных игр .....	144

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

<b>ЕФИМЦЕВА Т.В., ФИЛАТОВА Э.С.</b> Некоторые аспекты развития правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций в Российской Федерации .....	150
<b>МИЛИЦКАЯ К.Н.</b> К вопросу об ответственности лиц, входящих в органы управления корпораций .....	154

---

## Раздел первый

# ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВА, ПРАВА, ОБЩЕСТВА И ПОЛИТИКИ

**БУРГАНОВА ИННА НИКОЛАЕВНА**

доцент кафедры истории Отечества и социально-политических теорий  
Оренбургского государственного педагогического университета, кандидат  
политических наук, 460014, г. Оренбург, ул. Советская, 19, [burganovain@yandex.ru](mailto:burganovain@yandex.ru)

**ИВАНОВА АЛЕКСАНДРА ГЕОРГИЕВНА**

профессор кафедры истории Отечества и социально-политических теорий  
Оренбургского государственного педагогического университета, доктор  
исторических наук, 460014, г. Оренбург, ул. Советская, 19

## ТЕРРОРИСТИЧЕСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК УЧАСТНИКИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ: КОМПАРАТИВИСТСКИЙ АНАЛИЗ

**BURGANOVA INNA NIKOLAEVNA**

associate Professor of the Department of history of the Fatherland and socio-political  
theories of Orenburg state pedagogical University, candidate of political Sciences,  
460014, Orenburg, Sovetskaya str., 19, [burganovain@yandex.ru](mailto:burganovain@yandex.ru)

**IVANOVA ALEKSANDRA GEORGIEVNA**

Professor of the Department of history of the Fatherland and socio-political theories of  
the Orenburg state pedagogical University, doctor of history, 460014, Orenburg,  
Sovetskaya str., 19

## TERRORIST ORGANIZATIONS AS ACTORS IN INTERNATIONAL RELATIONS: COMPARATIVE ANALYSIS

**Аннотация.** В статье рассматриваются террористические организации, которые сегодня является знаковым участником системы международных отношений. Их воздействие на других акторов международного сообщества способствует трансформации мировой политики и меняет сложившуюся ситуацию на международной арене. Авторы проводят подробный анализ их функционирования и исследуют дисфункциональные последствия их влияния на национальные государства и обычных граждан. Авторы обращают внимание на проблемные точки в нивелировании террористической угрозы со стороны национальных государств. Выявлены основные тенденции ситуации на международной арене в свете воздействия террористических организации на других участников международного сообщества. Проводится компаративистский анализ террористических организаций и государств через призму главных индикаторов: цели, структура, функции и пр. Рассматриваются перспективы дальнейшего развития глобального мира с учетом негативного влияния террористических организаций.

**Ключевые слова:** террористическая организация, национальное государство, борьба терроризмом, ИГ, акторы международных отношений, компаративистский анализ. идеология терроризма и экстремизма, причины терроризма, угроза радикализации населения, глобальные угрозы и вызовы, факторы распространения идеологии терроризма, ИГ.

**Review.** The article deals with terrorist organizations, which today is a significant participant in the system of international relations. Their influence on other actors of the international community contributes to the transformation of world politics and changes the situation in the international arena. The authors conduct a detailed analysis of their

*functioning and examine the dysfunctional consequences of their influence on national States and ordinary citizens. The authors draw attention to the problem points in leveling the terrorist threat from the national States. The main trends of the situation in the international arena in the light of the impact of terrorist organizations on other members of the international community are revealed. The comparative analysis of terrorist organizations and States is carried out through the prism of the main indicators: goals, structure, functions, etc. the prospects of further development of the global world are Considered taking into account the negative influence of terrorist organizations.*

**Keywords:** *terrorist organization, national state, fight against terrorism, IG, actors of international relations, comparative analysis. the ideology of terrorism and extremism, the causes of terrorism, the threat of radicalization of the population, global threats and challenges, factors of the spread of the ideology of terrorism, IS.*

Современная система международных отношений представляет собой сложную конфигурацию участников<sup>1</sup>. Помимо классических акторов, к которым можно отнести государства и наднациональные организации, на международную арену выходят новые игроки. Неклассических участников можно классифицировать на легитимных (ТНК – транснациональные корпорации; МНПО – международные неправительственные организации) и нелегитимных акторов: террористические организации, которые, так или иначе, способствуют диффузии всей системы международных отношений<sup>2</sup>. Рассмотрение террористических организаций через призму индикаторов любой организации (функционирование, цели, влияние, масштабы и пр.) позволит сделать выводы о значении данных игроков, их воздействии на других участников системы международных отношений и определить тенденции общей ситуации на мировой арене.

#### *Векторы деятельности*

Террористические организации в своей деятельности ориентируются на:

- 1) на насильственные действия или угрозу их применения;
- 2) использование политических целей<sup>3</sup>;
- 3) уничтожение и/или либо запугивание гражданского населения<sup>4</sup>.

Исходя из этого, возникает вопрос не только о том, насколько сегодня современные государства справляются с нивелированием данной угрозы на международной арене, но и дилемма о разных векторах деятельности данных акторов (национальные государства и террористические организации). В данном случае авторы данной статьи используют компаративистский анализ, который позволит определить влияние террористических организаций на других игроков международного сообщества (государства).

Сравнительная характеристика национальных государств и террористических организаций дает повод говорить о том, что:

во-первых, направленность деятельности этих игроков носит противоположный характер. Для национальных акторов (стран) максимума деятельнос-

ти выступает государственный суверенитет и территориальная неприкосновенность. Совершение терактов на территории государств нивелирует национальную безопасность, что чревато как радикализацией гражданского населения, так и потерей легитимности власти на фоне слабой и неэффективной борьбы с данным глобальным вызовом. Дело в том, что идеи террористических организаций противоречат постулатам функционирования любого государства. Расшатывание основ государственной политики и распространение идей исламского фундаментализма толкает, особенно молодое поколение, в ряды приверженцев радикальных идей<sup>5</sup>. К тому же своеобразным индикатором дихотомии государства и террористических организаций является прямая корреляция – чем больше внутренних проблем в самом государстве, тем больше возможностей для потенциального и реального включения граждан в реализацию идей террористической направленности.

Во-вторых, палитра инструментов государства и террористических организаций априори полярна друг другу. Для государств возможности нейтрализации террористических организаций находятся в плоскости правового поля либо наднациональных форматов (принципы международного права), либо национального законодательства. На собственной территории государственные участники вынуждены идти по пути ужесточения наказаний как в отношении организаторов терактов, так и непосредственных исполнителей.

Проявление такой точки зрения можно увидеть в усилении контроля за вербовщиками ИГ; проведение мониторинга социальных сетей на предмет пропаганды радикальных идей; введения строгих санкционных мер в отношении членов данной организации. То есть шаги государства носят превентивный характер в отношении ИГ для создания дополнительных барьеров в радикализации собственного населения под натиском пропаганды идей исламского фундаментализма.

В какой-то степени государства находятся в тисках двух категорий: «безопасность» и «свобода».

<sup>1</sup> Дугин А.Г. Международные отношения (парадигмы, теории, социология). 2 изд. М.: Академический проект, 2014. С. 431.

<sup>2</sup> Цыганков П.А. Международные отношения: Учебное пособие. М.: Новая школа, 1996. URL: [http://polit.msu.ru/pub/unp\\_mpmo/library/mezhdunarodnie\\_otnosheniya.pdf](http://polit.msu.ru/pub/unp_mpmo/library/mezhdunarodnie_otnosheniya.pdf) (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>3</sup> Kegley C.W., Blanton L.B., World politics trend and transformation. Boston: Cengage Learning, 2009.

<sup>4</sup> Сотниченко А.А. Сборник научно-исследовательских и аналитических материалов по межнациональным отношениям для населения и муниципальных служащих. ИГИЛ: угроза для России и пути ее преодоления. URL: [http://www.loiro.ru/files/pages/page\\_217\\_ugrozadlyaossii-otnichenko.pdf](http://www.loiro.ru/files/pages/page_217_ugrozadlyaossii-otnichenko.pdf) (дата обращения: 06.06.2018).

<sup>5</sup> Добаев И.П. Исламский радикализм: генезис, эволюция, практика / Отв. Ред. Ю.В. Волков. Ростов-на-Дону: Изд-во СКНЦ ВШ, 2002. 345 с.

В качестве примера можно вспомнить ситуацию с мессенджером «Телеграм» в РФ. С одной стороны, теракт в Санкт-Петербурге в апреле 2017 г. продемонстрировал, что террористы используют мессенджеры для рассылки анонимных сообщений, что угрожает напрямую безопасности населения. С другой стороны – блокировка электронных ресурсов, социальных сетей и мессенджеров ограничивает личную свободу граждан. Во многом действия государства предполагают использование превентивных мер по недопущению пропаганды экстремистских идей среди обычных граждан. В отличие от государств террористические организации предпочитают применять инструменты, существующие вне рамок правового механизма, поскольку гибель граждан и/или их устраниение являются основными приемами таких организаций. Зверства террористических организаций действительно поражают своей жесткостью<sup>6</sup>.

Среди основных способов, которые используют члены ИГ, Аль-Каида, Джебхат ан-Нусра и др., можно назвать: убийство детей, похищение женщин, сексуальное рабство, сжигание людей заживо, убийство политических деятелей и гражданского населения, покушение на убийство мирного населения, применение пыток, продажа человеческих органов, убийство иноверцев, обезглавливание, похищение людей ради выкупа, побивание камнями, уничтожение памятников всемирного наследия<sup>7</sup>.

#### *Цели*

Цели государств и террористических организаций диаметрально противоположны друг другу. Целеполагание государства зависит от двух аспектов:

1) общая политика всех национальных акторов международного сообщества направлена на нейтрализацию террористического вызова. В то же время обоюдное желание государственных игроков обеспечить коллективную безопасность не всегда предполагает полное согласие партнеров<sup>8</sup>. В позициях западных стран и РФ в Сирии мы видим не совпадение взглядов по созданию гуманитарных коридоров в г. Алеппо и г. Мосуле.

2) собственный курс национальных государств, направленный на остановку деятельности террористических организаций на своей территории. Однако цели государства в нивелировании террористической опасности могут затрагивать и иные пласты. В частности, реализация национальных интересов страны подразумевает обретение более высокого места в мировой табели рангов за счет активизации действий по усечению позиций радикальных организаций за

пределами территориальных границ. Именно поэтому некоторые участники готовы осуществлять операции по нивелированию этой угрозы за пределами своих территориальных границ. Например, создание ударной группировки ВКС РФ в Сирии<sup>9</sup>.

Итак, целевые ориентиры террористических организаций и государств абсолютно не совпадают. Тем не менее, можно констатировать, что их можно рассматривать с позиции «сходства» по линии локализации. То есть цели всех государств связаны с ликвидацией террористической угрозы в рамках международного масштаба. А цели отдельного государства привязаны к нивелированию данного риска на территории собственной страны.

Что касается террористических организаций, то их цели также предполагают макро и микроуровень. Ключевыми глобальными целями для ИГИЛ являются: захват всего мира и установление всемирного халифата. Микроуровень в Сирии определяется более приземленными задачами, начиная от вербовки новых членов в ряды, совершения терактов до борьбы с Башаром Асадом и пр.

#### *Структура*

Геометрическая фигура государства представлена институциональной структурой. Четкая организация позволяет выполнять необходимые задачи во всех сферах жизнедеятельности. «Ответственность» и «иерархия» - вот краеугольные камни любого государства. Государственное устройство страны позволяет расставлять приоритеты Центра и регионов таким образом, чтобы работать на единение государства.

Что касается организационных основ исламского государства, то они имеют также достаточно четкие контуры, не смотря на нелегитимный характер данной организации<sup>10</sup>. Ее отличает определенная централизация с опорой на главу – халифа – Абу Бакр аль-Багдади (до сих пор спорным является вопрос о его смерти). Важными элементами всей структуры ИГ является Шура (высший совещательный орган, где назначение членов происходит с подачи халифа) и Шариа (религиозный совет)<sup>11</sup>.

Стройное функционирование ИГ проявляется на оккупированных территориях, где руководство осуществляется Военным Советом, Советом по Разведке, Финансовым Советом, Советом Безопасности, Правовым Советом. Территория непризнанного государства простирается преимущественно в Сирии и Ираке, которая делится на отдельные провинции, каждая со своим губернатором<sup>12</sup>.

<sup>6</sup> Хоффман Б. Терроризм: взгляд изнутри // Пер с англ. Е.Сажина. М., Ультра. 2003. С. 264.

<sup>7</sup> ИГИЛ – угроза человечеству. Почему необходимо уничтожить терроризм. Печатается по решению Координационного Совета по противодействию терроризму при Общественной палате Российской Федерации под общей редакцией С. А. Орджоникидзе. URL: <https://otdelmarevo.edusite.ru/DswMedia/broshyuraigil-ugrozachelovechestvu2016.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>8</sup> Rosen S.J., Frank R. Measures against International Terrorism // International Terrorism and World Security. L., 1975.

<sup>9</sup> Сулакшин С.С., Кравченко Л.И. Военная операция России в Сирии. Хронологическая аналитика URL: [http://rusrand.ru/files/17/02/27/170227014953\\_%2023%20Siria%20%20red.pdf](http://rusrand.ru/files/17/02/27/170227014953_%2023%20Siria%20%20red.pdf) (дата обращения: 14.05.2018).

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> ИГИЛ – угроза человечеству. Почему необходимо уничтожить терроризм. Печатается по решению Координационного Совета по противодействию терроризму при Общественной палате Российской Федерации под общей редакцией С. А. Орджоникидзе. URL: <https://otdelmarevo.edusite.ru/DswMedia/broshyuraigil-ugrozachelovechestvu2016.pdf> (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>12</sup> Исламское государство ИГИЛ: история создания, структура, источники финансирования, цели и методы борьбы. URL: <http://nic-pnb.ru/terrorizm-ekstremizm-separatizm/islamskoe-gosudarstvo-igil/> (дата обращения: 29.04.2018).



К национальным интересам государства на международной арене относится нивелирование глобальных вызовов и угроз, в том числе терроризма и нейтрализация деятельности террористических организаций<sup>13</sup>. В этом смысле страна решает несколько задач, которые направлены, как на внешнеполитическую деятельность, так и на внутреннюю политику. В случае с внешним курсом государства, то он завязан на синергетическом эффекте, позволяющим странам сообща выстраивать систему международной безопасности<sup>14</sup>. Однако, не смотря создание коллективного механизма в борьбе с террористической угрозой, является ряд серьезных противоречий:

1) если складывается многоярусный и многосторонний формат всех государственных участников международного сообщества, то почему не происходит реального нивелирования терроризма и деятельности террористических организаций;

2) если любое государство выстраивает собственную национальную безопасность с оглядкой на глобальные риски, то почему даже на территории одного государства нельзя справиться с данной опасностью (терроризм);

3) почему понимание того, что деятельность террористических организаций мешает всем государственным акторам, не создает не только единого подхода в борьбе с ними, но и выступает камнем преткновения между государствами международного сообщества.

Указанные противоречия в свете транзитного состояния современного мира требуют их более подробного исследования.

Первое противоречие находится в тисках самой системы международных отношений. Поскольку тенденциями мирового развития являются процессы глобализации и регионализации, что проявляется в эффекте транспарентности - открытости и прозрачности государственных границ. Проникновение радикальных элементов на территорию различных элементов становится каждодневной реальностью.

Второе противоречие содержится в дихотомии способностей и возможностей самого государства в борьбе с терроризмом. Казалось инструменты государственной политики в области нивелирования глобальных вызовов содержат огромный спектр средств: создание законодательной базы, ужесточение уголовного наказания, установление контроля над социальными сетями и мессенджерами. При этом даже собственные граждане неоднозначно оценивают шаги государства по нивелированию террористической опасности, поскольку блокировка мессенджеров «наступает» на права и свободы обычных людей.

Третье противоречие связано с национальными интересами государственных акторов. Активная позиция стран-участниц по нейтрализации террористического вызова содержит в себе множество «подводных камней» - борьба за влияние в ближневос-

точном регионе, смена или сохранение у власти Башара Асада, учет точек зрения союзников и пр.

Рассмотрение террористических организаций будет не полным без анализа общей ситуации на международной арене и тех тенденций, которые становятся детерминантами в свете появления данных игроков:

во-первых, сам феномен «террористическая организация» означает, что важной тенденцией глобального мира является его *диффузия*. Проникновение различных акторов в сферу жизнедеятельности других участников приобретет невиданный размах;

во-вторых, *коммунитарность*. Поскольку старейшими игроками международных отношений является государства, то появление террористических организаций требует коммунитарных мер со стороны легитимных акторов для их нивелирования (национальные государства, межгосударственные форматы и пр.).

в-третьих, *асимметричность*. Наличие коллективной безопасности в лице ООН, ОБСЕ, НАТО и пр. не означает равенство национальных государств при решении вопросов международной повестки дня, в том числе в нейтрализации террористической угрозы.

в-четвертых, *обострение межгосударственных отношений*. В качестве примера можно вспомнить разные подходы РФ и западных стран в блокировке ИГ на Ближнем Востоке. Выстраивание гуманитарных коридоров в Алеппо и Мосуле проходило под эгидой национальных интересов каждой из сторон.

В-пятых, *возрастание глобальных проблем*. Дело в том, что появление террористических организаций на международной арене способствует созданию кумулятивного эффекта в росте глобальных вызовов – незаконной миграции, организованной преступности, торговли оружием и пр.

Таким образом, наличие данных тенденций в свете функционирования террористических организаций позволяет спрогнозировать следующие возможные перспективы глобального мира:

1. Оптимистичный сценарий. Его директивность будет возможна только при следующих обстоятельствах: единая позиция национальных акторов (государств) по решению террористической угрозы; учет мнения сторон с оглядкой на национальные интересы; политическая воля всех государственных участников международного сообщества. В то же время реалиями в настоящий момент времени борьбы с терроризмом является рассогласование точек зрения стран в Ближневосточном регионе. Та же фигура Б. Асада стала краеугольной в нивелировании террористического вызова в Сирии со стороны западных союзников и РФ.

2. Пессимистичный сценарий. Данный сценарий завязан на абсолютном непонимании важности борьбы с террористическими организациями как на

<sup>13</sup> Сотниченко А.А. Сборник научно-исследовательских и аналитических материалов по межнациональным отношениям для населения и муниципальных служащих. ИГИЛ: угроза для России и пути ее преодоления. URL: [http://www.loiro.ru/files/pages/page\\_217\\_ugrozadlyaossii-otnichenko.pdf](http://www.loiro.ru/files/pages/page_217_ugrozadlyaossii-otnichenko.pdf) (дата обращения: 06.06.2018).

<sup>14</sup> Joyner C. In Search of an Anti-Terrorism Policy: Lessons from the Reagan Era. «Terrorism», 1988. №1.

внутренней территории любого государства, так и в целом в мире. Его реализация вряд ли возможно, т.к. все государственные акторы применяют огромную палитру собственных инструментов для нивелирования этой глобальной проблемы, не координируя друг с другом свои действия.

#### **Выводы.**

1) Компаративистский анализ МПО (международных правительственных организаций) и террористических организаций позволяет утверждать, что их «объединяет» институциональный формат функционирования. Понятно, что наднациональные организации обладают уставными документами, что говорит об их большей организованности, унифицированных правилах игры, коммунитарных основах деятельности. В отличие от них, террористические организации не обладают такими ригидными рамками, но в то же время их функционирование демонстрирует некую системность в своих шагах на международной арене, что отличает любую организацию.

2) Также сходства МПО и террористических организаций можно найти в структурном механизме. Как известно структуру отличает иерархичность ее элементов. В организациях террористической направленности иерархия носит зачастую стандартный характер, завязанный на организаторах и исполнителях. Что касается наднациональных органов и организаций, то их иерархия не так очевидна. Дело в том, что уставные документы ООН подразумевают горизонтальное измерение международных отношений, что по идее исключает неравенство и иерархию государственных акторов. Однако реальное состояние дел говорит о том, что конфигурацию сил на международной арене отличает не эгалитарный характер. Это означает, что только крупные державы имеют доступ к решению важнейших вопросов международной повестки дня. Остальные игроки остаются за кадром мировой политики.

3) Наличие террористических организаций меняет сложившуюся систему МО (международных отношений) в сторону обострения отношения между государственными акторами. Происходит рассогласование интересов не в общем понимании того, что терроризм является серьезнейшим вызовом современности, а в конкретных ситуациях. В качестве наглядного примера это можно увидеть в интенсификации внешнеполитической деятельности РФ в Си-

рии. Реакция западных стран на российские действия вряд ли служит положительным примером единого взгляда на ИГ. Камнем преткновения для Запада и РФ явилась фигура Б. Асада.

4) Нивелирование угрозы ИГ со стороны государственных акторов носит разнонаправленный характер, начиная от повышения своих статусных позиций в мире до уменьшения радикальных настроений собственных граждан, особенно проживающих в непосредственной близости от Ближневосточного региона.

5) Дихотомия государства и террористических организаций выражается в различных индикаторах, начиная от целевых ориентиров, функционирования, инструментов, масштаба и пр. В целом государство исходит из постулатов народного суверенитета, когда само население выступает непосредственным выразителем необходимых решений. Права и свободы каждого человека является важнейшим индикатором функционирования государственного института. Деятельность ИГ основывается на совершенно иных канонах, где во главу угла ставится все то, что противоречит интересам мирных граждан – пытки, убийства, казни.

6) Система международных отношений находится в транзитном состоянии. Появление новых неклассических акторов (террористических организаций) заставляет государств выстраивать коммунитарные основы по борьбе с ними. В то же время отсутствие эгалитаризма между государственными игроками, реализация собственных национальных интересов во внешнеполитической сфере, борьба за влияние в Ближневосточном регионе способствует рассогласованию позиций стран по нейтрализации ИГ.

7) Сближение уровней международной и национальной безопасности заставляет страны делать необходимые шаги в нивелировании террористической угрозы на собственной территории государства. Что выражается в создании необходимой законодательной базы, ужесточения контроля в интернет-пространстве, введения санкционных в отношении вербовщиков ИГ.

8) Определенной панацеей в борьбе с ИГ станет создание полноценной коалиции без эгоистических устремлений и субъективных желаний политических элит и лидеров.

#### **Библиографический список**

1. Добаев И.П. Исламский радикализм: генезис, эволюция, практика / Отв. Ред. Ю.В. Волков. – Ростов – на Дону: Изд-во СКНЦ ВШ, 2002. – 345 с.
2. Дугин А.Г. Международные отношения (парадигмы, теории, социология). – 2 изд. – М.: Академический проект, 2014) – 431 с.
3. Проблемы терроризма и религиозного экстремизма в условиях глобализации. В 2 томах. – Душанбе: Ирфон, 2009. – 616 с.
4. Современный терроризм религиозных экстремистов и проблемы противодействия // Известия АН РТ. Серия: философия и право. – Душанбе: Дониш, 2008. – №1. – С.22–33.
5. Терроризм – угроза безопасности в Евразии // Перспективы региональной безопасности в рамках борьбы с международным терроризмом. Материалы международной научно-практической конференции. Душанбе, май, 2002. – Душанбе, 2003. – С.67–74.

- 
6. Хоффман Б. Терроризм: взгляд изнутри // Пер с англ. Е.Сажина. – М.: Ультра. – 2003. – 264.
  7. Цыганков П.А. Международные отношения: Учебное пособие. - М.:Новая школа, 1996. - 320 с.
  8. Joyner C. In Search of an Anti-Terrorism Policy: Lessons from the Reagan Era. «Terrorism», 1988. №1.
  9. Kegley C.W., Blanton L.B., World politics trend and transformation. Boston: Cengage Learning, 2009.
  10. Rosen S.J., Frank R. Measures against International Terrorism // International Terrorism and World Security. L., 1975.

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

---

## **ВАСЯКИНА ЕЛЕНА ВЛАДИМИРОВНА**

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

### **РОЛЬ ВСЕОБЩЕЙ ДЕКЛАРАЦИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В РАЗВИТИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА**

#### **VASYAKINA ELENA VLADIMIROVNA**

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

### **THE ROLE OF THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS IN THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW**

**Аннотация.** В статье рассматривается вклад Всеобщей декларации 1948 года в развитие международно-правовой базы прав человека, а также в деятельность органов, специализирующихся на защите прав и свобод.

**Ключевые слова:** Всеобщая декларация прав человека, международное право, развитие международного права, права человека, международные судебные органы, международные договоры.

**Review.** The article examines the contribution of the 1948 Universal Declaration to the development of the international legal framework for human rights, as well as to the activities of bodies specializing in the protection of rights and freedoms.

**Key words:** The Universal Declaration of Human Rights, international law, the development of international law, human rights, international judicial bodies, international treaties.

10 декабря 1948 года – это особенная дата для эпохи прав человека. До Второй мировой войны государствами было подписано немало договоров, разработано проектов конвенций, но все они были направлены главным образом на гуманизацию войны или на создание органов межгосударственного сотрудничества. И только 70 лет назад, после всех ужасов Второй мировой войны, на заседании Генеральной ассамблеи ООН государства принимают документ, ставший Международной хартией прав человека<sup>1</sup>.

Для рассмотрения той роли, которую Всеобщая декларация прав человека внесла в развитие международного права, представляется необходимым сначала обратиться к понятию развития международного права.

В научной литературе понятие «развитие» ассоциируется с усложнением и совершенствованием<sup>2</sup>. Также развитие в научно-философском понимании соотносится с прогрессивным движением, при котором качество изменяется по восходящей линии<sup>3</sup>. Та-

кое понимание говорит о прогрессивном характере развития любой системы.

Несмотря на то, что развитие может происходить и по пути регресса, для международного права свойственно отождествление этого процесса именно с качественным скачком. В частности, профессор А.П. Мовчан указывает, что международное право развивается «на основе объективно непреложных закономерностей общественного развития, которые являются ключом к пониманию причин такого развития и его осуществления лишь по пути прогресса»<sup>4</sup>. Автор доказывает, что развитие надстроечной категории всегда зависит от материальных движущих сил общества. Поэтому развитие международного права как любой надстроечной категории динамично развивающегося общества не может быть регрессивным. Такая же позиция изложена в трудах Н.М. Коркунова<sup>5</sup> и С.В. Черниченко<sup>6</sup>.

Следовательно, при характеристике развития в международном праве целесообразно рассматри-

---

<sup>1</sup> Павлова Л.В. Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948 г. // Журнал международного права и международных отношений. 1998. № 5. С. 5.

<sup>2</sup> Бучило Н.Ф., Чумаков А.Н. Философия. М.: ПЕР СЭ, 2008. С. 92.

<sup>3</sup> Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. М., 1972. С. 8.

<sup>4</sup> Мовчан А.П. Указ. соч. С. 9.

<sup>5</sup> Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов; [сост., автор вступ. ст., коммент. А. Н. Медушевский]. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. С. 176.

<sup>6</sup> Черниченко С.В. Очерки по философии и международному праву. М.: Научная книга, 2009. С. 668.

вать не все изменения международного права, а только те, которые указывают на качественное его совершенствование.

Всеобщая декларация прав человека закрепила комплекс гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод человека. Среди основных гражданских прав, закрепленных в декларации, можно выделить: право на жизнь (ст. 3), на свободу от рабства (ст. 4), свободу от пыток (ст. 5), признание правосубъектности каждого человека (ст. 6), равенство всех людей перед законом (ст. 7), свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания (ст. 9), рассмотрение дела каждого человека независимым и беспристрастным судом (ст. 10), презумпцию невиновности (ст. 11), свободу передвижения и выбор местожительства, право убежища (ст. 14), право на имущество (ст. 17), свободу мысли, совести и религии (ст. 18)<sup>7</sup>. В Декларацию включены такие политические права, как: свобода мирных собраний и ассоциаций (ст. 20); право принимать участие в управлении своей страной; право на равный доступ к государственной службе (ст. 21). В систему экономических и социальных прав и свобод человека включены: право каждого человека на социальное обеспечение (ст. 22); право на труд; право на равную оплату за равный труд; право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение; право создавать профсоюзы (ст. 23); право на отдых и досуг (ст. 24); право каждого на достойный жизненный уровень (ст. 25).

В качестве культурных прав, Декларация определила: право каждого человека на бесплатное начальное и общее образование, которое должно быть обязательным; на общедоступность технического и профессионального образования, а также на одинаковую доступность для всех на основе способностей каждого высшего образования (ст. 26); право каждого человека свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами, а также право на интеллектуальную собственность (ст. 27)<sup>8</sup>.

Помимо прав и свобод, Декларация закрепила гарантию на социальный и международный правопорядок, при котором могут быть реализованы права и свободы, изложенные в этом документе<sup>9</sup>. Несмотря на достаточно аморфную формулировку, на базе данной гарантии впоследствии развивается целая система органов по защите прав человека и органов международного правосудия.

В статье 29 Декларации 1948 г. также говорится о наличии у каждого человека обязанностей перед обществом. При этом в документе определено, что для обеспечения требований морали, нравственности и общественного благосостояния в законодатель-

ных актах могут быть установлены ограничения прав граждан.

Рассматривая роль Всеобщей декларации прав человека 1948 г., необходимо отметить один факт, который определяет значимость данного документа: по формальным признакам Декларация не имеет обязательной юридической силы. Она не является международным договором, обычаем, принципом права, то есть не является основным источником международного права. Это документ, принятый Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН, то есть производным актом рекомендательного характера. Но это единственный акт такого рода, который имеет обязательную, признанную всеми субъектами международного права, юридическую силу. Такое значение отведено Всеобщей декларации прав человека ввиду следующего.

Во-первых, на основе декларации принимаются следующие международные договоры:

1) Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., которая является первым региональным документом, установившим обязанность государств обеспечивать каждому, находящемуся под их юрисдикцией, права и свободы, которые были закреплены в декларации.

2) Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. В этих документах подробно регламентированы права и свободы, которые закреплены в декларации<sup>10</sup>.

3) Во второй половине XX века на основе Всеобщей декларации прав человека был принят ряд конвенций, закрепивших права на международно-правовую защиту женщин и детей (Конвенция о политических правах женщин 1953 г., Конвенция о гражданстве замужней женщины 1957 г., Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин 1979 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.). Эти документы развивают основные права и гарантии равенства для отдельных категорий населения, предусмотренные Всеобщей декларацией 1948 года.

На сегодняшний день все права, гарантированные Декларацией, закреплены в основных источниках международного права. Ратифицируя указанные международные соглашения, государства подтверждают значимость этого универсального документа. Положения договоров трансформируются в национальное законодательство первичных субъектов международного права. Поэтому государства не могут злоупотреблять основными правами человека и гражданина, наоборот, они должны принимать меры по их реализации и защите. Таким образом, Всеобщая декларация прав человека стала базовым документом, в котором закреплены все основные права человека.

<sup>7</sup> Всеобщая декларация прав человека. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr) (дата обращения: 29.07.2018).

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Статья 28 Всеобщей декларации прав человека. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr) (дата обращения: 29.07.2018г.).

<sup>10</sup> Котляр И.И. Права человека: учебное пособие. Минск: Право и экономика, 1996.

Свое значение все права, свободы, гарантии имеют тогда, когда они не просто закреплены на бумаге, а могут быть реализованы на практике. Известный теоретик Л.С. Явич указывал: «Право ничто, если его положения не находят своей реализации в деятельности людей и их организаций, в общественных отношениях. Нельзя понять право, если отвлечься от механизма его реализации в жизни общества»<sup>11</sup>.

На сегодняшний день защиту прав и свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека, обеспечивают:

А) Международные органы и агентства по правам человека. На основе и во исполнение прав и свобод, гарантированных Декларацией, действуют:

1) Комитет ООН по правам человека – орган, созданный Пактом о гражданских и политических правах 1966 года. Комитет по правам человека изучает доклады о принятых государствами – участниками Пакта мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых в Пакте. Кроме того, в соответствии с Факультативным протоколом к Пакту, Комитет по правам человека может рассматривать сообщения от лиц, являющихся жертвами нарушения государством какого-либо из прав, изложенных в Пакте<sup>12</sup>. На 2017 год Комитетом рассмотрено около 3000 сообщений<sup>13</sup>.

2) Комитет по экономическим, социальным и культурным правам – орган, который был переименован из сессионной рабочей группы в 1985 году, представляет доклады в ООН и принимает индивидуальные сообщения. Российские граждане не могут передавать индивидуальные жалобы, так как РФ не подписала Факультативный протокол. По состоянию на 2014 год Комитет рассмотрел только 2 жалобы<sup>14</sup>.

3) Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин действует с 1981 года, рассматривает доклады о законодательных, судебных, административных или других мерах, принятых государствами для выполнения положений Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, а также с 2013 года наделен правом принимать и рассматривать индивидуальные жалобы и проводить расследования. На сегодняшний день Комитетом рассмотрено всего около 100 сообщений<sup>15</sup>.

4) Комитет по правам ребенка создан в 1989 году, наблюдает за выполнением государствами-участниками Конвенции о правах ребенка. Факультативный протокол, предусматривающий право Комитета принимать индивидуальные сообщения<sup>16</sup>, в

силу не вступил. То есть механизм, позволяющий детям жаловаться, на сегодняшний день не создан.

5) Управление Верховного комиссара ООН по правам человека – агентство ООН, которое следит за соблюдением и защитой прав человека, гарантируемых, в том числе, и Всеобщей декларацией прав человека. Данный комиссариат был основан 1993 году. Верховный комиссар ООН по правам человека несет ответственность за осуществление защиты прав человека, оказывает помощь в разработке новых стандартов в области прав человека; содействует ратификации международных договоров о правах человека. Верховный комиссар также должен принимать меры в отношении серьезных нарушений прав человека и предпринимать предупредительные действия.

Б) Международные судебные органы. Система органов международного правосудия состоит из постояннодействующих судов и специализированных органов уголовного правосудия. К международным судам постоянного действия, которые обеспечивают защиту прав человека, можно отнести Европейский суд по правам человека и Международный уголовный суд. В современной литературе выделяют три модели международного уголовного правосудия: универсальную ее модель олицетворяет Международный уголовный суд; смешанная модель характеризуется деятельностью международных уголовных трибуналов смешанного типа (к которым относятся Чрезвычайные палаты в судах Камбоджи, Специальный суд по Сьерра-Леоне, Специальный трибунал по Ливану и др.); Международный трибунал по бывшей Югославии и Международный трибунал по Руанде образует специальную модель международного уголовного правосудия<sup>17</sup>. Однако, данная классификация отражает только действующие органы судопроизводства. Совершенно обоснованной с точки зрения исторического развития судопроизводства система международного правосудия, представленная В.Л. Толстых, в которой к уголовным судам и трибуналам, помимо трибуналов конца XX века, МУС и административных трибуналов, относятся Нюрнбергский и Токийский трибуналы<sup>18</sup>.

Реализация Всеобщей декларации прав человека органами международного правосудия проявляется в следующем:

1. Регламент ЕСПЧ, Статут МУС, Уставы трибуналов взяли за основу права и гарантии в отношении обвиняемых, а также права потерпевших и свидетелей, которые были закреплены в Декларации:

<sup>11</sup> Явич Л.С. Об исследованиях механизма действия права // Советское государство и право. 1973. № 8. С. 26.

<sup>12</sup> Ст. 1 Факультативного Протокола к Пакту о гражданских и политических правах 1966. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactprot1.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactprot1.shtml) (дата обращения: 08.08.2018 г.).

<sup>13</sup> Обзор практики Верховного Суда Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2017 г. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.08.2018).

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений (принят Генеральной Ассамблеей от 19 декабря 2011 года). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/child\\_optprot.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/child_optprot.shtml) (дата обращения: 01.08.2018 г.).

<sup>17</sup> Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т. Я. Хабриевой. М.: Норма-М., 2014. С. 196; Международное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Р.М. Валеев и проф. Г.И. Курдюков. М.: Статут, 2010. С. 59.

<sup>18</sup> Толстых В. Л. Россия и международные суды / В. Л. Толстых // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 44.

- статью 9, устанавливающую свободу от произвольного ареста, задержания или изгнания,

- статью 10, согласно которой гарантируется рассмотрение дела каждого человека на основе полного равенства гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом;

- статью 11, устанавливающую «презумпцию невиновности».

Эти принципы закреплены в Европейской конвенции по правам человека 1950 года<sup>19</sup>, в статье 55 Римского статута 1998 года, статьях 21 и 22 уставов международных уголовных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде.

Таким образом, положения ВДПЧ были перенесены в организационно-правовые основы деятельности международных судебных органов.

2. Международные судебные органы применяют положения ВДПЧ.

В постановлении Европейского суда по делу «Ирландия против Соединенного Королевства» от 18 января 1978, в Решении Европейского суда по правам человека от 7 июля 1989 г. «По делу Серинг (Soering) против Соединенного Королевства», в Постановлении Европейского суда по делу «Тайрер против Соединенного Королевства» от 25 апреля 1978 г. ЕСПЧ ссылается на положения Декларации 1948 года об уважении частной семейной жизни, человеческого достоинства<sup>20</sup>.

При рассмотрении дел международными уголовными трибуналами ВДПЧ применяется редко. Анализ практики показывает, что прямая ссылка на Декларацию содержится только в двух решениях МТБЮ:

1) в Постановлении Апелляционной палаты по делу «Обвинитель против Тадича», где разъясняет-

ся, что стремительное развитие в международном сообществе принципа уважения прав человека, в частности после принятия в 1948 году Всеобщей декларации прав человека, повлекло изменение в международном праве подхода, ориентированного на государственный суверенитет. «Право сегодня ориентируется на отдельного человека. Поэтому международное право должно обращаться к защите людей даже тогда, когда они страдают от своего государства»<sup>21</sup>. Этим суд подтвердил экстерриториальное действие международного права, расширил его территориальную юрисдикцию на конфликты международного характера.

2) в Решении по делу «Обвинитель против Купрешкича и других» Судебная камера МТБЮ постановила, что опираясь на различные положения ВДПЧ, Пактов 1966 года, можно выявить набор основных прав человека, принадлежащих каждому, грубое нарушение которых может составлять преступления против человечности. Этим выводом трибунал расширил предметную юрисдикцию и пояснил, что если какое-то из прав в уставе трибунала прямо не названо, но таковое есть в Декларации и Пактах, нарушение этого права является преступлением<sup>22</sup>.

Следовательно, Всеобщая декларация прав человека является также и материально-правовой основой деятельности международных судебных органов.

На сегодняшний день Всеобщая декларация 1948 года – это не просто документ, закрепляющий основные права и свободы, это основа деятельности международных органов по защите прав людей всего мира. ВДПЧ – залог того, что права человека гарантированы государством и международным сообществом, и что мы можем добиваться их признания и защиты как на международном, так и на национальном уровнях.

#### Библиографический список

1. Бучило Н.Ф., Чумаков А.Н. Философия. – М.: ПЕР СЭ, 2008. – 447 с.
2. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов; [сост., автор вступ. ст., коммент. А.Н. Медушевский]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – 422 с.
3. Котляр И.И. Права человека: учебное пособие. – Минск: Право и экономика, 1996. – 256 с.
4. Международное право. Особенная часть: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. Р.М. Валеев и проф. Г.И. Курдюков. – М.: Статут, 2010. – 624с.
5. Мовчан А.П. Кодификация и прогрессивное развитие международного права. – М., 1972. – 214 с.
6. Павлова Л.В. Современная концепция прав и свобод человека и ее трактовка Всеобщей декларацией прав человека 1948г. // Журнал международного права и международных отношений. – 1998. – № 5. – С. 5-14.
7. Правосудие в современном мире: монография / под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. – М.: Норма-М., 2014. – 784 с.
8. Сассоли М., Бувье А. Правовая защита во время войны. В 4х т. Т. 4. – М., 2009. – 657 с.
9. Толстых В.Л. Россия и международные суды / В.Л. Толстых // Российский юридический журнал. – 2012. – № 4(85). – С. 43-54.

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

<sup>19</sup> Ст. 6,7 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 30.08.2018).

<sup>20</sup> Европейская конвенция о защите прав человека: право и практика. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461433/2461433.htm> (дата обращения: 25.07.2018).

<sup>21</sup> Сассоли М., Бувье А. Правовая защита во время войны. В 4х т. Т. 4. М., 2009. С. 119.

<sup>22</sup> Сассоли М., Бувье А. Указ. соч. С. 243.

---

**ГАНИНА (УСТИНОВА) ОЛЬГА ЮРЬЕВНА**

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

**ОСОБЕННОСТИ НОРМАТИВНОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ ВЫБОРОВ  
В МЕСТНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РСФСР  
В КОНЦЕ 1940-Х – 1950-Е ГОДЫ**

**GANINA (USTINONA) OLGA YURIEVNA**

candidate of historical sciences, associate professor, associate professor of the chair of constitutional and international law of the Orenburg institute (branch) of the O.E. Kutafina (MSHA), Orenburg, ul. Komsomolskaya, 50; ogau2007@mail.ru

**PECULIARITIES OF NORMATIVE ELECTION OF ELECTIONS TO  
LOCAL AUTHORITIES OF STATE AUTHORITY IN THE RSFSR IN THE  
LATE OF 1940 – 1950 THAN YEARS**

***Аннотация.** В научной статье рассмотрены основные аспекты подготовки нормативной базы выборов в местные органы государственной власти в конце 1940-х – 1950-е годы – положений о порядке формирования законодательных (представительных) органов государственной власти, а также особенности взаимодействия органов государственной власти разных уровней в процессе их разработки и утверждения.*

***Ключевые слова:** выборы, избирательный процесс, местные органы власти, способ формирования органа власти.*

***Review.** The article deals with the main aspects of the preparation of the regulatory framework for elections to local government bodies in the late 1940s and 1950s - provisions on the procedure for the formation of legislative (representative) bodies of state power, as well as the peculiarities of interaction of state authorities at different levels in the process of their development and approval.*

***Keywords:** elections, electoral process, local authorities, way of forming the authority.*

Выборы являются неотъемлемой частью легитимного порядка формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Это форма волеизъявления граждан, один из способов организации аппарата управления на всех уровнях власти.

Процедура формирования государственных органов с помощью выборов в нашем государстве имеет более чем столетнюю историю. Избрание депутатов Государственной думы в 1906 г. подданными Российской империи открыло новую веху в реализации принципа разделения властей и ознаменовало начало функционирования в государстве законодательных (представительных) органов власти.

Приход большевиков к власти и установление советского режима способствовали утверждению демократических институтов. Новые органы власти – Советы – стали повсеместными выразителями воли граждан. Пройдя период своего становления, они уже в середине 1930-х годов представляли единую централизованную систему органов государственной власти снизу доверху.

В данной статье речь пойдет о разработке положений о порядке формирования законодательных (представительных) органов государственной власти в конце 1940-х – 1950-е годы, взаимодействии органов власти в процессе их разработки и утверждения.

После объявления официальной даты выборов уполномоченный орган приступал к разработке положения о выборах. На выборах в местные Советы депутатов трудящихся РСФСР, которые состоялись 21 декабря 1947 года, проект Положения о выборах готовил юридический отдел при секретариате Президиума Верховного Совета РСФСР. 8 октября 1947 года Президиум Верховного Совета РСФСР утвердил «Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР»<sup>1</sup>. В Положении был детально прописан порядок организации и проведения выборов на территории республики. Тем не менее, в ходе избирательной кампании был вскрыт ряд трудностей при реализации данного положения. Так, например, в Президиум Верховного

---

<sup>1</sup> ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 25. Д. 94. Л. 4; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 октября 1947 г. «Об утверждении «Положения о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР» // Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 1947. 9 окт. С. 2; Магнитогорский металл. 1947. 11 окт. С. 2.



Совета РСФСР с ходатайством обратились области республики, которые не могли выполнить норму Положения в части организации избирательных округов. Инициаторы предлагали в ряде поселковых Советов с населением более 10 тыс. человек провести выборы по нормам, установленным для городских Советов депутатов трудящихся. В виде исключения Президиум Верховного Совета РСФСР дал такое разрешение.

Другой трудностью в организации избирательных округов стала малочисленность населения. Восточные и северные области республики ходатайствовали о разрешении проведения выборов в сельские Советы с численностью избирателей менее 50 человек с отклонениями от норм, установленных в Положении о выборах, предлагая образовать в таких сельсоветах по 5 избирательных округов вместо 9. Это предложение также получило поддержку Президиума.

Интерес представляет записка информационно-статистического отдела Верховного Совета РСФСР, подготовленная 18 сентября 1956 года, которая также содержала информацию об особенностях проведения выборов в малочисленных сельских Советах. Так, на территории РСФСР из 27320 сельсоветов в более чем 24% из них численность населения насчитывала менее 1 тыс. человек, в связи с чем в избирательных округах насчитывалось 8 – 15 избирателей. Это обусловило избрание на выборах с разрешения Президиума Верховного Совета РСФСР в 123 сельских Советах 7 краев, областей и АССР от 5 до 9 депутатов вместо не менее 15 депутатов, установленных нормами избирательного законодательства<sup>2</sup>.

Эти и другие вопросы становились во главу угла и в ходе подготовки нормативной базы выборов в последующие годы. Поэтому в межвыборный период практиковалась работа по выявлению замечаний и предложений органов власти разных уровней с целью оптимизации выборного процесса. Речь идет о замечаниях и предложениях краевых, областных, исполкомов Советов депутатов трудящихся, президиумов Верховных Советов АССР, райсоветов к положениям о выборах в Верховный Совет РСФСР и в местные Советы депутатов трудящихся, которые предлагал высказать Верховный Совет РСФСР в рамках усовершенствования избирательного законодательства. Предложения, поступившие в Верховный Совет РСФСР, касались различных сторон выборного процесса. Например, сроков полномочий депутатов местных Советов. В советские годы выборы осуществлялись по принципу выдвижения одного кандидата по одному избирательному округу, за которого голосовали граждане этого округа. Альтернативный кандидат был крайней редкостью, хотя Положением о выборах допускалось выдвижение и ре-

гистрация нескольких кандидатов в депутаты по одному избирательному округу. 6 марта 1956 г. последовало предложение Купинского райсовета Новосибирской области. Учитывая, что при формировании местных Советов, как показывала практика, избиратели на протяжении длительного времени выдвигали одни и те же кандидатуры на выборы и таким образом большинство депутатов избирались по 3 – 5 раз подряд, депутаты предлагали изменить ст. 78 Конституции РСФСР, продлив полномочия депутатов с двух до трех – четырех лет, поступив аналогичным образом и в отношении депутатов Верховного Совета РСФСР<sup>3</sup>. Аналогичное предложение внес Куйбышевский облисполком 4 сентября 1956 г. и ряд других исполкомов<sup>4</sup>. Однако предложение поддержки не встретило.

Среди прочих предложений были высказаны инициативы: о более широком применении ст. 147 Конституции РСФСР – об отзыве депутатов, не оправдавших доверие по решению большинства избирателей (Купинский райсовет Новосибирской области); об определении периодичности отчетов депутатов местных Советов перед избирателями не реже 1 раза в год, что потребовало бы уточнения ст. 147 Конституции РСФСР (Куйбышевский облисполком); о сокращении сроков проведения избирательной кампании по выборам в местные Советы с двух месяцев до полутора и др.<sup>5</sup>

В качестве предложений местные органы власти вносили инициативы, которые ранее в том или ином виде применялись в выборном процессе, но были отменены. Например, об установлении порядка на выборах, при котором наряду с депутатом в избирательном округе избирался бы и заместитель депутата с правом совещательного голоса, замещавший депутата в работе в случае отсутствия депутата по уважительной причине. Обосновывая целесообразность данной нормы, инициаторы говорили о реальной возможности замещать депутата в случае его выбытия и не проведении на этом основании новых выборов, которые требовали значительного времени, средств и сил. Дело в том, что до 1937 года на выборах в местные Советы применялась норма об избрании кандидатов (заместителей) в члены краевых, областных, окружных и районных исполкомов и в члены городских, сельских и поселковых Советов в количестве 1/3 по отношению к общему числу членов исполкомов и Советов<sup>6</sup>. Однако предложенная инициатива об избрании заместителей депутатов была отклонена.

Еще одной распространенной инициативой стало предложение об отмене нормы о создании окружных избирательных комиссий по выборам в районные, городские, сельские и поселковые Советы и передачи их полномочий районным, городским, сельским и поселковым избирательным комиссиям при усло-

<sup>2</sup> ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 25. Д. 116. Л. 63.

<sup>3</sup> Там же. Л. 25.

<sup>4</sup> Там же. Л. 35, 59, 60.

<sup>5</sup> Там же. Л. 35, 36.

<sup>6</sup> Там же. Л. 60.

вии увеличения состава районных избирательных комиссий до 11 человек, городских – до 15 человек, сельских и поселковых – до 7 человек<sup>7</sup>. Что касается последнего предложения, то Президиум Верховного Совета Чувашской АССР аргументировал необходимость упразднения таких комиссий тем, что при проведении выборов в районные, городские, сельские и поселковые Советы все мероприятия избирательной кампании проводились непосредственно на избирательном участке. На окружные избирательные комиссии возлагалась регистрация выставленного кандидата в депутаты «и до понедельника (на другой день выборов)» они ничего не делали<sup>8</sup>. Причем все полномочия окружной избирательной комиссии сводились к «переписыванию протокола голосования окружной комиссии с протокола голосования участковой избирательной комиссии»<sup>9</sup>. К качеству конкретного подтверждения своих предложений Верховный Совет Чувашской АССР приводил ситуацию с организацией избирательных округов на последних выборах. В частности, в г. Чебоксары было 33 избирательных участка, в то время как избирательных округов по выборам в горсовет насчитывалось 194<sup>10</sup>. После составления протоколов голосования на 33 избирательных участках они расходились по 194 избирательным округам, после чего городская избирательная комиссия «из сил выбивается, чтобы собрать протоколы голосования от избирательных округов»<sup>11</sup>. В связи с выше изложенными обстоятельствами Верховный Совет Чувашской АССР ходатайствовал о передаче функции окружных избирательных комиссий на соответствующие районные, городские, сельские и поселковые избирательные комиссии, в связи с чем необходимо было разработать форму протокола регистрации кандидатов в депутаты и протокола голосования для этих избирательных комиссий<sup>12</sup>.

Указанная инициатива была рассмотрена среди прочих центральными органами власти республики. Информационно-статистический отдел Верховного Совета РСФСР подготовил 18 сентября 1956 года записку, в которой был проанализирован вопрос о целесообразности деятельности окружных избирательных комиссий по выборам в сельские и поселковые Советы<sup>13</sup>. Среди трудностей с организацией работы таких комиссий указывался подбор состава избирательных комиссий, обусловленный недостатком взрослого населения. Что касается полномочий окружных избирательных комиссий, образуемых по выборам в сельские и поселковые Советы, то согласно ст. 64 Положения о выборах их функции действительно заключались в регистрации выставленных кандидатов в депутаты, установлении результатов выборов по ок-

ругу. Фактически эти комиссии занимались переписыванием протоколов голосования, которые готовили и направляли им участковые избирательные комиссии, поскольку территория избирательного участка была больше территории избирательного округа. Также они представляли в сельские, поселковые избирательные комиссии материалы о результатах выборов по округу, выдавали избранным депутатам удостоверения об их избрании. В отличие от окружных избирательных комиссий по выборам в городские, районные, окружные, областные, краевые Советы, в обязанности которых входило изготовление бюллетеней для голосования и снабжение ими участковых избирательных комиссий, изготовление бюллетеней по выборам в сельские и поселковые Советы и снабжение ими участковых комиссий, согласно Положению о выборах, производили не окружные, а сельские и поселковые избирательные комиссии<sup>14</sup>. Ввиду перечисленных обстоятельств Верховному Совету РСФСР предлагалось изменить норму Положения о выборах и не образовывать окружные избирательные комиссии по выборам в сельские и поселковые Советы, передав их функции сельским и поселковым избирательным комиссиям. Однако данная инициатива оставляла пробел в виде вопроса о том, кто «будет контролировать соблюдение сроков регистрации кандидатов в депутаты сельских и поселковых Советов?». Согласно Положению о выборах это делали окружные комиссии, в то время как сельские и поселковые комиссии осуществляли наблюдение на территории Совета. Данное полномочие предлагалось передать либо районным избирательным комиссиям, либо на участковые избирательные комиссии, которые были более представительны по своему составу и включали председателя, секретаря, 4-8 членов, тогда как окружные комиссии по выборам в сельские, поселковые Советы состояли только из председателя, секретаря и 1 члена<sup>15</sup>. В качестве аргумента по передаче полномочий указывалась ранее применяемая практика по выборам в Советы, когда согласно Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 августа 1951 года о порядке проведения выборов в местные Советы вместо выбывших депутатов устанавливалось, что в тех случаях, когда территория избирательного участка «больше территории избирательного округа или равна ей, участковые избирательные комиссии не образуются, а их функции возлагаются на окружные избирательные комиссии»<sup>16</sup>. Тем не менее, несмотря на приведенные аргументы, предложения со стороны центральных органов власти поддержки не встретили.

Интерес представляет предложение об упорядочении цветов избирательных бюллетеней. Напри-

<sup>7</sup> Там же. Л. 25, 35, 36.

<sup>8</sup> Там же. Л. 50.

<sup>9</sup> Там же. Л. 50.

<sup>10</sup> Там же. Л. 50.

<sup>11</sup> Там же. Л. 50.

<sup>12</sup> Там же. Л. 50.

<sup>13</sup> Там же. Л. 63.

<sup>14</sup> Там же. Л. 63, 64.

<sup>15</sup> Там же. Л. 65.

<sup>16</sup> Там же. Л. 65.

мер, на выборах в окружные Советы депутатов трудящихся РСФСР применялись бюллетени следующих цветов: розового – на выборах в краевые Советы, зеленого – в областные, красного – в окружные, голубые – в районные, белого – в городские, сельские и поселковые Советы. Такая разноцветная палитра обуславливалась простой необходимостью – не перепутать избирательные бюллетени в ходе выборов. Особенно это было актуально для территорий, где требовалось использовать на выборах всю утвержденную цветовую палитру. Так, на выборах в Корякском национальном округе Камчатской области избиратели голосовали одновременно на выборах за кандидатов в депутаты краевого, областного, окружного, районного или городского, сельского или поселкового Советов. К 1956 году такая потребность в печатании избирательных бюллетеней пяти цветов отпала ввиду того, что в Хабаровском крае были упразднены национальные округа и внутрикраевые области, а Камчатская область выделена в самостоятельную область РСФСР. В связи с этим вносилось предложение изменить Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 октября 1950 года о формах избирательных документов по выборам в местные Советы в части цвета избирательных бюллетеней по выборам в окружные Советы. Однако это

предложение было отклонено<sup>17</sup>.

Наряду с предложениями, касающимися технической части организации выборов, встречались предложения, получившие утверждение, в части процедуры информирования о ходе выборов. К примеру, в ходе выборов 27 февраля и 6 марта 1955 года в Советы всех уровней было введено правило об установлении порядка предоставления информации о явке избирателей на выборы и порядка опубликования в печати результатов выборов. Данные о явке избирателей на выборы докладывались по каждой союзной республике, области и краю РСФСР Президиумом Верховного Совета РСФСР членам Президиума ЦК партии и секретарям ЦК КПСС два раза в день: в 15 часов по состоянию на 12 часов и в 21 час по состоянию на 18 часов. Данные о результатах выборов в местные Советы публиковались на пятый день после выборов в центральных газетах «Правда», «Известия», «Комсомольская правда», «Труд», «Красная звезда» и на пятый – шестой день – в областных и районных газетах в изложении ТАСС<sup>18</sup>. Согласно установленным требованиям результаты выборов в местные Советы депутатов трудящихся, состоявшиеся 27 февраля 1955 года на Южном Урале, были опубликованы в печати и выглядели следующим образом<sup>19</sup>:

Таблица 1

субъект РСФСР	общее число избирателей в субъекте РСФСР	число избирателей, принявших участие в голосовании (в абс. цифрах)	в % к общему числу избирателей по данному субъекту	число голосов, поданных за кандидатов (в абс. цифрах)	в % к числу проголосовавших
Курганская область	568632	568035	99,9	566349	99,7
г. Челябинск	375984	375861	99,97	373962	99,49
Челябинская область	1234270	1233755	99,96	1231650	99,83
Чкаловская область	1050290	1050197	99,99	1048249	99,81
Башкирская АССР	1796401	1796282	99,99	1793347	99,84
всего по РСФСР	70568608	70547107	99,97	70374801	99,76

Готовясь к очередным выборам, Президиум Верховного Совета РСФСР в 1959 г. утвердил изменения и дополнения в «Положение о выборах в краевые, областные, окружные, районные, городские, сельские и поселковые Советы депутатов трудящихся РСФСР»<sup>20</sup>. Среди ранее предложенных инициатив в него вошли нормы: о сокращении сроков избирательной кампании по выборам в местные Советы с двух месяцев до полутора, или 45 дней (ст. 92 Положения); об изменении формулировки с «за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав» на формулировку «за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными»;

об освобождении председателя или секретаря участковой избирательной комиссии от основной работы за две недели до дня выборов с сохранением оплаты по месту основной работы (абзац 2 ст. 75)<sup>21</sup>. Последняя норма на предыдущих выборах имела большие сроки. Так, согласно Указу Президиума Верховного совета РСФСР от 17 января 1951 года председатель или секретарь участковой избирательной комиссии освобождался от основной работы на период с 20 января по 20 февраля 1951 года, то есть на месяц<sup>22</sup>.

Таким образом, в ходе подготовки выборов в местные органы государственной власти в конце 1940-х – 1950-е годы центральное руководство республи-

<sup>17</sup> Там же. Л. 77, 78.

<sup>18</sup> ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 25. Д. 117. Л. 1, 2.

<sup>19</sup> Там же. Л. 15.

<sup>20</sup> ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 25. Д. 123. Л. 18.

<sup>21</sup> Там же. Л. 18, 23, 24.

<sup>22</sup> ГА РФ. Ф. А-385. Оп. 13. Д. 201. Л. 10.

---

ки разрабатывало положения с учетом специфики территорий, численного состава населения, предложений местных Советов. Тем не менее, при разработке нормативной базы выборов в основу был положен принцип одного кандидата, что практически исключало возможность демократического порядка фор-

мирования органов государственной власти и выдвижения альтернативных кандидатов. Норма о баллотировании нескольких кандидатов по одному избирательному округу хотя и существовала в Положении о выборах, тем не менее, не была реализуема на практике.

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

---

**ИВАНОВА АЛЕКСАНДРА ГЕОРГИЕВНА**

профессор кафедры истории Отечества и социально-политических теорий  
Оренбургского государственного педагогического университета, кандидат  
политических наук, 460014, г. Оренбург, ул. Советская, 19

**БУРГАНОВА ИННА НИКОЛАЕВНА**

доцент кафедры истории Отечества и социально-политических теорий  
Оренбургского государственного педагогического университета, кандидат  
политических наук, 460014, г. Оренбург, ул. Советская, 19, burganovain@yandex.ru

**ШЕШУКОВА ГАЛИНА ВИКТОРОВНА**

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

**ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИДЕОЛОГИИ  
ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**IVANOVA ALEKSANDRA GEORGIEVNA**

Professor of the Department of history of the Fatherland and socio-political theories of  
the Orenburg state pedagogical University, candidate of political Sciences, 460014,  
Orenburg, Sovetskaya str., 19

**BURGANOVA INNA NIKOLAEVNA**

associate Professor of the Department of history of the Fatherland and socio-political  
theories of Orenburg state pedagogical University, candidate of political Sciences,  
460014, Orenburg, Sovetskaya str., 19, burganovain@yandex.ru

**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 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ligaoren@rambler.ru

**THE CAUSES AND CONDITIONS OF DISTRIBUTION OF IDEOLOGY  
OF TERRORISM AND EXTREMISM IN OF THE RUSSIAN  
FEDERATION AT THE PRESENT STAGE**

***Аннотация.** В статье рассматриваются факторы распространения идеологии терроризма и экстремизма в Российской Федерации. Авторы проводят системный анализ различных сфер общественной жизни для выявления причин, выступающих триггерами в данном явлении. Выявлены проблемные зоны каждой области социума, в том числе политики, экономики, социальной и духовной сфер для определения конкретных обстоятельств, ведущих к распространению радикальных идей. Исследуется популярность идеологии терроризма и экстремизма в разных слоях общества, особенно среди молодых людей. Рассматривается ситуация на федеральном и региональном уровнях для выявления «пробелов» в политике нивелирования экстремистских идей. На основе, проведенного в Оренбургской области в 2017г. социологического исследования, осуществлен анализ культурных факторов интеграции и религиозной радикализации мигрантов, а также уровня толерантности населения Оренбургской области к мигрантам из Центральной Азии и Азербайджана.*

***Ключевые слова:** идеология терроризма и экстремизма, причины терроризма, радикализация населения, глобальные угрозы и вызовы, факторы распространения идеологии терроризма, ИГ, миграционная поли-*

тика, Оренбургская область, адаптация и интеграция мигрантов, толерантная политическая культура.

**Review.** The article considers the factors of the spread of the ideology of terrorism and extremism in the Russian Federation. The authors carry out a systematic analysis of various spheres of public life to identify the causes that act as triggers in this phenomenon. The problem areas of each area of society, including politics, Economics, social and spiritual spheres, are identified to determine the specific circumstances leading to the spread of radical ideas. The article examines the popularity of the ideology of terrorism and extremism in different layers of society, especially among young people. The situation at the Federal and regional levels is considered to identify «gaps» in the policy of leveling extremist ideas. Based on conducted in the Orenburg region in 2017. sociological research, analysis of cultural factors of integration and religious radicalization of migrants, as well as the level of tolerance of the population of the Orenburg region to migrants from Central Asia and Azerbaijan.

**Keywords:** the ideology of terrorism and extremism, the causes of terrorism, radicalization of the population, global threats and challenges, factors of spread of the ideology of terrorism, IS, migration policy, Orenburg region, adaptation and integration of migrants, tolerant political culture.

Процесс транзита к демократии выражается отказом от государственной монополии в системе взглядов, выражающих интересы и властные устремления определенных социальных групп<sup>1</sup>. После 1991 г. Российская Федерация взяла курс на создание плюралистического государства, действующего в интересах каждого человека и населения в целом<sup>2</sup>. Однако, не смотря на сильные стороны плюрализма (признание инакомыслия, свободное выражение взглядов и др.), тем не менее, его наличие в государстве вызывает достаточное количество проблем:

во-первых, множество идей на территории государства выражает опасность того, что не все из них являются безопасными для граждан и политической системы страны. В этих обстоятельствах реагирование правоохранительных органов на деятельность террористических и экстремистских организаций может быть недостаточно оперативным;

во-вторых, плюрализм в переходном обществе, переживающем политическую, социально-экономическую трансформацию является благодатной основой для радикальных идей. Дело в том, что плюрализм должен соответствовать поступательности развития общества. Если социум и граждане готовы воспринимать инаковость любого человека, то плюрализм становится проводником многопартийности, многоукладности экономики, несхожести культурных идей. Что касается Российской Федерации, то серьезные изменения во всех сферах общественной жизни с распадом СССР привели к расслоению и дифференциации населения, утрате доверия к различным политическим силам и партиям, к отсутствию единой государственной идеологии<sup>3</sup>. В этом смысле появление альтернативных взглядов становится опасной тенденцией, которая выступает реальной угрозой как для государства, так и для населения;

в-третьих, появление пробелов в государственной политике, направленной на единение и интеграцию общества в условиях плюрализма, также становится причиной распространения идей радикального толка.

Распространение идеологии терроризма и экстремизма в настоящий момент в России и в мире набирает опасные обороты. Исследование проблемных точек или триггеров в каждой сфере общественной жизни поможет ответить на вопрос о причинах популярности радикальных идей.

#### *Политическая сфера*

Распространение идеологии терроризма и экстремизма в данной сфере общества связано с целым рядом обстоятельств:

1) Распад СССР. Отсутствие единой идеологии и создание плюрализма способствуют распространению абсолютно разных политических идей, в том числе и радикальных.

2) Процессы глобализации мирового сообщества сопровождаются появлением различного рода мировых проблем и рисков, где особое место занимает терроризм и экстремизм. Субсидиарная воля государств позволяет выводить решение данных проблем на общий наднациональный уровень. Поэтому инструменты многих государственных участников направлены на выстраивание основ коллективной безопасности с учетом нейтрализации террористических организаций, в том числе и ИГ. Поскольку глобализация как важнейшая тенденция мирового развития выражается в транспарентности государственных границ, то глобальные вызовы (терроризм, экстремизм, распространение радикальных идей и др.) угрожают всем странам-участницам международного сообщества, в том числе и Российской Федерации.

Нельзя забывать, что индикаторами любого государства выступают легальность и легитимность власти. Поскольку террористические организации направляют свою деятельность против основ государства, то появляется закономерность: чем меньше страна справляется с риском терроризма и экстремизма, тем больше проявляется опасность потери легитимности власти. Государство в этом смысле находится в ригидных рамках, когда, с одной стороны, существует необходимость по выстраиванию более жесткой

<sup>1</sup> Национальная политическая энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://politike.ru/termin/ideologija.html> (дата обращения: 12.05.2018).

<sup>2</sup> Шмитт, К. Государство и политическая форма [Текст] / пер. с нем. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 272.

<sup>3</sup> Горожанкин В. Современные проблемы политического плюрализма [Электронный ресурс]. URL: <http://iamik.ru/news/tochka-zreniya/51003/> (дата обращения: 17.05.2018).

политики по нейтрализации распространения террористических и экстремистских идей для безопасности населения, а с другой – нельзя забывать о свободах граждан в условиях демократизации страны. Ярким примером такого несоответствия можно найти в блокировке «Телеграм»<sup>4</sup>. Казалось, что решение о блокировке мессенджера, позволяющего отправлять анонимные сообщения, направлено на благо людей (вспоминая теракт 3 апреля 2017 г. в Санкт-Петербурге), однако реакция общества на этот шаг была неоднозначной. Данный вопрос вызвал ожесточенные споры в интернет-сообществе, когда особенно молодые пользователи восприняли это государственное решение, как одну из мер, направленную на ущемление прав и свобод граждан.

К политическим факторам распространения радикальных идей можно отнести политику Кремля в отношении отдельных субъектов РФ (национальных республик)<sup>5</sup>. Просчеты в отношении Чечни в 90-е гг. демонстрируют то, что непродуманные шаги Центра ведут не просто к выражению идей сецессии регионов из состава России, но могут выразиться в прямых военных действиях. То есть слабая политика в отношении субъектов способствует как распространению радикальных идей на местах, так и к сожалению, может способствовать совершению терактов, как было в конце XX в. и начале XXI в. (взрывы в Москве на Каширском шоссе и ул. Гурьянова, захват больницы в Буденновске, Дубровка (Норд-Ост), Беслан, теракты в метро в Москве и Санкт-Петербурге и др.)<sup>6</sup>.

Надо сказать, что государственная политика Российской Федерации в отношении субъектов после 2000 г. стала более продуманной на предмет распространения радикальных идей на местах. Сигналы о появлении локальных террористических организаций проверяются ФСБ и другими структурными единицами, осуществляется контроль в сети Internet, принимаются законодательные решения в отношении радикальных элементов (законопроект Яровой уже вошел в силу с 1 июля 2018 г.)<sup>7</sup>.

В данном случае речь идет о таком факторе, способствующем распространению террористической и экстремистской идеологии, как функционирование организаций с такой направленностью. Поскольку в последнее время самой известной организацией является ИГ, которая имеет свои ячейки по

всему миру, то понятно, почему Россия решила нивелировать деятельность данной организации за пределами своих территориальных границ – в Ближневосточном регионе (Сирия)<sup>8</sup>.

#### *Экономическая сфера*

Распространение идей радикального толка можно связать с экономической системой общества. Дело в том, что дисфункциональные явления в экономике отражаются на населении. Россия, вступив на путь рынка со всеми вытекающими последствиями, столкнулась с законом рынка – нерентабельным предприятиям без государственной подпитки выжить сложно. А реалии российской действительности связаны с большим количеством моногородов, где найти работу, а особенно высокооплачиваемую достаточно сложно.

Серьезной причиной популяризации террористических и экстремистских идей является дифференциация доходов населения. Как следствие появляется ощущение несправедливости, которое вызывает эффект не честного подхода в зарабатывании денег. Криминализация источников получения доходов толкает молодых людей на путь вербовщиков радикальных организаций, в том числе и ИГ.

Также в условиях выстраивания постиндустриального общества страна сталкивается с проблемой функциональной безграмотности<sup>9</sup>. В этом случае возможны два варианта развития событий:

1) получение диплома о высшем образовании, никак не связанное с будущей профессией специалиста;

2) получение профессии с большим количеством пробелов в практике использования трудовых навыков.

Итог один – появление фрустрации, что на фоне деятельности террористических организаций, может заинтересовать ее новых потенциальных членов.

#### *Социальная сфера*

Социальная структура российского общества находится в переходном состоянии<sup>10</sup>. После распада СССР произошел отход от классического подхода, когда основными единицами стратификации выступали пролетариат и крестьянство. Появление новых слоев социума (фермеров, предпринимателей и др.), среднего класса, профессионалов поставило вопрос о статусной несовместимости. Возникло противоречие по поводу шкал стратификационного профиля<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Блокировка Telegram: как развивались события [Электронный ресурс]. URL: <https://tproger.ru/articles/telegram-timeline> (дата обращения: 19.05.2018).

<sup>5</sup> Кузнецова О.В. Региональная политика России: дискуссионные вопросы современного этапа развития [Электронный ресурс]. URL: <http://rusrand.ru/analytics/regionalnaya-politika-rossii-diskussionnye-voprosy-sovremennogo-etapa-razvitiya> (дата обращения: 28.05.2018).

<sup>6</sup> Хроника терактов в России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.mgutm.ru/stopterror/hroniki\\_rossiii.php](http://www.mgutm.ru/stopterror/hroniki_rossiii.php) (дата обращения: 23.05.2018).

<sup>7</sup> Вступил в силу «Закон Яровой» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.interfax.ru/russia/619196> (дата обращения: 17.05.2018).

<sup>8</sup> Социальная стратификация современной России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pr-j.ru/sociologiya-i-obshhestvoznaniye/socialnaya-stratifikaciya-sovremennoj-rossii.html> (дата обращения: 17.05.2018).

<sup>9</sup> Новый массовый феномен – функциональная неграмотность [Электронный ресурс]. URL: [http://www.e-reading.club/chapter.php/84159/57/Paclaf\\_-\\_Zastyvshii\\_vzglyad.html](http://www.e-reading.club/chapter.php/84159/57/Paclaf_-_Zastyvshii_vzglyad.html) (дата обращения: 25.05.2018).

<sup>10</sup> Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. М.АСПЕКТ ПРЕСС, 1996. 318 с.

<sup>11</sup> Негрова М.С. Российское стабилизационное значимое большинство: стратификационный анализ [Электронный ресурс]. URL: [http://www.politex.info/index2.php?option=com\\_content&task=view&id=633&pop=1&page=0&Itemid=30](http://www.politex.info/index2.php?option=com_content&task=view&id=633&pop=1&page=0&Itemid=30) (дата обращения: 22.05.2018).

С одной стороны, по одной шкале – «образование», люди имеют высокий социальный статус (ученые, профессорско-преподавательский состав, учителя, врачи и т.п.), а с другой – «доход» данных слоев общества не позволяет относить эти профессии к престижным. В этом случае складывающаяся дихотомия в результате статусной несовместимости приводит некоторых граждан к вступлению в радикальные организации<sup>12</sup>.

Вообще расценивая причины популярности террористических и экстремистских организаций по возрастам надо сказать следующее:

1) зрелых и молодых людей отличают разные целевые ориентиры. Молодежь больше руководствуется романтизацией радикальных идей. Во многом так происходит из-за психологических особенностей данного возраста, склонного к выражению протестных настроений. Юношеский максимализм построен на отрицании официального курса государства, общества, семьи и пр. Борьба за справедливость принимает извращенные формы по принципу солидарности с теми, кто отрицает сложившийся уклад, даже если это совпадает с террористическими экстремистскими организациями. В свою очередь зрелых людей толкает в ряды таких организаций обстоятельства, связанные с экономической неустроенностью, наличием кредитов, ипотеки, отсутствие работы. Дамоклов меч в лице обеспечения собственной семьи заставляет их обратиться в число членов радикальных структур, предлагающих решить все финансовые проблемы.

2) зачастую именно возраст выступает водоразделом между утопией и реальностью. Молодые люди готовы уходить в ИГ ради поиска своего избранника (пример студентки МГУ В. Карауловой), либо выступить послушным исполнителем теракта<sup>13</sup>. Дело в том, что молодые люди больше подвержены пропаганде радикальных идей из-за личных проблем (заниженная/низкая самооценка; сложности с ближайшим окружением, прежде всего с членами собственной семьи; зависимость от чужого мнения). Что касается взрослых людей, особенно мужчин, то их деятельность направлена на уход в такие организации не в одиночку, а с семьями. Причем многие из них уходят за кордон, в Сирию, совершая бесчеловечные поступки с полным осознанием того, что они делают.

#### *Культурная сфера*

К сожалению, проблемные зоны в данной сфере также способствуют распространению террористических и экстремистских идей. После 1991 г. на постсоветском пространстве в общественном сознании проявилась аномия<sup>14</sup>. Потеря культурных ориентиров, моральных канонов, патриотизма отразилась на таких аспектах, как образование, воспитание и социализация. Отсутствие единых скреп, когда-то связывающих одну страну, изменило общую

ситуацию в стране. На фоне коллапса социально-экономической системы и выстраивания основ рыночной экономики произошла переоценка ценностей. Если в СССР большое внимание уделялось моральным постулатам, то впоследствии многие граждане поставили во главу угла материальные каноны, где все покупается и продается. Ценность человеческой жизни в условиях рецессии перестала играть значение.

Поскольку причинно-следственный анализ предполагает выделение не только причин, которые вызывают распространение террористической и экстремистской идеологии, но и предполагает рассмотрение желательного и нежелательного состояния общества при таких условиях. То есть, по сути, исследование данного вопроса рассчитано на анализ двух сценариев развития:

1) связан с выделением дерева проблем из-за популяризации радикальных идей.

2) предполагает выделение способов и путей решения данной проблемы.

Поскольку проблемное поле распространения террористических и экстремистских идей затрагивает разные сферы общественной жизни, то в данном случае необходимо определить их в каждой сфере по отдельности (см. таблицу).

Исходя из того, что в различных сферах жизнедеятельности общества наблюдаются пробелы, через которые происходит проникновение радикальных идей необходимо разработать систему способов, которые позволят нивелировать распространение идеологии террористических и экстремистских организаций.

В *политической* сфере зачастую «виновником» выступает государственный институт. Главными помощниками для государства в остановке популяризации радикальных идей должны стать: «оперативность», «жесткость» и «системность».

Дело в том, что оперативное принятие необходимой законодательной базы, с одной стороны, дает сигнал обществу, что государство делает все должное в данной ситуации, что должно выразиться в большем доверии населения к власти, а с другой – продемонстрирует радикальным элементам, что политический истеблишмент имеет ригидную установку на борьбу с терроризмом.

Повышение жесткости в отношении самих террористов, вербовщиков террористических организаций нивелирует радикальные элементы. Также такая установка помогает справиться с потенциальными членами данных организаций.

Системная работа всех государственных органов останавливает популяризацию радикальных идей на всех уровнях, которые связаны с государством (образование, социализация, работа с молодежью, политика Центра в отношении субъектов, создание законов, контроль над СМИ и пр.)

<sup>12</sup> Социальная стратификация современной России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pr-j.ru/sociologiya-i-obshhestvoznanie/socialnaya-stratifikaciya-sovremennoj-rossii.html> (дата обращения: 17.05.2018).

<sup>13</sup> Дело Варвары Карауловой [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/sujet/5487/> (дата обращения: 26.05.2018).

<sup>14</sup> Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. М.: Канон, 1996. С. 432.



Таблица 1. «Проблемное поле распространения террористической и экстремистской идеологии»

Политическая сфера	Экономическая сфера	Социальная сфера	Духовная сфера
<ul style="list-style-type: none"> <li>- делегитимация власти<sup>15</sup>;</li> <li>- дестабилизация общей ситуации в стране;</li> <li>- радикализация населения (особенно в национальных республиках);</li> <li>- повышение протестных настроений в обществе;</li> <li>- увеличение «дистанции» между политической властью и обществом.</li> <li>- дилемма между безопасностью и свободой</li> <li>- напряженность между Центром и регионами</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- «неправильное» понимание источников зарабатывания денежных средств;</li> <li>- повышение криминализации за счет незаконного источника финансирования террористической и экстремистской направленности</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- падение толерантности к определенным слоям общества, как правило, «кавказской» национальности (во многом срабатывает стереотипное восприятие образа террориста как лица «неславянской» национальности;</li> <li>- рост напряженности в обществе;</li> <li>- нарушение равновесия общей системы стратификации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- повышение агрессии в обществе;</li> <li>- падение духовных ориентиров;</li> <li>- кризис нормативных идеалов за счет романтизации образа террориста-смертника;</li> <li>- акцент на материальной составляющей культуры и уход от духовных ценностей;</li> <li>- общая проблема социализации подрастающего поколения.</li> </ul>

В *социально-экономической* сфере необходима общая переоценка – государственная помощь не всегда рентабельным предприятиям в моногородах, борьба с бедностью, создание полноценного среднего класса, борьба с проблемами функциональной безграмотности, решение вопроса дифференциации общества и др.

В *культурной* сфере важно выстраивать общую систему духовного воспитания граждан с акцентом на патриотические ценности. Работа со СМИ с нивелированием пропаганды сфер насилия, жесткости, романтизации образа террориста-смертника, идей национального превосходства и т.д.

В *духовной* сфере особую опасность представляет распространение радикальных экстремистских идей в связи с ростом мигрантофобии у населения страны и особенно в молодежной среде. Необходимость изучения этих процессов на региональном уровне очевидна. Поэтому соответствующие исследования были проведены в ряде регионов РФ, в том числе и в Оренбургской области. По мнению руководителя, одного из таких проектов доктора исторических наук В.В. Амелина: «необходимость таких исследований продиктована изменениями в этноконфессиональной ситуации региона под влиянием миграционных процессов<sup>16</sup>. Издавна проживающие в Оренбургской области народы в своем межнациональном общении накопили значительный потенциал межкультурного взаимодействия в духе толеран-

тности. Вместе с тем сегодня они сталкиваются с новожителями – таджиками, узбеками, киргизами, турками-месхетинцами, армянами и другими, менталитет и культурно-бытовые особенности которых оказались непривычными для коренных жителей».

Автономность образа жизни, специфика трудовой деятельности мигрантов не могли не породить интолерантности по отношению к ним. К этому следует добавить, что в последние годы мигранты активно подвергаются идеологической обработке со стороны вербовщиков, представляющих радикальные религиозные организации, в частности запрещенное на территории страны. Это исследование позволило выявить причины и факторы, способствующие религиозной радикализации части мигрантского сообщества в Оренбургской области».<sup>17</sup>

Оренбургский социологический центр «Общественное мнение» (СЦОМ) с 26.08.2017 г. по 07.09.2017 г. провел социологический опрос по теме «Социальный облик мигрантов Центральной Азии, Азербайджана: факторы культурной интеграции и религиозной радикализации» на территории Оренбургской области.

Опрос выявил достаточно высокий уровень толерантности населения к трудовым мигрантам (82 % относятся к ним либо хорошо, либо терпимо и нейтрально). Причем 22 % оренбуржцев хорошо относятся к мигрантам, 60% терпимо, нейтрально и только 18 % оренбуржцев относятся негативно к мигрантам.

<sup>15</sup> Ачкасов В.А., Елисеев С.М., Ланцов С.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 125.

<sup>16</sup> Амелин В.В., Денисов Д.Н., Моргунов К.А. Мигранты и ислам в Оренбуржье // Ислам в трансформационных процессах современности: новые вызовы и тенденции развития в XXI веке современности: новые вызовы и тенденции развития в XXI веке. Сборник научных статей / отв. ред. З.Р. Хабибуллина. Уфа: Диалог, 2017. С. 280.

<sup>17</sup> Научный проект № 17-13-56001е (р). поддержан РФФИ и Правительством Оренбургской области Руководитель исследования: руководитель исследовательского проекта, директор НИИ истории и этнографии Южного Урала ОГУ, доктор исторических наук, профессор В.В. Амелин. Исполнитель исследования: доктор политических наук, руководитель Социологического центра «Общественное мнение» Шешукова Г.В. Было опрошено 502 респондента. Из них – 354 жителя области, 148 мигрантов (из них 12 школьников – детей мигрантов) Были опрошены жители области и мигранты, проживающие в Оренбурге, Орске, Соль-Илецке, в Акбулаке и Илекском районе. Дополнительно были опрошены 33 эксперта, из них 11 имамов.

Для сравнения приведем данные исследования Левада-центра, проведенного 23 августа 2017 г. в РФ об отношении населения к мигрантам<sup>18</sup>. Отношение у большинства россиян к мигрантам, уже проживающим в одних городах с ними – нейтральное. 60 % респондентов ответили, что не испытывают к ним никаких чувств. При этом об уважении и симпатии сказали - только 8 % опрошенных россиян, о раздражении и неприязни – 28 %, о страхе – 2 %.

Итак, мы видим, что оренбуржцы более позитивно относятся к мигрантам, по сравнению с населением РФ, что связано с пограничным статусом данного региона.

Негативно и со страхом относятся к мигрантам в РФ – 30 %, а в Оренбургской области только 18 %.

Оценивают отношения между мигрантами из Центральной Азии, Азербайджана и местными жителями, как плохие – 18 % жителей области, 25 % молодых до 29 лет, и только 8 % жителей старше 60 лет, 35 % жителей региона затруднились с оценкой этих отношений.

Молодые до 29 лет чаще дают негативные оценки взаимоотношениям между мигрантами из Центральной Азии, Азербайджана и местными жителями, а, следовательно, они в большей степени подвержены факторам радикализации сознания и поведения в отношении мигрантов. В целом в мигрантофобии «признается» треть населения области.

Социологический опрос выявил ряд противоречий в оценке населением роли трудовых мигрантов в области, что объясняется влиянием некоторых СМИ и политиков, которые успешно спекулируют на теме миграции.

С одной стороны, 68 % жителей полагают, что мигранты могут быть носителями радикальных течений ислама. С другой стороны, жители понимают, что носителями радикальных течений ислама могут быть и граждане России и не только мусульмане. 65 % жителей области предполагают, что большинство мигрантов работают нелегально. Между тем данные статистики в настоящее время указывают на то, что большинство мигрантов встают на миграционный учет.

Впрочем, не все стереотипы, продвигаемые определенными СМИ, утвердились в общественном сознании населения. Ряд «правых» политиков и журналистов распространяют стереотип о том, что большинство преступлений в нашей области, совершается с участием мигрантов, согласились с этим суждением только – 15 % жителей Оренбургской области.

Важным аспектом исследования явился вопрос о том, насколько сами мигранты подвержены влиянию экстремистских идей. Этнорелигиозный экстремизм можно определить, как идеологию и практику возбуждения национальной или религиозной розни, которая базируется на радикальных способах

борьбы за этнические и религиозные интересы в политическом процессе.

В ходе проведенного исследования была выявлена динамика в оценке жителями области межконфессиональных отношений 2009-2017 гг. В целом отношения между представителями христианства и ислама в нашей области оценивали, как хорошие в 2009 г. – 68 % жителей области, в 2017 г. – 58 % жителей области. Некоторую напряженность в отношениях между представителями христианства и ислама отметили: в 2009 г. – 18 %, а в 2017 г. – 23 % жителей, наличие конфликтов отметили 0,4 % в 2009 г. и 2 % в 2017 г. 74 % имамов отметили, как хорошие отношения между представителями ислама и христианства.<sup>19</sup>

Таким образом, с 2009 г. по 2017 г. на 7 % выросло число жителей, которые заметили некоторую напряженность в отношениях между представителями христианства и ислама, и составило – 27 %.

Эти результаты по опросу населения и экспертов свидетельствуют о том, что хоть и небольшой, но реальный потенциал для конфликтов между представителями христианства и ислама в области есть. Таким образом, напряженность и конфликты в межконфессиональных отношениях отметили в 2017 г. – 25 % жителей, что на 7 % выше, чем в 2009 г.

Готовы были лично принять участие в открытых столкновениях на стороне людей своей конфессии, если бы оказались втянутыми в межконфессиональный конфликт: в 2008 г - 12 % жителей области, в 2009 г. – 13 % жителей области, в 2017 г. – 13 % жителей области. Конфликтный потенциал в межконфессиональных отношениях в Оренбургской области практически не изменился за 10 лет.

Итак, только 13 % жителей области готовы лично принять участие в открытых столкновениях на стороне людей своей конфессии, если бы оказались втянутыми в межконфессиональный конфликт. 78 % - не готовы участвовать в таком конфликте. Однако и такой невысокий конфликтный потенциал может проявиться в экстремистской деятельности при определенных обстоятельствах.

В исследовании выяснялась, и готовность самих мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана принять участие в межконфессиональных конфликтах. 26 % мигрантов, из Центральной Азии и Азербайджана, готовы лично принять участие в открытых столкновениях на стороне людей своей конфессии, если бы оказались втянутыми в межконфессиональный конфликт. 65 % - не готовы участвовать в таком конфликте, 9 % затруднились с ответом.

По сравнению с жителями области среди мигрантов в 2 раза больше тех, кто готов принять участие в конфликте на стороне представителей своей конфессии. А это серьезный фактор радикализации действий мигрантов при определенных обстоятельствах. 61 % мигрантов полагают, что открытые столк-

<sup>18</sup> Уровень ксенофобии в России достиг минимума. Левада-Центр. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.levada.ru/2017/08/23/ugovop-ksenofobii-v-rossii-dostig-minimuma/> (дата обращения: 23.08.2017).

<sup>19</sup> Опросы с 2009 по 2017 г. в Оренбургской области проведены СЦОМ (рук. Шешукова Г.В). [Электронный ресурс]. URL: [szom.ru/](http://szom.ru/) (дата обращения: 22.07.2018).

новения между представителями разных религий на территории Оренбургской области вряд ли возможны или в принципе нереальны. Однако 12 % мигрантов допускают возможность таких столкновений.

Эксперты высоко оценили конфликтный потенциал в отношениях между представителями разных религий на территории Оренбургской области. 55 % экспертов полагают, что открытые столкновения между представителями разных религий на территории Оренбургской области в ближайшее время возможны. Следовательно, реальный потенциал межконфессиональных конфликтов, которые могут породить радикальные действия в оценке экспертов существенно выше, чем у населения области и мигрантов.

На радикализацию поведения мигрантов - мусульман влияют и внешнеполитические факторы. В частности, участие РФ в гражданской войне в Сирии по приглашению Б. Асада. Выяснился уровень интереса мигрантов к современным событиям в Сирии: только 30 % мигрантов интересуются информацией о событиях в Сирии, 65 % мигрантов не интересуются или скорее не интересуются информацией о событиях в Сирии. Причем 8 % мигрантов не одобряют политику РФ в Сирии, а поэтому вполне могут стать объектом вербовки со стороны радикальных организаций, в том числе и в интернете, хотя это и не обязательно произойдет. Кроме того, 41 % мигрантов ушли от ответа на вопрос об оценке политики РФ в Сирии. Среди них также могут быть те, кто не согласен с политикой РФ в Сирии. В ходе опроса мигрантов выяснялись их позиции в оценке ИГИЛ. На вопрос представляет ли эта организация угрозу миру, по мнению мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана ИГИЛ представляет угрозу миру, так считают 51 % мигрантов, не представляет угрозы угрозу миру – 15 % и угроза преувеличена СМИ, по мнению 1 % мигрантов.

Таким образом, 16 % мигрантов полагают, что «Исламское государство» (ИГ, ИГИЛ, ДАИШ) не представляет угрозы миру. Эти мигранты, также могут стать объектом мобилизации со стороны радикальных организаций (в том числе и ИГИЛ). Следовательно, отношение части мигрантов к оценке ИГИЛ – также можно расценивать, как фактор радикализации их поведения в регионе. Кстати, 9 % опрошенных имамов также считают, что угроза ИГИЛ преувеличена СМИ.

По данным проведенного СЦОМ опроса: 45 % экспертов, 45 % имамов, 75 % жителей области предлагают государству ограничивать приток мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана в область. Одна из причин такой позиции населения заключается в том, что, по мнению 65 % жителей области, мигранты могут быть носителями радикальных течений ислама.

Оценивая перспективы роста религиозного экстремизма в регионе: 50 % экспертов также полага-

ют, что существует реальная опасность роста религиозного экстремизма, в связи с приездом в РФ трудовых мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана, 41 % экспертов полагают, что не существует такой опасности.

В частности, именно поэтому 81 % экспертов выступили против массового вывода из «черных списков» тех мигрантов, которые ранее имели административные нарушения на территории РФ и были выдворены за ее пределы.

Кроме того, выяснилось, что 61 % жителей области не испытывают недоброжелательное отношение к представителям других национальностей, однако 32 % оренбуржцев испытывают неприязнь к представителям некоторых национальностей. Наиболее высокий уровень этнической нетолерантности был выявлен в возрастной группе респондентов от 18 до 29 лет. 40 % молодых оренбуржцев испытывают неприязнь к представителям некоторых национальностей. Самый низкий уровень нетолерантности в возрастной группе 60 лет и старше: только 26 % испытывают неприязнь к представителям некоторых национальностей.

Соответственно более высокий конфликтный потенциал и опасность радикального поведения в отношениях с мигрантами потенциально демонстрирует младшая возрастная группа. Выявлена неблагоприятная динамика в оценке населением лозунга «Россия для русских». Поддерживали утверждение «Россия для русских» в 2009 г. – 18 %, в 2017- 30 %.

Наиболее востребованные источники информации для мигрантов: телевидение (60 %) и Интернет (40 %), 34 % - получают информацию в общении с родственниками, друзьями и земляками. Только 4% получают информацию в общении с имамами. Поэтому эффективно противостоять радикальным взглядам, которые формируются у молодых мигрантов, в первую очередь благодаря Интернету, традиционному исламу, представленному в деятельности оренбургских имамов крайне сложно.

Наиболее популярный источник для школьников (детей мигрантов) – это все-таки Интернет и социальные сети, в которых зависают 58 % школьников, детей мигрантов. Эти данные свидетельствуют о потенциальной возможности влияния профессиональных исламистов и на детскую аудиторию.

В связи с указанной опасностью роста религиозного экстремизма 73 % экспертов предлагают более активно осуществлять адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов из Центральной Азии и Азербайджана в местное сообщество. Причем субъектами такой деятельности по адаптации мигрантов должны быть, в первую очередь, общественные организации (национально-культурные центры, землячества, мечети), государственные миграционные органы, госорганы, ответственные за национальную политику, органы образования, органы труда и занятости и принимаемельские сообщества.

<sup>20</sup> Архив СЦОМ, Аналитический отчет по теме «Социальный облик мигрантов Центральной Азии, Азербайджана: факторы культурной интеграции и религиозной радикализации». Опрос проведен с 26.08.2017 г. по 07.09.2017 г. на территории Оренбургской области.

Причем 64 % экспертов полагают, что органы миграции Оренбургской области сотрудничают с руководителями культурно-национальных центров и религиозных конфессий. Хотя – 28 % считают, что такое сотрудничество не осуществляется.<sup>20</sup>

#### **Выводы**

1. Распространение идеологии террористической и экстремистской направленности во многом связаны с процессами глобализации международного сообщества, когда прозрачность границ способствует проникновению глобальных вызовов и угроз на территории отдельных государств, в том числе Российской Федерации.

2. Ретроспективный анализ демонстрирует, что популяризация террористической и экстремистской идеологии связана с событиями распада Советского Союза, когда произошел отход от государственной идеологии, что выразилось в появлении большого спектра различных идей, даже радикальных.

3. Каждая сфера общества обладает «болевыми» точками, которые служат дополнительными катализаторами в распространении террористической и экстремистской идеологии, начиная от непоследовательной политики Москвы в отношении субъектов РФ, несистемной работы с молодежью до анонии, падения общей духовной культуры.

4. Проблемное поле распространения террористической и экстремистской идеологии требует создание новых инструментов и способов, которые необходимы при нивелировании данной угрозы.

5. По данным исследования, проведенного на территории Оренбургской области, выяснилось, что основная масса населения Оренбургской области проявляет вполне терпимое отношение к инонациональной среде оренбургского социума. И только треть оренбуржцев испытывают неприязнь к представителям некоторых национальностей. Между тем именно уро-

вень этнической нетолерантности является важнейшим фактором возможной радикализации в отношениях между местным населением и мигрантами.

6. По итогам проведенного в области опроса выяснилось, что хотя и небольшой, но реальный потенциал для конфликтов между представителями христианства и ислама в Оренбургской области есть. Напряженность в отношениях, которую отмечают четверть жителей и экспертов, может породить локальные конфликты в межконфессиональных отношениях. А они, безусловно, могут привести к проявлениям этнорелигиозного экстремизма на территории области. В исследовании выявлен ряд факторов, которые могут привести к радикализации поведения отдельных групп населения области, например, молодежи или самих мигрантов.

7. При осуществлении миграционной политики в РФ органы региональной и муниципальной власти должны активно работать с имамами, а также с сотрудниками учреждений культуры, образования, спорта в целях предотвращения возможных конфликтов между мигрантами и местным населением. Нельзя забывать, что те жители, которые относятся плохо к мигрантам могут стать субъектами межэтнического или межконфессионального конфликта. А единичный конфликт может по системе «домино» способствовать формированию кризиса в регионе в отношениях между местными жителями и мигрантами и способствовать проявлениям этнического и религиозного экстремизма. Кроме того, оренбургскими экспертами очень остро был поставлен вопрос о необходимости совершенствования миграционного законодательства и правоприменительной практики. Причем изменение миграционного законодательства должно быть связано с созданием благоприятных условий для получения российского гражданства мигрантами, которые решили остаться в РФ.

#### **Библиографический список**

1. Амелин В.В., Денисов Д.Н., Моргунов К.А. Мигранты и ислам в Оренбуржье // Ислам в трансформационных процессах современности: новые вызовы и тенденции развития в XXI веке современности: новые вызовы и тенденции развития в XXI веке. Сборник научных статей / отв. ред. З.Р. Хабибуллина. – Уфа: Диалог, 2017. – 280 с.
2. Ачкасов В.А., Елисеев С.М., Ланцов С.А. Легитимация власти в постсоциалистическом российском обществе. - М.: Аспект Пресс, 1996. - 125 с.
3. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. – М.: Канон, 1996. – 432 с.
4. Радаев В.В., Шкаратан О.И. Социальная стратификация. – М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 1996. – 318 с.
5. Шмитт К. Государство и политическая форма [Текст] / пер. с нем. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. А-нашвили, О.В. Кильдюшов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 272 с.

**Рецензент:** Максимова О.Н., начальник отдела международных связей Оренбургского государственного аграрного университета, д.полит.н.

---

## 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

## СООТНОШЕНИЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

### KONOVALOV VALERY ALEKSEEVICH

Candidate of Law, Associate Professor, Head of the Department of Administrative and Financial Law of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O.E. Kutafina (MSWL), 460000, Orenburg, ul. Komsomolskaya, 50, 48352.valeriy@mail.ru

## THE RELATIONSHIP OF THE LEGAL STATE AND THE STATE APPARATUS

**Аннотация.** Совершенствование государственного аппарата тесно связано с реформой государственной службы, поскольку именно государственным служащим, выполняющим функции государственных органов, принадлежит важнейшая роль в укреплении российской государственности и построении демократического общества.

В этой связи первостепенной важности в России является создание государственного аппарата, способного работать в современных условиях. Для решения этой задачи необходимо одновременно осуществить меры, направленные на всемирное развитие правового института государственной службы. Назрела необходимость решения многих проблем органами государственной службы, прежде всего, это искоренение бюрократизма и коррумпированности чиновников; увязка задач сокращения численности аппаратов с совершенствованием структуры и правового положения государственных органов, создание системы управления государственной службой на всех уровнях органов государственной власти.

**Ключевые слова.** Правовое государство, государственная служба, верховенство права, система государственной власти, государственные органы, коррумпированность чиновников, механизм правового государства.

**Review.** The improvement of the state apparatus is closely connected with the reform of the civil service, since it is the public servant who performs the functions of state bodies that has the most important role in strengthening Russian statehood and building a democratic society. In this regard, the paramount importance in Russia is the creation of a state apparatus capable of working in modern conditions. To solve this problem, it is necessary to simultaneously implement measures aimed at the worldwide development of the legal institution of the civil service. There is a need to solve many problems of public service bodies, first of all, the eradication of bureaucracy and corrupt officials; linking the tasks of reducing the number of vehicles with the improvement of the structure and legal status of state bodies, the creation of a system of public service management at all levels of public authorities.

**Keywords.** The rule of law, public service, the rule of law, the system of state power, state bodies, corruption of officials, the mechanism of the rule of law.

В концепции правового государства, понимаемого И. Кантом, как объединения множества людей, подчиненных правовым законам,<sup>1</sup> содержится и главное требование к государственному аппарату в условиях становления гражданского общества и правовой государственности - подчинение этого аппарата правовому закону, формирование и деятельность исключительно в рамках правового закона и на его основе.

Как известно, нормативного определения понятий «государство», «правовое государство» и «правовой закон» не существует, хотя потребность в этом все более ощущается в современном обществе. Тем

большой простор предоставлен доктрине, которая обеспечила возникновение ряда серьезных разработок по этому вопросу.

Современная отечественная правовая доктрина определяет правовое государство как правовую форму организации и деятельности публично-политической власти и ее взаимоотношений с индивидами как субъектами права, носителями прав и свобод человека и гражданина.<sup>2</sup>

Для правового государства необходимо: признание и соблюдение неотчуждаемых прав человека; верховенство права и правовых законов; надлежащая правовая организация самой системы государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Кант И. Соч. Т. 4. Ч. II. С. 233.

<sup>2</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства // Под ред. Нерсесянца В.С. М.: Норма, 1999. С. 677.

ной власти на основе принципа разделения властей. Это предписание, как нам представляется, наиболее тесным образом связано с государственным аппаратом. Организация государственного аппарата в правовом государстве невозможна без соответствия праву и соблюдения требований правового закона.

Первейшее требование правового государства состоит в том, чтобы государственный аппарат соблюдал законы. При этом, данные законы должны быть правовыми, т.е. «соответствовать требованиям права как всеобщей, необходимой формы и равной меры свободы индивидов».<sup>3</sup> Это предписание правовой государственности адресовано, главным образом, к государственным органам и должностным лицам, осуществляющим правотворческую деятельность. Именно на стадии разработки законопроектов и других нормативных правовых актов возможно воплощение в жизни принципов права, правового закона. Отсюда - задачи в деятельности Государственной Думы, Совета Федерации, парламентских комитетов, занимающихся законотворческой деятельностью. Именно на них лежит политическая ответственность за формирование надлежащей нормативно-правовой базы, отвечающей принципам и идеалам правовой государственности. Как нам представляется, правотворчество - это реальная возможность для государственного аппарата уже сегодня реализовывать идеи правовой государственности.

Что касается правоприменительной деятельности, осуществляемой государственным аппаратом, то здесь ее параметры, в основном, заданы содержанием закона или иного нормативного правового акта.

Механизм (аппарат) правового государства должен обеспечивать единство господства права и правовой формы организации публично-правовой и политической власти, в условиях осуществления которой признаются и реализуются права и свободы человека и гражданина. Одним словом, государственный аппарат в правовом государстве в своей основе должен быть правовым.

В организационном отношении аппарат в правовом государстве должен соответствовать принципу разделения властей, который является важнейшей гарантией свободы в обществе, соблюдения баланса специальных интересов большинства и меньшинства.

В современном государстве государственный аппарат существует во всех ветвях законодательной, исполнительной и судебной власти. Совершенно справедливо ученые-правоведы говорят в этой связи, что само по себе наличие государственного аппарата во всех этих ветвях власти не говорит о наличии властей. Например, в абсолютной монархии есть законодатель, которым является сам монарх, при котором может быть законосовещательный орган, имеются исполнительные органы, т.е. правительство или министры, существуют и суды, но в этом случае

нельзя говорить о разделении властей, поскольку все государственные органы зависят от воли монарха и, по сути дела, абсолютный монарх не только законодатель, но и глава исполнительной власти, и верховный судья.

Концепция единства государственной власти предполагает, что законодатель должен контролировать действия исполнительных органов и может своим законным или иным актом решать любой вопрос, входящий в компетенцию исполнительной власти. Законодательная власть, согласно этой концепции, является, одновременно, и исполнительной, выполняющей исполнительно-распорядительные функции.

Вероятно, следует согласиться с утверждением о том, что разделение властей - это не любое разделение труда по государственному управлению, а такое, которое обеспечивает свободу субъектов государственно-правового общения, их независимость. Это такой принцип построения государственного аппарата, который достигается в исторически развитых государственных формах и создает гарантии свободы и безопасности.<sup>4</sup>

Концепция единой государственной власти исходит из презумпции единой — по своей социальной сущности — и неделимой — по своей организационной форме конструкции государственной власти.

Согласно этой доктрине, власть принадлежит одному коллективному субъекту - нации, народу, политически господствующему классу, трудящимся. Этот субъект ни с кем не делит власть. От имени данного субъекта власть осуществляется иерархической системой органов, в рамках которой может существовать как разделение труда, так и разграничение компетенции. В этой единой иерархической системе существует высший властный орган, который получает свои полномочия как бы непосредственно от народа, а все остальные государственные органы получают свои полномочия от этого высшего органа, ему подотчетны и подконтрольны. Высший орган государственной власти определяет деятельность всех остальных органов, может вмешиваться в их компетенцию.<sup>5</sup> Практической реализации этой концепции была система Советов, существовавшая в СССР. Высшими органами государственной власти считались Верховные Советы, которые с конца 60-х годов XX века рассматривались как парламенты.<sup>6</sup> Народ в этой конструкции презумировался источником государственной власти, а парламенты наделялись свойством верховенства. Верховный Совет, по Конституции РСФСР, объявлялся высшим органом государственной власти. Органы исполнительной власти, т.е. Правительство и т.д. - рассматривались как подконтрольные и подотчетные парламенту органы государственного управления. Система Советов исходила из того, что государственную власть осуществляет только де-

<sup>3</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства / Под ред. Нерсесянца В.С. М.: Норма, 1999. С. 677.

<sup>4</sup> Проблемы общей теории права и государства / Под ред. Нерсесянца В.С. М.: Норма-Инфра-М, 1999. С. 571.

<sup>5</sup> См. Чиркин В.Е. Основы конституционного права. М., 1996. С. 96-98; Сравнительное конституционное право. Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 434-440.

<sup>6</sup> См.: Верховный Совет СССР / Под ред. Георгадзе М.П. М.: Известия, 1975. С. 10-31.

мократически избранный законодатель, которому подчинены остальные звенья государственного аппарата, исполняющие волю законодателя и осуществляющие на практике его решения.

Отрицая разделение властей, система Советов исходила из презумпции власти народа. Согласно этой концепции, общество может создать себе гарантии от тиранической диктатуры только тогда, когда в государстве существует верховный орган, получающий власть от народа, а все остальные органы будут подчиняться верховному органу и будут ему подконтрольны.

В действительно правовом государстве во всех случаях, когда действия исполнительной власти связаны с ограничениями свободы и собственности, они должны быть законными, и сопровождаться предварительным или последующим судебным контролем за их законностью и обоснованностью, что и предусматривается ст. 5 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Разделение властей предполагает осуществление функции законодательной, исполнительной и судебной властей раздельными лицами или учреждениями. Речь идет о разделении функций и полномочий государственных органов, в компетенцию которых входят применение силы, и государственных органов, наделенных компетенцией принимать решения о применении силы. Согласно этому пониманию разделения властей органы исполнительной власти не вправе издавать нормативные акты, имеющие силу закона.

Концепция разделения властей предполагает, что и законодатель не вправе вмешиваться в деятельность исполнительных органов, принимать решения, составляющие компетенцию исполнительной власти.

Согласно смыслу Конституции Российской Федерации 1993 года, как федеральные органы, так и органы субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий самостоятельны. Конституция Российской Федерации исходит из существования двух систем органов государственной власти: федеральной и субъектов Федерации. Это порождает сложную проблему разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Принципиальное решение этой проблемы содержится в ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, где указано, что разграничение осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Существенной формой децентрализации власти является местное самоуправление,<sup>7</sup> которое не входит ни в систему федеральных органов, ни в систему органов государственной власти субъектов Федерации.

Федеративная форма государственного устройства привлекательна тем, что она дает возможность приблизить решение многих вопросов к населению,

наделив его правом самостоятельно решать их с учетом региональных особенностей. Федеральный Центр, в соответствии с Основным Законом федеративного государства, не вправе вмешиваться в дела государственно-территориальных образований - субъектов Федерации. Базовым принципом является отказ от гегемонии Центра и насильственного вмешательства в вопросы, отнесенные к ведению Федерации.

Разделение предметов ведения федерального Центра и государственно-территориальных образований призвано способствовать целенаправленной деятельности каждого уровня государственной власти и разделению их ответственности перед населением, более полному удовлетворению интересов населения страны. В Федерации полномочия Центра и мест устанавливаются с учетом исторических традиций и местных условий. Отношения между федеральным Центром и государственно-территориальными единицами оптимально установлены в Конституции Российской Федерации 1993 года. Однако, как справедливо отмечается в правовой литературе, «российский федерализм в силу ряда причин до сих пор нельзя считать установившимся».<sup>8</sup> До сих пор продолжаются споры о том, как следует толковать те или иные конституционные положения о федеративном устройстве страны. Надо сказать, что основания для этого имеются основательные, поскольку ряд положений Конституции Российской Федерации противоречивы и неоднозначны; ведь Конституция РФ принималась в сложный исторический момент и отражает существовавшие тогда коллизии и споры, по которым не удалось достичь соглашения. Это касается, в частности, определения республик как государств, провозглашения равноправия субъектов Российской Федерации и, в то же время, закрепления их разнородного состава и различного правового статуса (что, само по себе, противоречит идее равноправия и сокрушает основы «симметричной» Федерации) и т.д. Опасность заключается в попытках исказить смысл конституционных положений с целью дезинтеграции Российского государства в региональных интересах. Стремление разрушить единство Российской Федерации, нередко проявляется в желании исказить основанный на Конституции РФ 1993 года правовой статус Российской Федерации и ее субъектов.

Федеративное устройство России основано на разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (в ч. 3, ст. 5 Конституции Российской Федерации 1993 года). Однако, на самом деле статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации разграничивают предметы ведения и полномочия весьма своеобразно. Статья 71 Конституции РФ приводит предметы ведения, реализуемые исключительно федеральными органами государственной власти. В статье 72 Конституции РФ приводятся предметы ведения, которые реализуются совместно федеральными органа-

<sup>7</sup> См.: Ковешников Е.М. Муниципальное право. М.: Норма-Инфра-М, 2000. С. 58.

<sup>8</sup> См.: Конституционное законодательство России / Под ред. Тихомирова Ю.А. М.: Городец, 1999. С. 92; Федерализм. 1999. № 6. С. 81-95.

ми государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, Конституция РФ воздерживается от определения того, какую часть предметов совместного ведения Российской Федерации и его субъектов вправе реализовывать федеральные органы государственные власти, а какую - органы государственной власти субъектов Федерации. Часть 2, ст. 76 Конституции Российской Федерации сформулирована таким образом, что позволяет органам федеральной власти занять все правовое поле, на регулирование части которого могли бы претендовать и субъекты Федерации. В ряде федеральных правовых актов очень трудно определить, что остается за гранью полномочий федеральных государственных органов и что может быть отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации. Все это приводит к тому, что федеральные органы государственной власти сталкиваются с серьезными трудностями при попытках устранить несоответствия законов субъектов Федерации федеральным законам, а механизм приведения уже принятых и принимаемых правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации 1993 года и федеральными законами, не определен. Отсутствует эффективный институт конституционной ответственности должностных лиц субъектов Федерации за нарушение Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, в целом.

Для Российской Федерации, как отмечалось выше, представляется весьма важной проблема единства государственной власти, которое основано, прежде всего, на конституционных положениях о том, что Российская Федерация, в целом, является демократическим государством с республиканской формой правления и состоит из равноправных субъектов Федерации. Кроме того, Конституция Российской Федерации 1993 года устанавливает, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации, хотя и создается ими самостоятельно, должна соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, федеральные органы исполнительной вла-

сти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации 1993 года содержит правовые основы для конституирования действенной и сбалансированной единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации, способной реализовывать задачи общегосударственного значения по предметам ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами Федерации. Правовой основой существования единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации является федеральный закон. По смыслу Конституции Российской Федерации 1993 года, единая система единой исполнительной власти в Российской Федерации является средством реализации полномочий федеральных органов государственной власти.

Включение органов исполнительной власти субъектов Федерации в деятельность по реализации полномочий Российской Федерации предполагает их ответственность перед федеральными органами исполнительной власти. Полагаем, что эта ответственность может быть дисциплинарной в отношении назначаемых должностных лиц субъектов Федерации. Она может выражаться в отстранении избираемого должностного лица субъекта Федерации от исполнения обязанностей по осуществлению федеральных функций. В этом случае может быть либо поручено их исполнение любому другому лицу непосредственно, либо дано поручение высшему должностному лицу субъекта Федерации обеспечить выполнение федеральных функций без участия отстраненного должностного лица. Относительно должностных лиц субъектов Федерации, избираемых населением, мерой ответственности может быть предложение быть переизбранными в соответствии с Конституцией или Уставом соответствующего субъекта Федерации.

Наилучшие результаты разрешения разногласий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами могут быть достигнуты лишь при условии приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с законодательством Федерации и воспитания всех должностных лиц в духе уважения к закону, изданному в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Без этого положения правовое государство останется всего лишь фикцией.

#### Библиографический список

1. Георгадзе М.П. Верховный Совет СССР. – М.: Известия, 1975. – 416 с.
2. Кант И. Соч. в 4-х т. т. 4. Ч. II. – 476 с.
3. Ковешников Е.М. Муниципальное право. – М.: Норма-Инфра-М, 2000. – 273 с.
4. Нерсесянц В. Проблемы общей теории права и государства. – М.: Норма, 1999. – 832 с.
5. Сравнительное конституционное право. Отв. Ред. В.Е. Чиркин. – М., 1996. – 730 с.
6. Тихомирова Ю.А. Конституционное законодательство России. – М: Городец, 1999. – 382 с.
7. Чиркин В.Е. Основы конституционного права. – М., 1996. – 272 с.

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



## **РАХМАТУЛЛИНА ОКСАНА ВЛАДИМИРОВНА**

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

### **ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ НАЛОГА НА ДОБЫЧУ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ В СФЕРЕ ТЭК В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ**

#### **RAKHMATULLINA OXANA VLADIMIROVNA**

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

### **THE APPLICATION OF THE MINERAL DEPOSITS TAX WITHIN THE FUEL AND ENERGY COMPLEX (FEC) IN THE ORENBURG REGION**

***Аннотация.** Налог на добычу полезных ископаемых является основным платежом, уплачиваемым пользователями недр. Размеры поступлений от данного налога, как в федеральный бюджет, так и в бюджеты субъектов Российской Федерации весьма значительны. Это объясняется тем, что добывающие отрасли составляют в экономике нашей страны существенную долю. В статье дана характеристика обязательных элементов налога на добычу полезных ископаемых, а также определена его роль в экономике Оренбургской области.*

***Ключевые слова:** налогообложение, полезное ископаемое, специальный режим налогообложения, рациональное природопользование, оптимальная система налогообложения.*

***Review.** The mineral deposits tax is the main payment form of the deposits' owners. Both, federal budget and the budgets of the Russian Federation subjects, receive a substantial part of this tax, which makes the mineral deposits industry one of the major players of the country's economy. This article provides the characteristics of the crucial elements of the mineral deposits tax and defines its role in the Orenburg region's economy.*

***Key terms:** taxation, mineral resources, special taxation regime, rational nature management, optimal taxation system.*

Общая система налогообложения ТЭК предусматривает уплату ряда налогов: налога на добычу полезных ископаемых; налога на прибыль организаций; налога на добавленную стоимость и т.д. Необходимо отметить, что налогообложение является финансовым механизмом для стимулирования развития предпринимательской деятельности в области ТЭК посредством налоговых льгот, однако параллельно создает барьеры для инвестиций в данную отрасль, так как именно за счет неё формируется существенная доля российского и региональных бюджетов, и в случае возникновения кризисных ситуаций в стране и в мире, законодатели прибегают к ужесточению налогообложения в данной сфере.

Основным налогом, уплачиваемым субъектами ТЭК является налог на добычу полезных ископаемых (далее – НДС). Данный налог был введен в целях совершенствования и упрощения системы налогообложения пользования природными ресурсами, расширение практики рентных принципов налогообложения в этой сфере. Введение данного налога было направлено также на решение задачи экономическо-

го принуждения прородопользователей к бережному и экономному использованию природных ресурсов. Поступления данного налога стали основным источником для финансирования общегосударственных мероприятий по воспроизводству и сохранению окружающей природной среды.<sup>1</sup>

Налогоплательщиками налога на добычу полезных ископаемых признаются организации и индивидуальные предприниматели, признаваемые пользователями недр, которыми являются «субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами»<sup>2</sup>.

Налогоплательщики подлежат постановке на учет в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых по месту нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование в течение 30 календарных дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр. При этом местом нахождения участка недр, предоставленного налогоплательщику в пользование, признается территория субъек-

<sup>1</sup> Дмитриева Н.Г., Дмитриев Д.Б. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: учебник. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 258.

<sup>2</sup> Ст. 9 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»// СЗ РФ.1995. № 10. Ст. 823.

та (субъектов) Российской Федерации, на которой (которых) расположен участок недр.

Постановка на учет организации или индивидуального предпринимателя в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых осуществляется налоговым органом в 5-дневный срок со дня получения им сведений об организации или индивидуальном предпринимателе (но не позднее 30 дней с момента государственной регистрации лицензии (разрешения) на пользование участком недр) и в тот же срок налогоплательщику выдается (направляется по почте с уведомлением о вручении) уведомление по установленной форме. Далее, в трехдневный срок со дня постановки на учет копия соответствующего уведомления направляется в налоговый орган по месту нахождения организации или месту жительства индивидуального предпринимателя.<sup>3</sup>

Если налогоплательщик имеет несколько участков недр на территории одного субъекта РФ, то в качестве налогоплательщика НДС он подлежит постановке на учет в одном налоговом органе РФ: либо в налоговом органе по месту нахождения организации - при нахождении участка недр и места нахождения (жительства) налогоплательщика на территории одного субъекта РФ, либо в налоговом органе, определяемом управлением ФНС России по соответствующему субъекту РФ - в иных случаях. Таким образом, данный налог следует уплачивать на территории муниципального образования, в котором налогоплательщик поставлен на налоговый учет в качестве плательщика НДС, а в налоговой декларации указывается код административно-территориального образования (ОКАТО) того же муниципального образования.<sup>4</sup>

В соответствии с Порядком учета Федеральным казначейством поступлений в бюджетную систему РФ и их распределения между бюджетами бюджетной системы РФ распределение доходов от НДС осуществляется между бюджетами бюджетной системы РФ по общей сумме поступлений по соответствующему коду бюджетной классификации РФ по коду ОКАТО.<sup>5</sup>

Объектом налогообложения по НДС признаются:

1) полезные ископаемые, *добытые из недр* на территории Российской Федерации на участке недр (в том числе из залежи углеводородного сырья), предоставленном налогоплательщику в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) полезные ископаемые, *извлеченные из отходов* (потерь) добывающего производства, если такое извлечение подлежит отдельному лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах;

3) полезные ископаемые, *добытые из недр* за пределами территории Российской Федерации, если эта добыча осуществляется на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации (а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора) на участке недр, предоставленном налогоплательщику в пользование.

При этом под добытым полезным ископаемым понимается продукция горнодобывающей промышленности и разработки карьеров, содержащаяся в фактически добытом (извлеченном) из недр (отходов, потерь) минеральном сырье (породе, жидкости и иной смеси), первая по своему качеству соответствующая национальному стандарту, региональному стандарту, международному стандарту, а в случае отсутствия указанных стандартов для отдельного добытого полезного ископаемого - стандарту организации. Однако не может быть признана полезным ископаемым продукция, полученная при дальнейшей переработке (обогащении, технологическом переделе) полезного ископаемого, являющаяся продукцией обрабатывающей промышленности.

Соответствие стандартам является существенным условием для признания добытого полезного ископаемого объектом налогообложения. То есть возникновение объекта обложения налогом на добычу полезных ископаемых связывается не с моментом добычи собственно минерального сырья, а с моментом завершения всех технологических операций по извлечению из него полезного ископаемого и доведению его качества до определенного стандарта.<sup>6</sup>

При этом отсутствие стандарта, утвержденного в организации, не является основанием для освобождения от уплаты налога на добычу полезного ископаемого, если данный вид полезного ископаемого подпадает под объект налогообложения.<sup>7</sup>

Также полезным ископаемым признается продукция, являющаяся результатом разработки месторождения, получаемая из минерального сырья с применением перерабатывающих технологий, являющихся специальными видами добычных работ (в частности, подземная газификация и выщелачивание, дражная и гидравлическая разработка россыпных месторождений, скважинная гидродобыча), а также

<sup>3</sup> Приказ МНС РФ от 31.12.2003 № БГ-3-09/731 «Об утверждении Особенности постановки на учет в налоговом органе организации или индивидуального предпринимателя в качестве налогоплательщика налога на добычу полезных ископаемых» // Российская газета. 2004. № 17.

<sup>4</sup> О налоге на добычу полезных ископаемых // Налоговый вестник Оренбургской области. 2014. № 5. С.20.

<sup>5</sup> Информация Управления Федеральной налоговой службы по Оренбургской области от 22.05.2014 «О налоге на добычу полезных ископаемых». URL: [www.ipravo.info](http://www.ipravo.info) (дата обращения: 13.06.2017).

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2013 № 189-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Оренбургнефть» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статьи 337 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/96\\_499009122](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/96_499009122) (дата обращения: 13.08.2018).

<sup>7</sup> Постановление ФАС Московского округа от 29.03.2011 № КА-А40/17269-10 по делу № А40-9308/10-118. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=AMS&n=140936#06895872462749346> (дата обращения: 13.08.2018).

перерабатывающих технологий, отнесенных в соответствии с лицензией на пользование недрами к специальным видам добычных работ (в частности добыча полезных ископаемых из пород вскрыши или хвостов обогащения, сбор нефти с нефтеразливов при помощи специальных установок).

При определении конкретного вида добытого полезного ископаемого - объекта обложения налогом на добычу полезных ископаемых необходимо обращаться к соответствующим стандартам, техническому проекту разработки месторождения, определяющему в качестве конечного продукта конкретный вид полезного ископаемого, а также к технологическим схемам по добыче и переработке руды.<sup>8</sup>

Также, если продукция не может быть доведена до качества полезного ископаемого, утвержденного в стандарте, то она не признается объектом налогообложения. Например, суды признали, что газосодержащая смесь, сжигаемая на факелах, является той частью ресурсов, которую при существовавших условиях добычи и мощностях по подготовке невозможно подготовить до соответствующего ОСТА и технологического регламента и выполнить условия Налогового кодекса Российской Федерации для возникновения налоговой базы по НДС. Поскольку комплекс технологических операций по добыче (извлечению) полезного ископаемого из недр не завершён ввиду существующей технологической невозможности, газосодержащая смесь в той части, в какой она направлена на факел, заявителем не реализовывалась и не использовалась для собственных нужд, суды посчитали, что отсутствует налоговая база по НДС, доначисление налога неправомерно. Судами сделан вывод, что в данном случае сожженная на факеле газосодержащая смесь не является добытым полезным ископаемым, не отвечая требованиям п. 1 ст. 337 НК РФ.<sup>9</sup>

Перечень видов полезных ископаемых, подпадающих под данный налог, представлен в п. 2 ст. 337 НК РФ. Основную массу составляют продукты топливно-энергетического комплекса (природный газ, нефть, уголь и т.д.).

Налоговая база определяется налогоплательщиком самостоятельно в отношении каждого добытого полезного ископаемого (в том числе полезных компонентов, извлекаемых из недр попутно при добыче основного полезного ископаемого).

<sup>8</sup> Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.04.2015 № Ф03-848/2015 по делу № А80-147/2014. URL: [http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=88705#\\_03506939005116625](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ADV&n=88705#_03506939005116625) (дата обращения: 14.08.2018).

<sup>9</sup> Постановление ФАС Московского округа от 13.09.2011 по делу № А40-118755/09-108-879. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=42188375307862222387251994&cacheid=6DD39C2C4A41D066C814AE2ABF39E755&mode=splus&base=AMS&n=148188&rnd=3FF93E50BE7C6DB05929BBFC39E9A105#06449414580533659> (дата обращения: 14.08.2018).

<sup>10</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 17.05.2010 по делу N А72-4810/2009 Заявление о признании недействительным решения о привлечении к налоговой ответственности, начислении НДС и пени удовлетворено правомерно, поскольку суд исходил из того, что заявителем в спорный период соблюдены условия для применения налоговой ставки 0 процентов при добыче нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной в части фактических потерь полезных ископаемых в пределах утвержденных нормативов. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=748314314010300576451701726&cacheid=B33B4C9003D263A13BC33EВF8932ВВ4&mode=splus&base=APV&n=78429&rnd=3FF93E50BE7C6DB05929BBFC39E9A105#05127846274184384> (дата обращения: 20.08.2018).

<sup>11</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 17.11.2011 по делу N А72-452/2011. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=188334851705733998462803824&cacheid=4A11EE0342151E6DBAA859F6D4FDC3A4&mode=splus&base=APV&n=95884&rnd=3FF93E50BE7C6DB05929BBFC39E9A105#008963079091696735> (дата обращения: 20.08.2018).

В зависимости от вида полезного ископаемого налоговая база может рассчитываться по-разному:

1) как стоимость добытых полезных ископаемых;

2) как стоимость добытых полезных ископаемых, при добыче углеводородного сырья на новом морском месторождении углеводородного сырья до истечения установленных сроков и на определенных территориях (например, для месторождений, расположенных полностью в Азовском море или на 50 и более процентов своей площади в Балтийском море, до истечения 60 календарных месяцев, начинающихся с месяца, следующего за месяцем, на который приходится дата начала промышленной добычи углеводородного сырья на новом морском месторождении углеводородного сырья, но не позднее 31 марта 2022 года);

3) как количество добытых полезных ископаемых в натуральном выражении в единицах массы или объема (например, при добыче угля).

Необходимо отметить, что количество добытого полезного ископаемого может определяться двумя способами:

- прямым – посредством применения измерительных средств и устройств;

- косвенным – расчётно, по данным о содержании добытого полезного ископаемого в извлекаемом из недр (отходов, потерь) минеральном сырье).

При этом, необходимо учитывать следующий факт: при прямом методе измеряется непосредственно масса продукта, при косвенном методе масса продукта определяется путем измерения объема и плотности продукта. Таким образом, косвенный метод измерения отличается от прямого только тем, что при косвенном методе измеряется объем нефти, а при прямом методе измеряется ее масса.

Из этого следует, если налогоплательщик ведет учет и измерение количества нефти именно посредством применения измерительных средств и устройств (приемные тарированные резервуары, турбинные массомеры, турбинные объемомеры), это подтверждает использование для целей налогообложения прямого метода учета.<sup>10</sup>

Необходимо отметить, что использование оборудования сторонней организации для измерения объема добытого полезного ископаемого не является запретным, так как НК РФ такой нормы не содержит.<sup>11</sup>

Применяемый налогоплательщиком метод определения количества добытого полезного ископаемого подлежит утверждению в учетной политике налогоплательщика для целей налогообложения и применяется налогоплательщиком в течение всей деятельности по добыче полезного ископаемого. Метод определения количества добытого полезного ископаемого, утвержденный налогоплательщиком, подлежит изменению только в случае внесения изменений в технический проект разработки месторождения полезных ископаемых в связи с изменением применяемой технологии добычи полезных ископаемых.

При добыче нефти существует особый порядок определения количества добытой нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной, а также фактических потерь при ее добыче в отношении нефти, добываемой из залежей углеводородного сырья, должны соблюдаться все следующие требования:

1) учет количества добытой нефти осуществляется по каждой скважине, работающей на залежи (залежах) углеводородного сырья;

2) измерение количества добываемой скважинной жидкости и определение ее физико-химических свойств осуществляются по каждой скважине, работающей на залежи углеводородного сырья, не реже четырех раз в месяц;

3) определение количества добытой нефти обезвоженной, обессоленной и стабилизированной.

Оценка стоимости добытых полезных ископаемых определяется налогоплательщиком самостоятельно одним из следующих способов:

1) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации без учета субсидий - производится исходя из выручки, определяемой с учетом сложившихся в текущем налоговом периоде (а при их отсутствии - в предыдущем налоговом периоде) у налогоплательщика цен реализации добытого полезного ископаемого, без учета субсидий из бюджета на возмещение разницы между оптовой ценой и расчетной стоимостью;

2) исходя из сложившихся у налогоплательщика за соответствующий налоговый период цен реализации добытого полезного ископаемого;

3) исходя из расчетной стоимости добытых полезных ископаемых - определяется налогоплательщиком самостоятельно на основании данных налогового учета. В этом случае налогоплательщик применяет тот порядок признания доходов и расходов, который он применяет для определения налоговой базы по налогу на прибыль организаций.

Стоимость добытого полезного ископаемого определяется как произведение количества добытого полезного ископаемого и стоимости единицы добытого полезного ископаемого.

Стоимость единицы добытого полезного ископаемого рассчитывается как отношение выручки от реализации добытого полезного ископаемого, определяемой в соответствии с настоящим пунктом, к

количеству реализованного добытого полезного ископаемого.

Рассчитанная в порядке стоимость единицы добытого полезного ископаемого округляется до 2-го знака после запятой в соответствии с действующим порядком округления.

Налоговым периодом признается календарный месяц, что является вполне оправданным в силу того, что налогоплательщики имеют дело с полезными ископаемыми и чем меньше налоговый период, тем более четко налоговые органы могут проконтролировать процесс ведения налогового учета и составления налоговой отчетности, так как данный налог составляет существенную долю доходов бюджета и упущения в налоговом контроле за субъектами ТЭК может привести к снижению этих доходов.

Налоговые ставки различны в зависимости от вида полезного ископаемого. Причем они могут быть установлены как в адвалорной, так и в специфической форме.

Часть полезных ископаемых облагается по ставке 0 %, например:

1) полезных ископаемых в части нормативных потерь полезных ископаемых. При этом данная ставка применяется только в случае документального подтверждения фактически понесенных потерь. К такому мнению сводятся суды, так наличие утвержденного норматива не означает автоматического права налогоплательщика на применение налоговой ставки 0 % в отсутствие документального подтверждения фактически понесенных потерь. Апелляционным судом обоснованно указано, что нахождение скважин в пробной эксплуатации, так же как и отражение в отчетах о результатах пробной эксплуатации промышленных характеристик скважин (давление трубное, дебиты газа) посуточно, само по себе не подтверждает факт проведения газогидродинамических исследований в течение всего проверяемого периода<sup>12</sup>;

2) попутный газ;

3) сверхвязкой нефти, добываемой из участков недр, содержащих нефть вязкостью 10 000 мПаc и более (в пластовых условиях);

4) газа горючего природного (за исключением попутного газа), закачанного в пласт для поддержания пластового давления при добыче газового конденсата в пределах одного участка недр в соответствии с техническим проектом разработки месторождения. Количество газа горючего природного, закачанного в пласт для поддержания пластового давления, подлежащего налогообложению по налоговой ставке 0 рублей, определяется налогоплательщиком самостоятельно на основании данных, отражаемых в утвержденных в установленном порядке формах федерального государственного статистического наблюдения и т.д.

Остальные полезные ископаемые, относящиеся к продуктам ТЭК, облагаются по следующим налоговым ставкам:

<sup>12</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 19.07.2012 по делу N А57-16381/2010. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=748314314010300576451701726&cacheid=10C88560CF670E7F17E985882386805F&mode=splus&base=APV&n=103521&rnd=3FF93E50BE7C6DB05929BBFC39E9A105#04365362702443605> (дата обращения: 20.08.2018).

1) 4,0 процента при добыче: торфа; горючих сланцев; апатит-нефелиновых, апатитовых и фосфоритовых руд;

2) 766 рублей (на период с 1 января по 31 декабря 2015 года включительно), 857 рублей (на период с 1 января по 31 декабря 2016 года включительно), 919 рублей (на период с 1 января 2017 года) за 1 тонну добытой нефти обессоленной, обезвоженной и стабилизированной.

Расчет производится следующим образом: налоговая ставка умножается на коэффициент, характеризующий динамику мировых цен на нефть.

Полученное произведение уменьшается на величину показателя характеризующего особенности добычи нефти.

3) 42 рубля за 1 тонну добытого газового конденсата из всех видов месторождений углеводородного сырья. При этом указанная налоговая ставка умножается на базовое значение единицы условного топлива, на коэффициент, характеризующий степень сложности добычи газа горючего природного и (или) газового конденсата из залежи углеводородного сырья, и на корректирующий коэффициент.

4) 35 рублей за 1 000 кубических метров газа при добыче газа горючего природного из всех видов месторождений углеводородного сырья.

5) 57 рублей за 1 тонну добытого угля коксующегося; 11 рублей за 1 тонну добытого угля бурого; 24 рубля за 1 тонну добытого угля, за исключением антрацита, угля коксующегося и угля бурого.

Указанные налоговые ставки в отношении угля умножаются на коэффициенты дефляторы, которые учитывают изменение цен на уголь в Российской Федерации и уровень инфляции. В настоящее время установлены следующие виды коэффициентов дефляторов:

- на антрацит - 1,226;
- на уголь коксующийся - 1,331;
- на уголь бурый - 1,090;
- на уголь, за исключением антрацита, угля коксующегося и угля бурого, - 1,081.<sup>13</sup>

Также налогоплательщики, осуществившие за счет собственных средств поиск и разведку разрабатываемых ими месторождений полезных ископаемых или полностью возместившие все расходы государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых и освобожденные по состоянию на 1 июля 2001 года в соответствии с федеральными законами от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы при разработке этих месторождений, уплачивают налог в отношении полезных ископаемых, добытых на соот-

ветствующем лицензионном участке, с коэффициентом 0,7.

Существует множество споров, по поводу применения этого коэффициента налогоплательщиками, потому что положения, устанавливающие его, являются неопределенными; закрепив данные условия не как альтернативные, а как подлежащие применению в совокупности, законодатель нарушил основополагающие принципы налогообложения - равного налогового бремени, справедливости налогообложения и определенности налоговой нормы.

Однако суды с данной позицией не согласны, так как, по их мнению, данный коэффициент применяется к налоговой ставке при наличии одновременно двух условий: осуществления за счет собственных средств поиска и разведки полезных ископаемых и освобождения по состоянию на 1 июля 2001 года от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы либо полного возмещения всех расходов государства на поиск и разведку соответствующего количества запасов этих полезных ископаемых и освобождения по состоянию на 1 июля 2001 года от отчислений на воспроизводство минерально-сырьевой базы. Суд, указав, что федеральный законодатель, осуществляя налоговое регулирование и устанавливая общие принципы налогообложения и сборов, связан требованиями обеспечения конституционных принципов справедливости и соразмерности в сфере налоговых отношений и вместе с тем располагает достаточной степенью усмотрения при введении конкретных налогов: он самостоятельно определяет параметры основных элементов налога, в том числе состав налогоплательщиков и объекты налогообложения, виды налоговых ставок, продолжительность налогового периода, стоимостные и (или) количественные показатели, необходимые для определения налоговой базы, порядок исчисления налога. Таким образом, по мнению Конституционного суда РФ, данное положение не может рассматриваться как неопределенное, неясное или противоречивое, а потому нарушающее конституционные права и свободы заявителя.<sup>14</sup>

Данный налог исчисляется самостоятельно налогоплательщиком. Сумма налога рассчитывается как соответствующая налоговой ставке процентная доля налоговой базы.

Налогоплательщики обязаны предоставлять налоговые декларации начиная с того налогового периода, в котором начата фактическая добыча полезных ископаемых по месту нахождения (месту жительства) налогоплательщика. При этом, налоговая декларация представляется не позднее последнего числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом, по установленной форме<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Приказ Минэкономразвития России от 17.04.2017 № 186 «О коэффициентах-дефляторах к ставке налога на добычу полезных ископаемых при добыче угля» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.05.2018).

<sup>14</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 25.02.2013 № 279-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Ингул» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 2 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации». URL: <https://zakonbase.ru/content/base/282508> (дата обращения: 23.08.2018).

<sup>15</sup> Приказ ФНС России от 14.05.2015 № ММВ-7-3/197@ «Об утверждении формы налоговой декларации по налогу на добычу полезных ископаемых, порядка ее заполнения, а также формата представления налоговой декларации по налогу на добычу полезных ископаемых в электронной форме» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.06.2018).

А уплата налога должна быть произведена не позднее 25-го числа месяца, следующего за истекшим налоговым периодом.

В целях проведения эффективного налогового контроля, налогоплательщики обязаны предоставлять в Федеральное агентство по недропользованию<sup>16</sup> данные государственного баланса запасов полезных ископаемых на 1-е число каждого календарного года, включающие следующие сведения:

1) наименование пользователя недр, идентификационный номер налогоплательщика и код причины постановки на учет;

2) реквизиты лицензии на право пользования недрами;

3) сведения о накопленной добыче нефти (включая потери при добыче) и начальных извлекаемых запасах нефти, утвержденных в установленном порядке, с учетом прироста и списания запасов нефти (за исключением списания запасов добытой нефти и потерь при добыче) всех категорий по каждому конкретному участку недр, а также по каждой конкретной залежи углеводородного сырья;

4) сведения о добыче антрацита, угля коксующегося, угля бурого и угля, за исключением антрацита, угля коксующегося и угля бурого, и фактических потерях при добыче (в разрезе пластов);

5) показатели проницаемости и эффективной нефтенасыщенной толщины пласта по залежи углеводородного сырья;

6) наименование продуктивных отложений, к которым отнесена залежь углеводородного сырья;

7) сведения о накопленной добыче каждого вида углеводородного сырья на новом морском месторождении углеводородного сырья (включая потери при добыче) и его начальных запасов (для нефти - начальных извлекаемых запасов), утвержденных в установленном порядке, с учетом прироста и списания запасов полезного ископаемого (за исключением списания запасов добытого полезного ископаемого и потерь при добыче) всех категорий по каждому месторождению (залежи) углеводородного сырья;

8) сведения о месторождениях;

9) минимальную глубину залегания залежи углеводородного сырья;

10) сведения о накопленной добыче газа горючего природного (за исключением попутного газа), включая потери при добыче, и начальных запасах всех категорий по каждому конкретному участку недр.

Данные представляются после выпуска государственного баланса запасов полезных ископаемых на 1-е число каждого календарного года, но не позднее 1-го числа следующего календарного года.

Данный вид налога является основным ресурсным налогом для налогоплательщиков ТЭК. При этом он играет ключевую роль в пополнении не толь-

ко федерального бюджета, но бюджетов субъектов Российской Федерации. Так в соответствии с Бюджетным Кодексом РФ<sup>17</sup> в федеральный бюджет поступает:

- при добыче полезного ископаемого в виде углеводородного сырья (газ горючий природный) – 100 %;

- при добыче полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (за исключением газа горючего природного) – 100 %;

- при добыче полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) – 40 %;

- при добыче полезных ископаемых на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, за пределами территории Российской Федерации – 100 %.

В бюджеты субъектов Российской Федерации поступает налог:

- при добыче общераспространенных полезных ископаемых - по нормативу 100 процентов;

- при добыче полезных ископаемых (за исключением полезных ископаемых в виде углеводородного сырья, природных алмазов и общераспространенных полезных ископаемых) - по нормативу 60 процентов;

- при добыче полезных ископаемых в виде природных алмазов - по нормативу 100 процентов.

Обращаясь к законодательству Оренбургской области, необходимо отметить, что данный налог составляет достаточно большую долю бюджета нашего региона. Так, в Законе Оренбургской области от 21 декабря 2016 г. № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»<sup>18</sup> установлены показатели доходов от налога на добычу полезных ископаемых по годам:

1) За 2017 год планируется получить – 719 701,0;

2) За 2018 год планируется получить – 1 085 517,0;

3) За 2019 год планируется получить – 1 093 578,0.

Таким образом, очевидна положительная тенденция к увеличению доли налоговых доходов от уплаты налога на добычу полезных ископаемых на территории Оренбургской области.

Несмотря на то, что НК РФ достаточно четко регламентирует порядок уплаты и предоставления отчетности по НДС, в данной сфере совершается довольно много налоговых правонарушений. Налоговые органы Оренбургской области совместно с правоохранительными и природоохранными органами, органами местного самоуправления регулярно про-

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 17.06.2004 № 293 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию» // СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669.

<sup>17</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>18</sup> Закон Оренбургской области от 21 декабря 2016 г. № 204/41-VI-ОЗ «Об областном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» (принят Законодательным Собранием Оренбургской области 21 декабря 2016 г.) // Официальный сайт Законодательного собрания Оренбургской области. URL: www.zaksob.ru (дата обращения: 10.06.2017).

входят проверки с целью контроля соблюдения хозяйствующими субъектами налогового законодательства, а также выявления фактов самовольного пользования недрами, без наличия соответствующих разрешений (лицензий). К нарушителям применяются меры административной ответственности, так, статьей 7.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>19</sup> за пользование недрами без лицензии либо с нарушением условий лицензии, предусмотрен административный штраф на граждан в размере от одной тысячи пятисот до двух тысяч рублей; на должностных лиц - от трех тысяч до четырех тысяч рублей; на юридических лиц - от тридцати тысяч до сорока тысяч рублей. В случае уклонения недропользователей от уплаты налога на добычу полезных ископаемых Налоговым кодексом Российской Федерации предусмотрена налоговая ответственность по статье 119 – за непредставление налоговой декларации, статье 122 – за неуплату налога, статье 120 – за грубое нарушение правил учета объектов налогообложения. Кроме этого, все материалы о выявленных нарушениях передаются в Управление по борьбе с экономическими преступлениями Управления внутренних дел по Оренбургской области, а также в природоохранную прокуратуру для принятия дальнейших мер.<sup>20</sup>

Своевременная и полная уплата налога на добычу полезных ископаемых тем более значима для жителей Оренбургской области, так как этот налог является источником доходов как областного бюджета, так и местных бюджетов муниципальных образований.

Однако в настоящее время существуют явные недостатки в системе правового регулирования налогообложения добычи полезных ископаемых:

- в НК РФ не учтены особенности горно-геологических, экономико-географических и инфра-

структурных условий разработки месторождений. Не учитываются также структура запасов, качество и многие другие условия и факторы добычи природных ресурсов. Одинаковое налогообложение дает дополнительные преимущества налогоплательщикам, располагающим лучшими участками недр, приводит к тому, что стало выгодно добывать полезные ископаемые исключительно из относительно легко извлекаемых запасов;

- применительно к низкорентабельным месторождениям установленные ставки налога являются завышенными и не стимулируют добычу полезных ископаемых из этих месторождений, ведут к выводу их из эксплуатации, сокращению добычи и уменьшению поступлений налогов в бюджет. В результате увеличивается число участков месторождений и скважин, потенциально пригодных к эксплуатации, но находящихся в бездействии. Особенно четко проявляются недостатки данного налога при обложении добычи нефти и газа.

- ставки налога практически по всем полезным ископаемым, кроме нефти и природного газа, имеют еще один серьезный недостаток. Привязанные к стоимости добытых полезных ископаемых, они создают возможность добывающим компаниям, применяя заниженные трансфертные цены, уменьшать свои налоговые обязательства.<sup>21</sup>

Таким образом, для оптимизации системы налогообложения представителей ТЭК необходимо совершенствовать действующее законодательство о налогах и сборах Российской Федерации в данной сфере. Необходимо, прежде всего, четко дифференцировать налоговые ставки в зависимости с условиями добычи полезного ископаемого. Всё это позволит существенно повысить собираемость доходов от налога на добычу полезных ископаемых не только на уровне РФ, но и на уровне субъектов РФ.

#### Библиографический список

1. Дмитриева Н.Г., Дмитриев Д.Б. Налоги и налогообложение в Российской Федерации: учебник. – Ростов н/Д: Феникс, 2004. – 512 с.
2. О налоге на добычу полезных ископаемых // Налоговый вестник Оренбургской области. – 2014. – № 5. – С. 20-23.

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

<sup>19</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>20</sup> Симонова С.В. Об уплате налога на добычу полезных ископаемых. URL: [www.klerk.ru](http://www.klerk.ru) (дата обращения: 13.06.2017).

<sup>21</sup> Балахин Н.В., Косов М.Е.. Финансы и Кредит. 2016. URL: <https://scicenter.online/finansov-osnovy-scicenter/finansy-i-kredit.html> (дата обращения: 12.08.2018).

---

## СОКОЛОВА АННА ИГОРЕВНА

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

### ОБ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКИХ СТАРОСТ

#### SOKOLOVA ANNA IGOREVNA

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

### ABOUT SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES OF RURAL HEADMAN

*Аннотация.* В статье представлен анализ действующего правового регулирования статуса сельского старосты, выявлены основные этапы его развития, а также определена общественная природа института, обусловленная историей формирования. Внесены предложения по повышению эффективности правоприменительной практики в рассматриваемой сфере.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, сельский староста, форма непосредственной демократии, общественный контроль, централизация власти.

*Review.* The article presents an analysis of the current legal regulation of the status of the rural headman, reveals the main stages of its development, as well as the social nature determined by the history of formation. Proposals have been made to improve the effectiveness of law enforcement practice in the sphere in question.

*Keywords:* local self-government, rural headman, form of direct democracy, public control, centralization of power.

Система местного самоуправления современной России нестабильна: в общей тенденции централизации власти законодатель ищет альтернативные формы сохранения самостоятельности муниципального ее уровня. Так, в Государственной Думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации<sup>1</sup>, в законодательных органах регионов<sup>2</sup> активно обсуждаются вопросы формирования правовой базы, предусматривающей повышение эффективности организации территориального общественного самоуправления. Получает постепенное нормативное регулирование взаимодействие органов местного самоуправления

и социально ориентированных некоммерческих организаций<sup>3</sup>.

Достаточно быстро в рамках обозначенной выше тенденции нашел формальное определение на федеральном уровне институт сельского старосты. Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования организации местного самоуправления»<sup>4</sup> в действующее законодательство была включена статья об основах правового статуса сельского старосты, в то время как активное обсуждение данного вопроса началось менее, чем за год до

---

<sup>1</sup>Информация о заседании Совета по местному самоуправлению на тему «Актуальные вопросы развития территориально-общественного самоуправления (ТОС)» от 10.07.2018 г. URL: <http://council.gov.ru/events/news/94147/> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>2</sup>О мерах поддержки ТОС Комитетом Законодательного Собрания Оренбургской области по местному самоуправлению и вопросам деятельности органов государственной власти от 06.08.2018 г. URL: <http://www.zaksob.ru/news.aspx?id=11402> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>3</sup>«Методические рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам реализации механизмов поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций», утв. Минэкономразвития России (документ опубликован не был). URL: <http://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-organam-gosudarstvennoi-vlasti-i-organam/> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>4</sup> Российская газета. 2018. № 85.



этого<sup>5</sup>. Так, Президентом Российской Федерации в качестве первостепенных целей развития местного самоуправления среди прочих было отмечено вовлечение населения в решение вопросов местного значения<sup>6</sup>. К предпосылкам их реализации относилось создание единой правовой регламентации статуса сельских старост, четкое определение Законом их места в системе муниципальных правоотношений и правовая формализация данной деятельности, созданная на общих для всего государства принципах.

Содержательно правовой статус сельского старосты отличает длительная история формирования: первое упоминание о нем имеется уже в Русской Правде<sup>7</sup>. Наибольшее распространение, обусловленное последовательным определением прав и обязанностей, наличием властных полномочий и особым значением в системе публичных правоотношений, сельский староста получил во второй половине XIX – начале XX веков. Сельский староста длительное время был низшей ступенью в иерархии сельской власти Российской империи, выборным должностным лицом сельского общества. Права и обязанности сельского старосты были закреплены в «Общем Положении о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года»<sup>8</sup>. Староста избирался сельским сходом на трёхгодичный срок. Община контролировала его работу, назначала плату за труд. В советский период развитие подобных деятельности сельского старосты форм малой демократии было невозможно, однако в 1990-х годах началось возрождение института, не повсеместно, но достаточно активно в отдельных регионах. Рост интереса в иных субъектах Российской Федерации к включению в систему местного самоуправления сельского старосты отмечается в период преобразования общей системы местного самоуправления, через 10 лет после принятия Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Закон об общих принципах). В условиях организационного вакуума фактически исполнять отдельные полномочия органов местного самоуправления начинают социально-активные жители муниципальных образований, таким образом, фактически в период борьбы с чрезвычайными ситуациями или затяжными проблемами местного значения стихийно складывается в современной России институт сельского старосты.

Длительная история формирования института и отсутствие единообразного регулирования привели к тому, что его место в муниципальном праве было весьма спорно и неоднозначно: в нормах, закрепляющих правовой статус сельского старосты, можно было усмотреть существенные правовые коллизии, что по нашему мнению, стало непосредственным основанием его переосмысления в современной России.

По нашему мнению, федеральный законодатель в апреле 2018 года абсолютно верно определил место института сельского старосты, обозначив его в системе форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления в главе V Закона об общих принципах, поставив на один уровень с территориальным общественным самоуправлением, но, не смешивая правовые категории. Необходимо отметить, что даже после указанного легального разграничения терминов правоприменители на уровнях высших должностных лиц регионов в ряде случаев не проводят дифференциацию между деятельностью сельских старост и территориального общественного самоуправления<sup>10</sup>. В то время как разница между данными формами непосредственной демократии опосредована различной ментальностью жителей городского и сельского поселения непосредственно, их интересами, уровнем и ритмом жизни.

В рамках указанного аспекта необходимым фактором развития института определим тенденцию по территориальному преобразованию муниципальных образований. В ранее самостоятельных сельских поселениях муниципального района юридически ставших административно-территориальной единицей городского округа, однако, фактически не претерпевших конгломерацию с городскими видами деятельности и интересами, в период консервации своей правовой природы, деятельность сельских старост остается востребованной. Кроме того, представляется, что в подобных населенных пунктах, не являющихся административным центром муниципального образования, или несколько населенных пунктов, объединенных общей территорией, сельский староста остается приближенным к интересам каждого жителя и может обеспечить его диалог с отдаленными территориальными органами и должностными лицами местного самоуправления. В иных случаях, когда в силу фактической урбанизации населенных пунктов и муниципальных обра-

<sup>5</sup> Соколова А.И. Унификация правового статуса сельского старосты как направление развития концепции местного самоуправления современной России // Местное право. 2017. № 4-5. С. 63-72.

<sup>6</sup> Стенограмма заседания Совета при Президенте России по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/9/55301.htm> (дата обращения: 01.10.2017).

<sup>7</sup> Русская Правда. Пространная редакция (По Троицкому списку второй половины XV в.). URL: <http://bibliotekar.ru/rus/3-2.htm> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>8</sup> Общее Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости от 19 февраля 1861 года. URL: <https://www.rusempire.ru/rossijskaya-imperiya/pravovye-akty-rossijskoj-imperii/667-obshchee-polozhenie-o-krestyanakh.html> (дата обращения: 15.08.2018).

<sup>9</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>10</sup> См., напр., выступление Губернатора Оренбургской области Ю.А. Берга на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации ФС РФ от 10.07.2018 г. URL: <http://www.orenburg-gov.ru/power/governor/speeches/vystuplenie-gubernatora-orenburgskoy-oblasti-yu-a-berga-na-zasedanii-soveta-po-mestnomu-samoupravleniu/> (дата обращения 15.08.2018).

зований своего рода аналогом института сельских старост становятся ТОСы.

Опосредуется преобразование форм непосредственной демократии тем, что отличия между городскими и сельскими поселениями, как уже отмечалось, не номинальны. Образ жизни открытого сообщества, размеренный ее темп, где в большинстве случаев необходим совместный вид деятельности в ведении хозяйства и любой житель, его проблемы могут стать общими предполагают собой необходимость в координационной роли сельского старосты, как элемента семейственности, до настоящего времени присутствующего в российском селе. В данном аспекте представляется верным привести правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что муниципальные образования первого уровня более ориентированы на самоорганизацию<sup>11</sup>. Небольшие населенные пункты, отличающиеся сплоченностью проживания жителей и ведением совместной деятельности, в том числе в рамках агрокомплекса, обладают значительным большим потенциалом населения к самоуправлению в силу непосредственных общих целей и интересов. В крупных городских поселениях, городских округах с внутригородским делением, внутригородских территориях города федерального значения с закрытым образом жизни жителей, высокой их загруженности единственно возможной формацией, обеспечивающей сплоченность коллектива, будет являться своеобразная партнерская, деловая составляющая, реализуемая в рамках ТОСов. Например, в Оренбургской области данная форма непосредственной демократии не получает такого широкого распространения как исследуемый институт, поскольку регион аграрный, большинство населенных пунктов носит сельский характер – 5,5 % сельскохозяйственных угодий России располагаются на территории Оренбуржья, однако ТОСы получают постепенное развитие в крупных городах региона, таких как Оренбург, Орск, Бузулук.

В ст. 27.1 Закона об общих принципах деятельности сельского старосты определена как организация взаимодействия органов местного самоуправления и жителей в пределах сельского населенного пункта или муниципального образования, чем еще раз подчеркивается обоснованность реализации института в исторически сформировавшихся его локациях.

Представляется, что прямые выборы как способ наделения полномочиями сельского старосты больше бы отражали правовую природу института, однако в условиях финансовой, временной и организационной экономии назначение представительным органом муниципального образования, в состав которого входит данный сельский населенный пункт,

по представлению схода граждан представляется оправданным. В то же время самовыдвижение представляется приоритетной формой определения кандидатов в сельские старосты, поскольку позволило обрести статус активным в социальном и правовом аспектах деятельности жителям муниципальных образований. Поскольку законодатель оставляет открытым вопрос определения кандидатур сельского старосты на сходе, считаем, необходимым учитывать жителям населенных пунктов данный аспект, основываясь не только на коллективном мнении, но и учитывать личную инициативную позицию кандидатов.

Безусловно, определенной гарантией недопустимости злоупотребления полномочиями в личных целях является запрет на совмещение со статусом сельского старосты исполнения полномочий на государственной должности, должности государственной гражданской службы, муниципальной должности, должности муниципальной службы, а также трудовых отношений с органами местного самоуправления. Важным является и то, что законодатель пошел по пути минимальной конкретизации срока легислатуры, а также большей части предметов ведения и полномочий, общих принципов которых определены, однако в большинстве своем могут и должны быть установлены с учетом региональных и муниципальных особенностей деятельности сельского старосты. Так, Законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций может быть установлено иное наименование должности старосты сельского населенного пункта.

Эффективная работа сельских старост способствует развитию конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, а также может обеспечить грамотное ведение востребованного диалога жителей муниципального образования с представителями местной и государственной власти, став своеобразным «каналом обратной связи».

Представляется, что совместная деятельность жителей муниципальных образований, инициируемая сельскими старостами, обеспечивает решение непосредственно важных вопросов, а также совместную ответственность за высокое качество результатов такой деятельности и поддержание первоначального состояния в течение длительного периода времени. Приводя конкретные примеры, можно указать на то, что совместно обустроенная из подручных средств детская площадка жителями прилегающих к ней дворов не будет использоваться ими не по назначению, более того, скорее всего на ней собственными силами будет поддерживаться порядок.

Переоценивать деятельность сельских старост не стоит, как и возлагать на них несвойственные полномочия реорганизованных органов и должностных

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5-1 статьи 35, частей 2 и 3-1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1-1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Официальный портал опубликования правовой информации: pravo.gov.ru. Дата опубликования: 04.12.2015. Номер опубликования: 0001201512040002.

---

лиц, но само естественное возрождение института «снизу», от народа через столетия, говорит о его востребованности в сегодняшнем муниципальном праве. Законодательная унификация правового статуса сельского старосты на федеральном уровне, считаем, позитивно скажется на практике осуществления местного самоуправления в современной России. Так,

в какой-то мере институт позволит сохранить самостоятельность последнего как основу конституционного строя, реализовать его правовую природу, наиболее приближенную к населению муниципальных образований и связанную с непосредственным обеспечением их жизнедеятельности, а также придать востребованную эффективность деятельности.

#### Библиографический список

1. Соколова А.И. Унификация правового статуса сельского старосты как направление развития концепции местного самоуправления современной России // Местное право. – 2017. – № 4-5. – С. 63-72.

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

---

## ШАРКОВСКАЯ ЕВГЕНИЯ АНДРЕЕВНА

преподаватель кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, e.sharkovskaya@gmail.com

### ХАРАКТЕРИСТИКА СУЩНОСТИ БИМЕДИЦИНСКОГО КЛЕТОЧНОГО ПРОДУКТА

#### SHARKOVSKAYA EVGENIYA ANDREEVNA

lecturer of the Department of civil law and procedure Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSAL), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, e.sharkovskaya@gmail.com

### CHARACTERISTIC OF THE ESSENCE OF BIOMEDICAL CELL PRODUCTS

**Аннотация.** Биомедицинские клеточные продукты – новое явление для российского права. В своей научной статье автор определяет основные признаки биомедицинского клеточного продукта, а также на основе анализа положений законодательства, правоприменительной практики и научной литературы характеризует его сущность, выделяя биологический, медицинский и юридический аспекты.

**Ключевые слова:** биомедицинский клеточный продукт, клетка человека, вещь, охраняемый результат интеллектуальной деятельности, высокотехнологичная медицинская помощь.

**Review.** Biomedical cell products are a new phenomenon for Russian law. The author singles out the main features of the biomedical cellular product, and also on the basis of an analysis of the provisions of legislation, law enforcement practices and scientific literature, characterizes its essence, highlighting the biological, medical and legal aspects.

**Keywords:** biomedical cell product, human cell, thing, the protected result of intellectual activity, high-tech medical care.

До 2016 года в Российской Федерации отсутствовала надлежащая нормативная база для лечения и профилактики патологических состояний пациента с помощью человеческих клеток, в результате чего вся деятельность медицинских организаций по забору клеток и их применению носила полулегальный характер. Правовое регулирование клеточных технологий и клеточной терапии было основано на следующих основных актах:

1) Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав РФ) от 25.07.2003 № 325 «О развитии клеточных технологий в Российской Федерации»<sup>1</sup>, который регулировал клеточные технологии только до стадии длительного хранения заготовленной пуповинной/плацентарной крови и полученного из них концентрата стволовых клеток.

2) Временная инструкция Экспертного совета Минздрава РФ «О порядке исследований в области клеточных технологий и их использования в учреждениях здравоохранения» от 18.04.2002<sup>2</sup>, регулирующая использование стволовых клеток.

3) Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 N 291 «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)»<sup>3</sup>, в котором в части работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность, упоминается забор, трансплантация и транспортировка гемопоэтических стволовых клеток.

4) Федеральный закон от 21.11.2011 N 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

---

<sup>1</sup> Приказ Минздрава РФ от 25.07.2003 № 325 «О развитии клеточных технологий в Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по заготовке пуповинной/плацентарной крови для научно-исследовательских работ», «Инструкцией по выделению и хранению концентрата стволовых клеток пуповинной/плацентарной крови человека», «Положением о Банке стволовых клеток пуповинной/плацентарной крови человека») // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. № 49.

<sup>2</sup> Временная инструкция о порядке исследований в области клеточных технологий и их использования в учреждениях здравоохранения (документ утратил силу). URL: [http://celltiss.ru/bioimplants/temp\\_direction.html](http://celltiss.ru/bioimplants/temp_direction.html) (дата обращения: 13.09.2018).

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 16.04.2012 № 291 (ред. от 08.12.2016) «О лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» (вместе с «Положением о лицензировании медицинской деятельности (за исключением указанной деятельности, осуществляемой медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, на территории инновационного центра «Сколково»)» // СПС «Консультант Плюс».

Федерации» рассматривает использование клеточных технологий как высокотехнологичную медицинскую помощь (вид специализированной медицинской помощи), не раскрывая при этом их перечень<sup>4</sup>.

5) Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года<sup>5</sup> содержит упоминание о биомедицинских клеточных технологиях, среди которых с опорой на опыт зарубежных стран перечисляются такие, как терапия стволовыми клетками и клеточными продуктами; осуществление регенерации поврежденных тканей и органов с помощью клеточной терапии.

6) Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, в котором биомедицинские клеточные технологии рассматриваются как перспективное направление научных исследований, залог распространения персонализированного лечения<sup>6</sup>.

Анализируя данные акты можно прийти к выводу о том, что, во-первых, не были разделены понятия «клеточная технология» и «клеточная терапия»; во-вторых, отсутствовал алгоритм разработки клеточного продукта и проведения доклинических и клинических исследований и, наконец, не был прописан порядок применения клеток к пациентам. Пробелы в законодательстве приводили к тому, что даже в условиях активного предложения со стороны коммерческих организаций, имеющих лицензию на медицинскую деятельность, пациенты не всегда могли получить услугу извлечения концентрата стволовых клеток<sup>7</sup>, не говоря уже о применении препаратов на их основе. Наряду с недостаточностью нормативной базы, тормозили развитие отечественного рынка клеточных технологий организационные (отсутствие единого координирующего центра) и экономические трудности (привлечение бюджетного финансирования и инвестиций)<sup>8</sup>.

В 2016 году был принят закон, призванный восполнить пробелы и разрешить противоречия? закон «О биомедицинских клеточных продуктах»<sup>9</sup> (далее – закон о БМКП). Биомедицинские клеточ-

ные продукты (далее – БМКП, клеточный продукт) представляют собой комплекс, состоящий из клеточной линии (клеточных линий) и вспомогательных веществ либо из клеточной линии (клеточных линий) и вспомогательных веществ в сочетании с прошедшими государственную регистрацию лекарственными препаратами для медицинского применения (далее - лекарственные препараты), и (или) фармацевтическими субстанциями<sup>10</sup>, включенными в государственный реестр лекарственных средств, и (или) медицинскими изделиями<sup>11</sup>.

Выделим основные признаки БМКП:

1) Уникальная основа, отличная от всех иных средств медицинского применения? популяция клеток человека одного типа, изъятая из биологического материала, полученного в установленном законом порядке.

2) Возможность использования не только клеток самого лица, обратившегося за медицинской помощью (аутологичный БМКП), но и клеток других лиц (аллогенный БМКП).

3) Определенная степень модификации клетки с использованием лекарственных препаратов, фармацевтических субстанций, медицинских изделий.

4) Соответствие этическим требованиям<sup>12</sup>.

5) Эффективность и максимально возможная степень безопасности. Данные параметры выявляются в ходе ряда экспертиз, предметом которых являются качество БМКП, документы, этичность проведения клинического исследования – для выдачи разрешения на клинические исследования; эффективность применения, отношение ожидаемой пользы к риску – по результатам клинических исследований БМКП<sup>13</sup>.

6) Необходимость государственной регистрации. Регистрация является гарантией качества и безопасности БМКП со стороны государства. Установленные требования к регистрации БМКП направлены на недопущение ввода в обращение некачественных, контрафактных или опасных БМКП.

Анализ положений законодательства позволяет выделить три взаимосвязанных аспекта сущности

<sup>4</sup> Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6724.

<sup>5</sup> «ВП-П8-2322. Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года» (утв. Правительством РФ 24.04.2012 N 1853п-П8) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>6</sup> Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>7</sup> См.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.12.2009 по делу № А12-15566/2009 о признании недействительными решения и предписания антимонопольного органа по делу о нарушении антимонопольного законодательства // СПС «Консультант Плюс».

<sup>8</sup> Мнения специалистов о проекте закона о биомедицинских клеточных продуктах// Клеточная и тканевая инженерия. Том V. 2010. № 4. С. 15.; Правовое регулирование в сфере клеточных технологий в России. URL: <http://www.healthconomics.ru/education/item/10501-pravovoe-regulirovanie-v-sfere-kletochnykh-tehnologij-v-rossii> (дата обращения: 11.09.18).

<sup>9</sup> Федеральный закон «О биомедицинских клеточных продуктах»// СЗ РФ. 2016. № 26 (Часть I). Ст. 3849.

<sup>10</sup> Понятие «фармацевтические субстанции» введено Федеральным законом от 03.08.2018 № 323-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обращения биомедицинских клеточных продуктов»// СЗ РФ. 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5116.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> Приказ Минздрава России от 27.04.2017 N 191н «Об утверждении Положения о совете по этике, созданном в целях выдачи заключения об этической обоснованности возможности проведения клинического исследования биомедицинского клеточного продукта, порядка его деятельности и требований к квалификации и опыту работы экспертов совета по этике»// СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> Федеральный закон от 23.06.2016 № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».

БМКП: биологический, юридический и медицинский. Иными словами, БМКП следует рассматривать с учетом его биологического происхождения, правовой природы и места в системе средств медицинского применения.

Биологический (от др. греч. «биос» - жизнь) аспект сущности заключается в том, что основой БМКП являются живые органические клетки человека. Клетка - структурно-функциональная единица живого организма, является тотипотентной, то есть обладает одинаковым полным фондом генетического материала этого организма, всеми возможными потенциями для проявления этого материала<sup>14</sup>. Лечебное и профилактическое воздействие БМКП на организм человека обусловлено именно тем, что в его основе лежат живые клетки. Необходимо сделать специальную оговорку о том, что используются человеческие клетки, а не клетки других живых существ, в то время, как организм животных может быть использован для моделирования патологических процессов в рамках доклинических исследований<sup>15</sup>. Таким образом, биологическая природа происхождения основы БМКП является основополагающей как для медицинского применения, так и для формирования норм права, регулирующих отношения, связанные с обращением БМКП. Также биологическая сущность предопределяет все сопутствующие жизненному циклу БМКП этические требования. Предметом этической экспертизы БМКП, которая проводится после получения результатов доклинических исследований, является этическая обоснованность возможности проведения клинического исследования (уже с участием пациентов).

Юридический аспект сущности заключается в том, что БМКП обладает признаками, позволяющими квалифицировать его в системе объектов гражданских прав и как вещь, и как результат интеллектуальной деятельности. В процессе разработки БМКП клетка человека может быть модифицирована, создается продукт, обладающий свойствами, отличными от свойств первоначальной основы, следовательно, клетку и БМКП нельзя отождествлять. Тем не менее, БМКП можно рассматривать как вещь, поскольку она: 1) отторжена от организма, извлечена из естественной среды 2) служит удовлетворению потребностей человека<sup>16</sup>. А.А. Мохов отмечает, что «БМКП являются вещью, хотя и весьма специфичной для нашего

времени»<sup>17</sup>. БМКП обладает свойствами живого организма (генетический материал, способность к росту и размножению), но при этом является по своей сути продуктом, который может быть реализован, применен, транспортирован, уничтожен. Несмотря на то, что это не первый случай признания за частью живой природы статуса объекта гражданских прав, данный случай уникален, поскольку касается биологической идентичности самого человека, его жизни и здоровья.

БМКП также можно рассматривать как охраняемый результат интеллектуальной деятельности, причем в двух проявлениях: как изобретение и как товарный знак. Закон о БМКП устанавливает, что права разработчика продукта охраняются в соответствии с гражданским законодательством<sup>18</sup>, но не обозначает, в качестве какого результата интеллектуальной деятельности БМКП должна предоставляться правовая охрана. Из содержания закона неясно, является ли государственная регистрация БМКП достаточным основанием для защиты прав разработчика. Закон о БМКП запрещает использование в коммерческих целях информации о результатах доклинических и клинических исследований БМКП, представленных на регистрацию, в течение шести лет с даты регистрации<sup>19</sup>. Однако информация объектом гражданских прав не является.

На сегодняшний момент российские биотехнологические компании обладают патентами на клеточные технологии (например, патент «Способ получения фибробластоподобных клеток из пупочного канатика новорожденного»<sup>20</sup>), но сами клеточные продукты не запатентованы. Более того, нерешенным остается вопрос о соответствии БМКП критериям патентоспособности. Например, Европейский Суд по правам человека в решении по делу «Паррилло против Италии» (*Parriillo v. Italy*) ссылается на мнение Европейской группы по этике в науке и новых технологиях при Европейской комиссии: «изолированные стволовые клетки, которые еще не были модифицированы, не соответствуют как продукт юридическим требованиям - особенно к критериям применения в промышленности, - которые позволили бы считать их патентоспособными»<sup>21</sup>. Следует согласиться с мнением В.Н. Синельниковой о том, что «объекты живой природы не могут полностью рассматриваться как результаты интеллектуальной деятельности,

<sup>14</sup> Ченцов Ю.С. Введение в клеточную биологию. Цитология. М., 2004. С. 13.

<sup>15</sup> См.: ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 23.06.2016 № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>16</sup> Гришаев С.П. Объекты гражданских прав: деньги и иное имущество, интеллектуальная собственность и другие. М., 2014. С. 20.; Плетнева К.А. Органы человека как объекты вещных прав. Российское законодательство: современное состояние и перспективы развития. Вологда. 2010. С. 234.

<sup>17</sup> Мохов А.А. Правовой режим биомедицинских клеточных продуктов как объектов гражданских прав Гражданское право. 2017. № 3.

<sup>18</sup> См.: ст. 5 Федерального закона от 23.06.2016 № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>19</sup> См.: ч. 4 ст. 9 Федерального закона от 23.06.2016 № 180-ФЗ «О биомедицинских клеточных продуктах» (ред. от 03.08.2018) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>20</sup> Список патентов Института стволовых клеток человека. URL: <https://hsci.ru/o-kompanii/patenty> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>21</sup> Пункт 21 Постановления Европейского Суда по правам человека от 27.08.2015 «Дело «Паррилло против Италии» (*Parriillo v. Italy*) (жалоба № 46470/11) // СПС «Консультант Плюс».

следовательно, определение их правового режима на основе норм части четвертой ГК является некорректным»<sup>22</sup>.

В то же время, у БМКП есть все предпосылки быть зарегистрированным и в качестве товарного знака по аналогии с законодательством США (например, препарат на основе человеческих клеток-хондроцитов зарегистрирован как товарный знак Картицел – Carticel™<sup>23</sup>).

Вопрос о юридической квалификации БМКП является крайне важным для надлежащей медицинской практики, обеспечения и защиты конкуренции на рынке биомедицинских услуг. Происхождение БМКП обуславливает особый порядок донорства биологического материала, а также тщательный государственный контроль на всех стадиях жизненного цикла клеточного продукта от разработки до уничтожения. Кроме того, немаловажно, что, как пишут Г.Б. Романовский, О.В. Романовская, «помимо коммерческого эффекта и влияния на отраслевую дифференциацию биомедицина затрагивает основы правового статуса гражданина, корректируя устоявшиеся принципы статуса человека и гражданина во всех сферах общественной жизни»<sup>24</sup>.

Медицинский аспект сущности проявляется в том, что БМКП обладает необратимым воздействием на организм, представляет потенциальный риск для здоровья человека, но, вместе с тем, сферы использования БМКП настолько обширны, что могут произвести настоящую революцию в системе средств медицинского применения.

Признак необратимости воздействия – важное отличие БМКП от лекарственных средств. Говоря о стволовых клетках, ученые отмечают, что избежать побочных действий путем прекращения приме-

нения, как в случае с лекарственными средствами, невозможно, так как введенные в организм клетки уже нельзя извлечь. Недостаточная изученность долгосрочного отложенного эффекта делает применение продуктов на основе ствольных клеток гораздо более опасным, нежели лекарств<sup>25</sup>. Более того, на наш взгляд, выявить и доказать причинно-следственную связь между применением ствольных клеток и наступившими последствиями, чтобы защитить права пациента, будет весьма затруднительно.

Потенциал клеток человека в медицине огромен. Самые большие надежды возлагаются на ствольные клетки, поскольку они способны к дифференцировке, то есть обладают способностью трансформироваться почти в любую клетку взрослого организма. Более того, если ранее ученые полагали, что дифференциация клетки – это необратимый процесс, то Джон Гардон (John B. Gurdon) и Шинья Яманака (Shinya Yamanaka) доказали, что зрелые клетки могут быть «перепрограммированы» обратно в плюрипотентное состояние»<sup>26</sup>.

Анализируя спектр исследований применения ствольных клеток в лечении заболеваний, можно выделить следующие основные направления: онкологические заболевания<sup>27</sup>, заболевания опорно-двигательного аппарата<sup>28</sup>, сердечно-сосудистые заболевания<sup>29</sup>, неврологические заболевания<sup>30</sup>, генетические заболевания<sup>31</sup>, вирус иммунодефицита человека<sup>32</sup>, поражения кожи<sup>33</sup>, сахарный диабет<sup>34</sup> и др.

В то же время, перепрограммированные ствольные клетки несут в себе и неизведанную опасность: вмешательство может вызвать мутации или вовсе запустить онкологический процесс<sup>35</sup> (доказано, что большинство опухолей содержат в себе аналоги ствольных клеток<sup>36</sup>).

<sup>22</sup> Синельникова В.Н. Генно-модифицированные организмы и биомедицинские клеточные продукты как объекты интеллектуальной собственности // Судья. 2016. № 2. С. 22.

<sup>23</sup> URL: <https://www.newswise.com/articles/patients-treated-with-carticel-tm-show-improvement> (дата обращения: 01.09.2018).

<sup>24</sup> Романовский Г.Б., Романовская О.В. Биомедицинские технологии как объект правового регулирования // Публично-правовые исследования: электрон. журн. 2014. № 1. С. 1-28.

<sup>25</sup> Knoepfler P. Stem cells: An Insider's Guide. World Scientific, 2014. P. 168-169.

<sup>26</sup> URL: [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/medicine/laureates/2012/](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/medicine/laureates/2012/) (дата обращения: 16.09.18).

<sup>27</sup> Савченко В.Г., Паровичникова Е.Н. и др. Национальные клинические рекомендации по диагностике и лечению острых миелоидных лейкозов взрослых // Гематология и трансфузиология. 2014. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalnye-klinicheskie-rekomendatsii-po-diagnostike-i-lecheniyu-ostryh-mieloidnyh-leykozov-vzroslyh> (дата обращения: 01.05.2018).

<sup>28</sup> Prasadam, I. et al. Mesenchymal Stem Cells in Osteoarthritis Therapy: Current Status of Theory, Technology, and Applications. N.p., 2012.

<sup>29</sup> Shihua Wang, Xuebin Qu et al. Clinical applications of mesenchymal stem cells // Journal of hematology & oncology. URL: <http://www.jhoonline.org/content/5/1/19> (дата обращения: 04.09.2018); URL: <https://patents.google.com/patent/US20030113303A1/en> (дата обращения: 04.09.2018).

<sup>30</sup> Wu Y. P. et al. Stem cells for the treatment of neurodegenerative diseases // Molecules. 2010. Т. 15. №. 10. P. 6743-6758.; Смолянинов А.Б., Хурцилава О.Г. и др. Современная стратегия регенеративной терапии и безопасность применения аллогенных ствольных клеток пуповинной крови при нейродегенеративных заболеваниях // Гены и клетки. 2011. № 4.

<sup>31</sup> Исламов Р.Р., Ризванов А. А. и др. Генная и клеточная терапия нейродегенеративных заболеваний // Гены и клетки. 2007. №3.

<sup>32</sup> Cavazzana-Calvo M. et al. Gene therapy of human severe combined immunodeficiency (SCID)-X1 disease // Science. 2000. Т. 288. №. 5466. С. 669-672.

<sup>33</sup> Винник Ю. С. и др. Клеточные технологии и тканевая инженерия в лечении длительно не заживающих ран // Вестник экспериментальной и клинической хирургии. 2011. Т. 4. №. 2. С. 392-397; Multilayer skin or dermal equivalent having a layer containing mesenchymal stem cells. URL: <https://patents.google.com/patent/US6497875B1/en> (дата обращения: 13.08.18).

<sup>34</sup> Abdi R. et al. Immunomodulation by mesenchymal stem cells: a potential therapeutic strategy for type 1 diabetes // Diabetes. 2008. Т. 57. №. 7. P. 1759-1767; Urban V. S. et al. Mesenchymal stem cells cooperate with bone marrow cells in therapy of diabetes // Stem cells. 2008. Т. 26. №. 1. P. 244-253.

<sup>35</sup> Kim J. B. et al. Direct reprogramming of human neural stem cells by OCT4 // Nature. 2009. Т. 461. №. 7264. P. 649.

<sup>36</sup> Schulenburg A. et al. Neoplastic stem cells: a novel therapeutic target in clinical oncology // Cancer. 2006. Т. 107. №. 10. С. 2512-2520.

Таким образом, сущность БМКП заключается в его происхождении (биологический аспект), возможности медицинского применения для лечения и профилактики патологических состояний пациента (медицинский аспект), а также в особой правовой

природе (юридический аспект). Вышеописанная многоаспектность сущности БМКП обуславливает специальный правовой режим обращения, основанный на принципах защиты достоинства личности и прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь.

#### Библиографический список:

1. Винник Ю.С. и др. Клеточные технологии и тканевая инженерия в лечении длительно не заживающих ран // Вестник экспериментальной и клинической хирургии. – 2011. – Т. 4. – №. 2. – С. 392-397.
2. Гришаев С.П. Объекты гражданских прав: деньги и иное имущество, интеллектуальная собственность и другие. – М., 2014. – 176 с.
3. Исламов Р.Р., Ризванов А.А. и др. Генная и клеточная терапия нейродегенеративных заболеваний // Гены и клетки. – 2007. – № 3.
4. Мнения специалистов о проекте закона о биомедицинских клеточных продуктах // Клеточная и тканевая инженерия. Том V. – 2010. – № 4. – С. 15.
5. Мохов А.А. Правовой режим биомедицинских клеточных продуктов как объектов гражданских прав. Гражданское право. – 2017. – № 3.
6. Плетнева К.А. Органы человека как объекты вещных прав. Российское законодательство: современное состояние и перспективы развития. – Вологда, 2010.
7. Романовский Г.Б., Романовская О.В. Биомедицинские технологии как объект правового регулирования // Публично-правовые исследования: электронный журнал. – 2014. – № 1. – С. 1-28.
8. Савченко В.Г., Паровичникова Е.Н. и др. Национальные клинические рекомендации по диагностике и лечению острых миелоидных лейкозов взрослых // Гематология и трансфузиология. – 2014. – № 52.
9. Синельникова В.Н. Генно-модифицированные организмы и биомедицинские клеточные продукты как объекты интеллектуальной собственности // Судья. – 2016. – № 2. – С. 22-25.
10. Смолянинов А. Б., Хурцилава О. Г. и др. Современная стратегия регенеративной терапии и безопасность применения аллогенных стволовых клеток пуповинной крови при нейродегенеративных заболеваниях // Гены и клетки. – 2011. – № 4.
11. Ченцов Ю.С. Введение в клеточную биологию. Цитология. – М., 2004. – 495 с.
12. Abdi R. et al. Immunomodulation by mesenchymal stem cells: a potential therapeutic strategy for type 1 diabetes // Diabetes. – 2008. – Т. 57. – №. 7. – P. 1759-1767.
13. Cavazzana-Calvo M. et al. Gene therapy of human severe combined immunodeficiency (SCID)-X1 disease // Science. – 2000. – Т. 288. – №. 5466. – С. 669-672.
14. Kim J. B. et al. Direct reprogramming of human neural stem cells by OCT4 // Nature. – 2009. – Т. 461. – №. 7264. – P. 649.
15. Knoepfler P. Stem cells: An Insider's Guide. – World Scientific, 2014. – P. 168-169.
16. Multilayer skin or dermal equivalent having a layer containing mesenchymal stem cells. URL: <https://patents.google.com/patent/US6497875B1/en> (дата обращения: 13.08.18).
17. Prasad, I. et al. Mesenchymal Stem Cells in Osteoarthritis Therapy: Current Status of Theory, Technology, and Applications. N.p., 2012.
18. Schulenburg A. et al. Neoplastic stem cells: a novel therapeutic target in clinical oncology // Cancer. – 2006. – Т. 107. – №. 10. – С. 2512-2520.
19. Urban V. S. et al. Mesenchymal stem cells cooperate with bone marrow cells in therapy of diabetes // Stem cells. 2008. Т. 26. №. 1. P. 244-253.
20. Wu Y. P. et al. Stem cells for the treatment of neurodegenerative diseases // Molecules. 2010. Т. 15. №. 10. P. 6743-6758.

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



---

## **ШЕШУКОВА ГАЛИНА ВИКТОРОВНА**

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

## **ШИНКОВА СВЕТЛАНА СЕРГЕЕВНА**

кандидат философских наук, доцент кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, philosofer-sh@yandex.ru

## **ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА: ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ**

### **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 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, ligaoren@rambler.ru

### **SHINKOVA SVETLANA SERGEYEVNA**

PHD in Philosophy, associate professor of the Department of humanities, social-economic, mathematical and natural sciences Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, philosofer-sh@yandex.ru

## **PENSION REFORM: EXPERT ANALYSIS**

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию отношения экспертного сообщества Оренбургской области к решению Правительства РФ о повышении пенсионного возраста. Это решение представляет собой только один из элементов пенсионной реформы, хотя и наиболее болезненный для населения страны. Эксперты обосновывают положение о том, что нужна настоящая реформа пенсионной системы в контексте такой социальной политики, которая могла бы реально повысить качество жизни россиян.

**Ключевые слова:** экспертный опрос, пенсионная реформа, продолжительность жизни, пенсионный возраст, рейтинг субъектов власти, дефицит пенсионного фонда, протестные настроения

**Review.** The article is devoted to the study of the attitude of the expert community of the Orenburg region to the decision of the Government of the Russian Federation to increase the retirement age. This solution is only one element of the pension reform, although it is the most painful one for the population. Experts substantiate the position that we need a real reform of the pension system in the context of a social policy that could really improve the quality of life of Russians.

**Keywords:** expert interviews, pension reform, life expectancy, retirement age, the rating of the subjects of government, the deficit of the pension Fund protests.

В политическом, научном и общественном дискурсе развернулись острые дискуссии, которые были вызваны предложением Правительства РФ повысить пенсионный возраст граждан. Оренбургский региональный центр политических исследований (ОРЦПИ) совместно с Социологическим центром «Общественное мнение» со 2 по 5 июля 2018 года провели экспертный опрос по теме «Повышение пенсионного возраста в РФ».

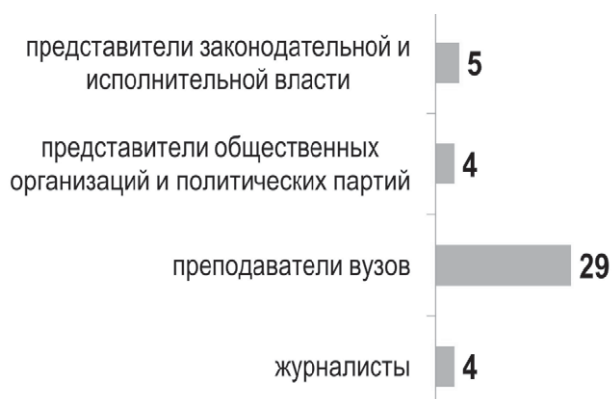
При анализе данных экспертного опроса при-

менялся количественный метод, суммирующий обобщенные оценки экспертов, который раскрывает их групповые позиции (они представлены в диаграммах), а также качественный метод, учитывающий персональные позиции отдельных экспертов по всем вопросам экспертной анкеты. Всего в опросе приняли участие 38 экспертов, из которых 28 имеют ученую степень.<sup>1</sup> Сфера профессиональной деятельности экспертов, определяющая их социальный статус, представлена в диаграмме 1.

---

<sup>1</sup> Ученую степень доктора наук имеют 13 экспертов (из них 4 доктора юридических наук, 4 доктора политических наук, 2 доктора экономических наук, 1 доктор философских наук, 1 доктор педагогических наук, 1 доктор исторических наук), 15 экспертов – кандидаты наук.

Диаграмма 1. Социальный статус экспертов (чел.)<sup>2</sup>



Первый вопрос, предложенный экспертам, касался **неизбежности** повышения сроков выхода на пенсию (см. диаграмму 2).

Диаграмма 2. «Считаете ли вы неизбежным для граждан РФ повышение пенсионного возраста для женщин до 63-х лет и для мужчин до 65-ти лет?» (в %)



Как видим, **53 % экспертов согласились с неизбежностью повышения пенсионного возраста**, выбрали для ответа пункты «Да» и «Скорее да». 37 % экспертов ответили отрицательно, отметив пункты «Нет» и «Скорее нет».

10 % экспертов сформулировали иные позиции.

Некоторые эксперты эмоционально отреагировали на столь значительное повышение пенсионного возраста: «Очень резкое повышение пенсионного возраста у женщин 8 лет; мужчины до 65 лет (?) – это выше среднестатистического возраста продолжительности жизни», «Скорее да, но повышение пенсионного возраста не должно быть таким».

Другие эксперты отмечали, что эта мера несвоевременная и не повлияет на улучшение качества жизни россиян: «Поэтапное повышение пенсионного возраста для граждан РФ считаю неизбежным, но на данном этапе возраст выхода на пенсию должен быть для женщин 60 лет, для мужчин – 63. Когда будут решены вопросы с созданием дополнительных рабочих мест и выводом из тени зарплат в конвертах, то можно будет повысить пенсионный возраст и до предлагаемых правительством цифр».

Ряд экспертов, напротив, говорили о том, что повышение пенсионного возраста нужно осуществлять в ближайшее время и как можно скорее, не растягивая этот процесс на годы: «Повышение пенсионного возраста необходимо... При этом, не нужно растягивать повышение пенсионного возраста на годы, до 2034-го, нужно решить вопрос в ближайшие 3-5 лет».

В ходе экспертного опроса выяснялись **причины** того, почему именно сейчас в 2018 году принимается решение о повышении пенсионного возраста. Причем респондентов не ограничивали в количестве выбираемых ответов. Рейтинг факторов представлен в диаграмме 3.

Диаграмма 3. «Какие факторы, на Ваш взгляд, больше всего повлияли на решение Правительства РФ внести проект Федерального закона о повышении пенсионного возраста именно сейчас?» (в %)



Итак, мы видим, что практически **более половины экспертов в качестве главной причины повышения пенсионного возраста в стране рассматривают демографическую ситуацию**, при которой, по словам В. Путина, на 6 работающих уже приходится 5 пенсионеров [7]. Более 3,5 триллионов рублей ежегодно идет на покрытие дефицита Пенсионного фонда.

Индивидуальные позиции 26 % экспертов распределены следующим образом.

Некоторые эксперты, оценивая возможность увеличения пенсии за счет повышения пенсионного возраста, убеждены в том, что «никто в России не поверит, что пенсионная реформа затевается для того, чтобы повысить размер пенсии с 2019 года на 12 тыс. рублей в среднем. Этот аргумент в продвижении реформы использовать бесперспективно»; «Сомневаюсь, что при принятии данного решения значительно повысятся пенсии нынешних пенсионеров».

<sup>2</sup> Некоторые эксперты относили себя не к одной, а к двум статусным группам.

Многие эксперты отмечают, что ничто иное, как проводимая непродуктивная политика правительства, а не международные экономические санкции сдерживают экономический рост страны и доходы населения. Ряд экспертов полагают, что в качестве причины повышения пенсионного возраста можно назвать стремление государства сэкономить на социальном обеспечении, снизить нагрузку на бюджет: «Проблемы неэффективного менеджмента пытаются решить в очередной раз за счет населения»; «Одна из основных причин проталкивания проекта повышения пенсионного возраста – крайняя неэффективность деятельности самого Пенсионного фонда РФ».

Часть экспертов полагают, что причиной этой непопулярной меры является экономический застой и коррупция в масштабах всего государства: «С бизнесом следует разбираться, с коррупцией, а не народ обижать»; «Стагнация экономики, коррупция – главные причины»; «Денег нет, а бороться с коррупцией правительство не хочет»; «Начиная с 2008-го года, прекратился рост заработной платы в структурах малого и среднего бизнеса. Стагнация зарплат (за исключением топ-менеджмента) в промышленности, переработке, добыче минерально-сырьевых ресурсов. Поэтому физически сократились отчисления в ПФР. Рост «серых» выплат. Отсутствие отчислений «самозанятых»; «В условиях теневой экономики апеллировать к проблеме сокращения числа работающего населения весьма нелогично».

Особое внимание некоторые эксперты уделили тому, что в официальной статистике происходит манипуляция цифрами при определении продолжительности жизни в РФ: «Статистика о средней продолжительности жизни в России у специалистов вызывает серьезные сомнения (как и многие другие цифры, предоставляемые российскими статистиками). Хорошо бы разобраться в методике сбора информации и подсчета средней продолжительности жизни. На «веру» эти цифры принять невозможно и антинаучно».

Аргументы, направленные против повышения пенсионного возраста, высказанные нашими экспертами, практически повторяются в настоящее время в ходе публичной полемики в Интернете, на митингах, в различных аудиториях.

Далее экспертам был предложен контрольный вопрос, о том, будет ли принято органами власти РФ в этом году это крайне непопулярное решение – повышение срока выхода на пенсию (см. диаграмму 4).

Как видно, **76% экспертов ответили на него утвердительно, и только 13% считают, что в этом году такое решение принято не будет.**

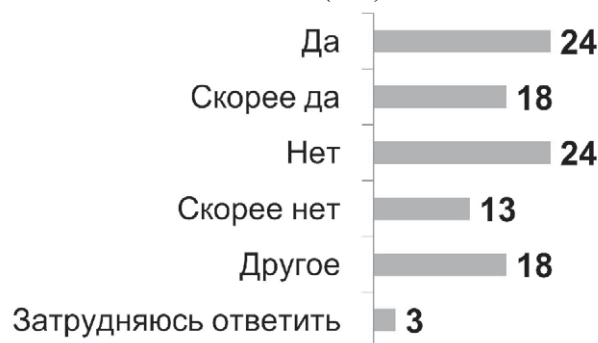
Несмотря на критику предлагаемого повышения пенсионного возраста, в том числе и со стороны участников экспертного опроса, подавляющее число экспертов уверены в том, что решение будет принято органами власти РФ. Такая позиция экспертов совпадает с данными опросов общественного мнения, проведенного ФОМ: более 80% россиян против повышения пенсионного возраста, однако 60% этих же граждан, уверены в том, что это решение будет принято.

Диаграмма 4. «Будет ли принято органами власти РФ решение о повышении пенсионного возраста в этом году?» (в %)



Также мы выяснили мнение экспертов о том, должно ли Правительство РФ при повышении пенсионного возраста **ориентироваться на международные стандарты**. Нужно ли согласовывать нашу пенсионную политику с международными нормами? В частности, нужно ли учитывать рекомендации Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» (28.06.52), в соответствии с которыми допускается установление пенсионного возраста на уровне 65-ти лет и выше. Кстати, в Конвенции также предлагается устанавливать размер пенсий не ниже 40% от средней заработной платы пенсионера. К тому же, Правительство РФ планирует предложить российскому парламенту ратифицировать эту Конвенцию.

Диаграмма 5. «Международными стандартами (Конвенцией МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения») допускается установление пенсионного возраста на уровне 65 лет и выше. Должна ли пенсионная система РФ соответствовать международным стандартам?» (в %)



Позиции экспертов разделились следующим образом: **42% из них полагают, что пенсионная система РФ должна соответствовать международным нормам, а 37% – считают, что не должна.**

18% экспертов, отвечая на данный вопрос, представили иную позицию.

Некоторые эксперты обратили внимание на неточность формулировки вопроса, считая, что смысловые акценты расставлены неверно: «Допускается международными стандартами – это не значит, что наша пенсионная система *должна* соответствовать

международным нормам. Некорректный вопрос»; «Допускается – это не означает *рекомендуется*»; «Это не вопрос – это манипуляция».

Другие эксперты обращают внимание на то, что для соответствия пенсионного возраста в РФ рекомендациям МОТ нет социальных, природных, экономических условий: «Только если международным стандартам будет соответствовать российская медицина»; «Необходимо соотносить пенсионный возраст с социально-экономическими индикаторами, уровнем медицинского обеспечения», «В каждой стране свои социальные и экономические условия для этого»; «Каждое государство при принятии данных решений должно учитывать экономическую и социальную ситуацию в стране»; «Скорее нет – природно-климатические условия в России иные!».

Ряд экспертов особо отмечают, что российский рынок труда не сможет предложить такое количество рабочих мест, поэтому взамен пенсий государству все равно придется платить безработным гражданам социальные пособия: «К повышению пенсионного возраста не готов рынок труда в РФ: людям старшего возраста трудно трудоустроиться, а поэтому им придется платить вместо пенсии пособия по безработице и бедности, таким образом, бюджет ничего не выиграет. Кроме того, это приведёт к неизбежному конфликту поколений, т.к. молодые люди уже сейчас не могут найти работу, соответствующую их образованию и запросам».

И действительно, рынок труда не готов принять такое количество мужчин и женщин старше 60 лет. По мнению публициста Н. Вардуля, реформа очень остро ставит проблему сохранения занятости для пожилых работников. Соответствующей системы адаптации пожилых работников к скорости технологического обновления производства и всеобщей цифровизации пока нет.

Министерство труда предлагает увеличить пособие по безработице для граждан предпенсионного возраста, обязать компании оплачивать их ежегодную диспансеризацию и проработать вопрос об уголовной ответственности для работодателей, увольняющих сотрудников перед выходом на пенсию. Предложения содержатся в проекте плана по созданию условий для повышения уровня пенсионного обеспечения граждан, который разработал Минтруд. Проректор Академии труда и социальных отношений Александр Сафонов не исключает «усиления возрастной дискриминации», так как ужесточение ответственности работодателей может, наоборот, спровоцировать увольнения сотрудников предпенсионного возраста. Планы Минтруда похожи на попытку переложить ответственность на граждан и бизнес, говорит вице-президент «Деловой России» Анастасия Алехнович. Рост пенсий зависит от состояния экономики в целом, а обеспечить его могло бы сокращение налоговой нагрузки на предприятия, создающие рабочие места и повышающие производительность труда, а также снижение административного и уголовного давления на бизнес, заметила она [5].

Далее экспертам был задан вопрос о **социальных последствиях** повышения пенсионного возраста (см. диаграмму 6).

Диаграмма 6. «Какое влияние может оказать решение о повышении пенсионного возраста на общественную и политическую ситуацию в РФ?» (в %)



Мы видим, что **эксперты прогнозируют серьезные негативные общественные и политические последствия принимаемого властью решения о повышении пенсионного возраста**. Только четверть экспертов (26 %) предполагают, что, так как серьезного изменения уровня жизни не произойдет, то и массовых протестов в РФ в ближайшее время не будет. Каждый третий эксперт предполагает, что по всей стране пройдут митинги и демонстрации протеста, направленные против Правительства РФ и парламента (34 %), а также снизятся рейтинги органов федеральной и региональной власти (32 %). Четверть экспертов (26 %) прогнозируют снижение рейтинга Президента РФ и партии «Единая Россия». Только каждый пятый эксперт (21 %) уверен, что оппозиция привлечет на свою сторону значительную часть населения. Менее 3 % экспертов верят в то, что в Россию возвращается публичная политика. Анализ данных социологических опросов, проведенных ведущими социологическими центрами РФ в июне-июле 2018 года, подтвердил предположения тех экспертов, которые прогнозировали существенное снижение рейтинга субъектов власти, включая рейтинг Президента РФ.

Часть экспертов (8 %) посчитали необходимым обосновать и уточнить собственную позицию.

Одни эксперты считают, что возможны все варианты развития событий: «Отчасти возможны все из перечисленных позиций с разной долей процентного соотношения». Другие эксперты полагают, что социально-политическая стагнация продолжится: «Ничего особенного не произойдет. Митинги и протесты не будут

носить массовый характер. Значительной активизации гражданского общества не произойдет. Рейтинг президента сильно не упадет (если грамотно преподнести принятие этого «сложного, но необходимого решения»). Население в основной своей массе социально пассивно и давно уже не ждет от государства в социально-экономическом плане ничего хорошего. Для России традиционно общество и государство существуют сами по себе. Поэтому существенного влияния на рейтинги властных структур это не окажет».

Некоторые эксперты прогнозируют возрождение гражданской активности и кризис патерналистского сознания: «Россияне начнут пересмотр практики невмешательства в политику и утратят доверие (в большей мере) и к партиям, и к Путину».

Экспертов спросили и **о мерах предотвращения негативных последствий** повышения пенсионного возраста (см. диаграмму 7).

**Диаграмма 7. «Какие меры должны предпринять органы власти РФ, чтобы избежать негативных последствий повышения пенсионного возраста на общественную ситуацию в стране?» (в %)**



лельно с принятием решения о повышении пенсионного возраста организовать и осуществить ряд мер, которые смогут переломить негативные ожидания большинства граждан РФ. Так, 45 % экспертов считают, что органы власти должны комплексно подходить к повышению качества жизни россиян, поэтому в ближайшее время они обязаны разработать соответствующую программу с конкретными мероприятиями и сроками их проведения. То же количество экспертов (45 %) согласны и с тем, что власти не должны ограничиваться только лишь повышением пенсионного возраста старшему поколению, а должны предпринимать меры по созданию высококвалифицированных мест для молодежи. Кроме того, 45 % экспертов солидарны в том, что необходимо сохранить условия для досрочного выхода на пенсию оп-

ределенных категорий граждан в сферах образования и здравоохранения. Почти 40 % экспертов указывают на то, что парламент должен своевременно принять необходимые поправки в трудовое законодательство по защите прав граждан на сохранение рабочих мест в соответствии с новыми рамками пенсионного возраста. Каждый третий эксперт (34 %) указывает на то, что нужно продумать меры по компенсации «утраченной» пенсии для тех граждан, чей пенсионный возраст был продлен на всем протяжении переходного периода. Очевидно, что предлагаемые экспертами мероприятия потребуют много времени для их законодательного оформления и привлечения дополнительных финансов. В связи с этим финансовый выигрыш от повышения пенсионного возраста может в ближайшие годы не «сработать».

18% экспертов попытались сформулировать собственные предложения. Предложения этих экспертов расположились в диапазоне: от пассивных («не дергаться и ничего не делать») до радикальных («наложить вето Президента РФ на закон и оправить в отставку кабинет Д. Медведева»). Однако в промежутке между этими крайними позициями есть вполне конструктивные предложения.

В частности, ряд экспертов предлагают сохранить возможность досрочного выхода на пенсию для всех категорий граждан: «...необходимо установление «гибкого» пенсионного возраста». Кто может – работает, а кто не может – получает компенсацию в связи с утратой пенсии.

Часть экспертов обращают внимание на необходимость изменения самой структуры и подходов к управлению средствами Пенсионного фонда РФ».

Следующий вопрос касался **изменений сроков выхода на пенсию** (см. диаграмму 8).

**Диаграмма 8. «Какие поправки в предложенные Правительством РФ сроки выхода на пенсию, на Ваш взгляд, можно внести» (в %)**



**Не повышать пенсионный возраст предложили только 26 % экспертов.** Позиции остальных экспертов разделились по срокам перехода к повышению пенсионного возраста и по возрастным показателям для мужчин и женщин. 37 % экспертов предложили смягчить вариант Правительства и снизить пенсионный возраст женщин с 63 лет до 60 лет. Каждый четвертый эксперт (24 %) считает, что и мужчинам нужно снизить пенсионный возраст с 65 до 62 лет. Только 8 % экспертов согласились отсрочить повышение пенсионного возраста еще на 5 лет, а потом повысить по варианту Правительства РФ.

Еще четверть экспертов (24 %) предложили свои варианты изменения пенсионного возраста в позиции «Другое».

Ряд экспертов предлагают иные сроки выхода на пенсию: «Мужчины – 63 года, женщины – 60 лет», «Мужчины – 62 года, женщины – 58 лет».

Другие эксперты обращают внимание на то, что выход на пенсию должен быть привязан не к возрасту, а к стажу: «Справедливее будет, когда возникновение права на пенсию станет зависеть не от возраста, а от трудового стажа».

Третьи эксперты вновь обращают внимание на необходимость установления «гибкого» пенсионного возраста: «...сделать его гибким, дать возможность гражданам самим делать выбор. Очень многие граждане с удовольствием согласятся продолжить свою трудовую деятельность и после 60 и даже после 65 лет. Но для тех, кто этого не хочет – необходимо сохранить действующий пенсионный возраст (или даже сократить его)».

Мы поинтересовались и мнением экспертов **об отношении В. Путина** к повышению пенсионного возраста (см. диаграмму 9).

**Диаграмма 9. «Как вы объясняете позицию В. Путина по проблеме повышения пенсионного возраста в настоящее время?» (в %)**



**Итак, 45 % экспертов предполагают, что В. Путин, скорее всего, внесет изменения в решение об увеличении пенсионного возраста.** 18 % экспертов прогнозируют, что В. Путин может отложить принятие этого крайне непопулярного решения на некоторое время. Только 13 % экспертов уверены в том, что В. Путин не будет вносить изменений в парамет-

ры предложенного правительством пенсионного возраста. 11 % экспертов не готовы прогнозировать реакцию В. Путина на решение Правительства об увеличении пенсионного возраста. Только 5 % экспертов считают, что В. Путин может вообще отказаться от повышения пенсионного возраста.

В позиции «Другое» 8 % экспертов уточнили свои позиции. Один эксперт сослался на невозможность что-либо сказать о позиции Путина за неимением достаточной информации: «Не знакома с позицией В.В. Путина по данному вопросу». Другой эксперт предполагает, что Путин еще не определился со своим отношением к данному вопросу: «Боится политической ответственности». Третий эксперт надеется, что позиция В. Путина будет более умеренной: «Надеюсь, что решение будет принято, но в более мягкой форме. Скорее всего, уменьшит предлагаемые сроки выхода на пенсию, особенно для женщин».

Таким образом, **выводы по итогам экспертного опроса** о повышении пенсионного возраста можно свести к следующим пунктам.

1. Повышение пенсионного возраста считают неизбежным более половины экспертов. Причем главной причиной данной меры эксперты называют сложную демографическую ситуацию, при которой отчисления на одного пенсионера могут делать менее двух работающих. Это мировой тренд для стран со стареющим населением.<sup>3</sup> Противники повышения пенсионного возраста указывают на невозможность повышения пенсионного возраста из-за низкого уровня продолжительности жизни. Но как показывают специалисты, те цифры, которые фигурируют в качестве средних показателей продолжительности жизни, рассчитываются исходя из общего количества населения, они не привязаны к поколениям. А если рассчитать ожидаемую продолжительность жизни по достижении пенсионного возраста (при условии сохранения смертности на уровне 2016 года) для мужчин, достигших 60 лет, и для женщин, которым сейчас 55 лет, то для мужчин она составит более 16 лет, а для женщин – почти 26 лет.

2. Нельзя откладывать решение о повышении пенсионного возраста. И несмотря на то, что некоторые эксперты строят негативные социально-политические прогнозы в отношении принимаемого правительством решения, называя этот шаг «антисоциальным», в дальнейшем это будет сделать еще сложнее.

3. Постоянный дефицит Пенсионного фонда, сокращение объемов резервного фонда также увязаны со снижением численности трудоспособного населения. Альтернатива повышению пенсионного возраста – снижение размера пенсий или увеличение пенсионных отчислений. Эти способы общество также не примет. Это вынужденная, но практически безальтернативная мера, позволяющая хоть как-то увеличить размер пенсий. Иначе они будут и вовсе неприлично отличаться от далеко не заоблачных зарплат.

<sup>3</sup> В Германии в настоящее время на 1 пенсионера приходится 4 работающих гражданина. Но к 2030 г их будет 2. Поэтому уже началось повышение пенсионного возраста до 67 лет для мужчин и женщин

4. Отказ от повышения пенсионного возраста неизбежно приведет к снижению размера пенсий. Однако повышение пенсионного возраста без реальной реформы пенсионной системы не позволит государству в дальнейшем повышать пенсии. Ведь пенсионная система нормально функционирует до тех пор, пока численность плательщиков в пенсионный фонд, отчисляющих определенный коэффициент от своего трудового дохода, равна численности пенсионеров со средним размером пенсии [2, с.3].

5. Повышение пенсионного возраста – это не реформа пенсионной системы, а только способ пополнения дефицита бюджета Пенсионного фонда. Ведь на данный момент в России эффективный пенсионный возраст (когда работник является трудоспособным) уже выше нормативного: у мужчин – в среднем на 3,2 года, у женщин – на 5,3 лет [2, с.20]. И если повысить нормативный пенсионный возраст, то это позволит государству сэкономить на пенсионных выплатах тем людям, кто и так хочет, может (или вынужден) трудиться по достижении нынешних сроков выхода на пенсию.

6. Пенсионная реформа должна быть проведена с учетом гарантий государства по реализации Комплексной Программы по повышению качества жизни как настоящих, так и будущих пенсионеров, а это программа уже провозглашена в майском (2018 года) Указе президента РФ.

Отдельные эксперты предложили собственные **рекомендации по пенсионной реформе** и правовой защите граждан после увеличения пенсионного возраста.

1. Необходимо изменение самой структуры и подходов к управлению средствами Пенсионного фонда РФ.

2. Пенсионный фонд должен распоряжаться только социальными пенсиями. Накопительная часть пенсии может быть переведена на индивидуальные счета в банки, имеющие государственные гарантии под стабильный процент с условием ежегодной индексации, обусловленной уровнем инфляции в стране. Так как за уровень инфляции отвечает государство, то оно и должно индексировать пенсионные накопления граждан.

3. Возможно установление «гибкого» пенсионного возраста (по выбору – от 55 до 63 для женщин и от 60 до 65 – для мужчин). Необходимо дать возможность гражданам самостоятельно делать выбор: продолжить работать или выйти на пенсию небольшого размера.

4. Также можно установить менее жесткие пределы пенсионного возраста: до 60-ти лет для женщин, до 62-х лет для мужчин.

5. Парламент должен принять необходимые поправки в трудовое законодательство по защите прав граждан на сохранение рабочих мест в соответствии с новыми рамками пенсионного возраста.

6. Нужно продумать меры по компенсации «утраченной» пенсии для тех граждан, чей пенсионный возраст был продлен на всем протяжении переходного

периода.

7. Государство должно создавать условия для развития негосударственных пенсионных фондов.

8. Размер пенсии, кроме социальной, должен зависеть только от стажа работы и получаемой заработной платы.

9. Необходимо разработать понятную систему расчета пенсий, отказаться от балльной системы.

10. Требуется изменение системы пенсионного обеспечения государственных служащих всех категорий, систему льгот для них необходимо отменить.

11. Должен быть государственный банк, который будет отвечать за сохранность добровольных пенсионных накоплений. Доходность от размещения этих средств должна быть реальной.

12. По выплатам инвалидам – особый Фонд – согласно положениям Конституции РФ.

На основе рекомендаций экспертов могут быть предложены следующие **стратегические задачи для нормализации работы пенсионной системы РФ**.

1. Развитие пенсионной системы РФ возможно только в условиях функционирования правового государства. На укрепление этой части конституционных норм, на данном этапе, необходимо направить внимание властных структур и общества.

2. Развитие пенсионной системы не изолированный акт. Все эти мероприятия надо связывать с общим реформированием экономической системы и системы государственного управления.

3. Предоставить гражданство РФ иностранным рабочим и легализовать их на рынке труда. Повысить эффективность программы по предоставлению гражданства соотечественникам.

4. Сокращение размеров теневой экономики и решение проблем определения правового статуса самозанятых для повышения налоговой базы, в том числе для Пенсионного фонда.

5. Через четверть века по пенсионному обеспечению надо выйти за пределы солидарной ответственности.

6. Необходимо повышать качество медицинского обслуживания населения, в том числе граждан от 60 лет и старше.

В соответствии с итогами экспертного опроса, рекомендациями экспертов, сформированными на их основе стратегическими задачами для нормализации работы пенсионной системы РФ, предлагаются следующие **рекомендации депутатам Законодательного Собрания Оренбургской области** при подготовке предложений для Государственной Думы по вопросу о повышении пенсионного возраста.

1. В подготовке рекомендаций Законодательного собрания Оренбургской области по вопросу о повышении пенсионного возраста *следует учитывать позицию экспертного сообщества*, более половины которого отмечает неизбежность принятия решения о повышении пенсионного возраста в варианте, предложенном Правительством РФ. По мнению экспертов, в любом стареющем обществе мужчины и женщины должны работать дольше, иначе не выдер-

живает Пенсионный фонд.

2. *Проведение разъяснительной работы с гражданами:* в частности, в СМИ, опираясь на позиции экспертов по вопросам о причинах повышения пенсионного возраста и его возможных последствиях. Учитывая непопулярность принимаемого решения очень важно сделать акцент на том, что оно позволит увеличивать размер пенсий сейчас и в будущем, а увеличение пенсионного возраста – это только одно из изменений в ходе комплексного качественного реформирования пенсионной системы, причем самое болезненное для населения.

3. *Улучшение качества жизни граждан:* необходимо обратить внимание законодателей на необходимость сопровождения федерального закона о повышении пенсионного возраста комплексом решений по повышению качества жизни пенсионеров, поддержки россиян старших возрастов и молодежи на рынке труда.

4. *Повышение прозрачности пенсионной системы:* нужно совершенствовать пенсионную систему так, чтобы ее параметры, в частности, порядок расчета пенсионных выплат, были понятны всем поколениям граждан. Следует отказаться от бальной системы.

5. *Налаживание обратной связи:* необходим честный и открытый прямой диалог власти и общества по вопросу повышения пенсионного возраста в РФ. Будет полезным проведение прямой линии Президента РФ с обществом, в целом по пенсионной реформе и связанной с нею социальной политикой государства.

6. *Возможность внесения поправок в Проект Закона Правительства РФ о повышении пенсионного возраста:* законодатели должны прислушаться к мнению экспертного сообщества и граждан относительно сроков выхода на пенсию и сохранения пенсионных льгот. Необходимо подготовить соответствующие поправки в Законодательство РФ.

7. *Сохранение обратной связи:* нужны опросы населения Оренбургской области, в ходе которых можно собрать пожелания граждан, выяснить их позиции в оценке органов власти всех уровней и принимаемых ими решений, с тем, чтобы эти решения

вовремя скорректировать. Кроме того, социологические исследования помогут выявить протестный потенциал жителей Оренбуржья в отношении субъектов власти.

8. *Учет прошлого опыта реформирования системы социального обеспечения:* при проведении в 2005 году «монетизации льгот» массовые протесты начались не на стадии принятия закона, а после его введения в действие. Потребовались серьезные правовые, политические и финансовые усилия, чтобы разрешить эту проблему. Подобная ситуация может произойти и с законом о повышении пенсионного возраста. К такому ходу событий нужно подготовиться.

Подводя итог, следует отметить, что более половины экспертов считают повышение пенсионного возраста неизбежным, называя главной причиной – демографическую ситуацию в стране. Кроме того, снижение численности трудоспособных граждан приводит к дефициту пенсионного фонда. Разумеется, варианты, альтернативные повышению пенсионного возраста, такие как, снижение размера пенсий или увеличение пенсионных отчислений, общество также не примет.

Следует понимать, что отказ от повышения пенсионного возраста приведет к тому, что пенсии не смогут быть индексированы с учетом инфляции и превратиться в небольшое социальное пособие. Даже если это произойдет только через 10-15 лет, но уже сейчас – это ответственность нынешнего государства перед будущими поколениями россиян.

Безусловно, повышение пенсионного возраста – это не реформа пенсионной системы, а лишь способ пополнения дефицита Пенсионного фонда. Только лишь повышением сроков выхода на пенсию ситуацию не исправишь. Решение о повышении пенсионного возраста должно приниматься в контексте реформирования пенсионной системы в целом, иначе государство не сможет в дальнейшем повышать пенсии. Эксперты указали на основные направления реформирования пенсионной системы РФ, которая должна быть проведена с четом гарантий государства по реализации Комплексной Программы повышения качества жизни как настоящих, так и будущих пенсионеров.

**Рецензент:** Кудашова Ю.В., заведующий кафедрой журналистики Оренбургского государственного университета, д. полит. н.



## ШИНКОВА СВЕТЛАНА СЕРГЕЕВНА

кандидат философских наук, доцент кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, [philosofer-sh@yandex.ru](mailto:philosofer-sh@yandex.ru)

### БЕЗОПАСНОСТЬ ЖИТЕЛЕЙ ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ В УЧРЕЖДЕНИЯХ МАССОВОГО ПРЕБЫВАНИЯ ЛЮДЕЙ В КОНТЕКСТЕ ТРАГЕДИИ В КЕМЕРОВО

#### SHINKOVA SVETLANA SERGEYEVNA

PHD in Philosophy, associate professor of the Department of humanities, social-economic, mathematical and natural sciences Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [philosofer-sh@yandex.ru](mailto:philosofer-sh@yandex.ru)

### THE SAFETY OF THE RESIDENTS OF THE ORENBURG REGION IN THE INSTITUTIONS OF MASS STAY OF PEOPLE, IN THE CONTEXT OF THE TRAGEDY IN KEMEROVO

**Аннотация:** статья посвящена исследованию общественного мнения по проблемам безопасности граждан в публичных местах. Эта проблема приобрела особую актуальность после трагедии в Кемерово, где пожар унес жизни 60 человек, и из них 41 – ребенка. Главные направления общественной дискуссии по этой проблеме рассматриваются на основе экспертного опроса, проведенного в Оренбурге в апреле 2018 года, а также по итогам студенческой фокус-группы, состоявшейся 6 апреля 2018 года в Оренбургском институте Московского государственного юридического университета (МГЮА)

**Ключевые слова:** безопасность, система пожарной безопасности, государственные институты, МЧС, коррупция, малый бизнес, проверки, фокус- группа, экспертный опрос.

**Review.** the article is devoted to the study of public opinion on the problems of citizens security in public places. This problem has become especially urgent after the tragedy in Kemerovo, where the fire took the lives of 60 people, 41 of them – a child. The main directions of public discussion on this issue are considered on the basis of an expert survey conducted in Orenburg in April 2018, as well as the results of the student focus group, held April 6 2018 at the Orenburg Institute of Moscow state law University (MSLA)

**Keywords:** safety, fire safety system, state institutions, Ministry of emergency situations, corruption, small business, checks, focus group, expert survey.

События в Кемерово оказали серьезное влияние на оценку обществом деятельности государственных органов по обеспечению безопасности граждан в публичных местах. Наше исследование посвящено оценке этой проблемы в студенческой среде и экспертном сообществе.<sup>1</sup>

Участникам фокус-группы предложили обсудить ряд вопросов: уровень собственной безопасности в торгово-развлекательных центрах, причины трагедии в Кемерово, взаимоотношение власти и бизнеса по обеспечению безопасности и степень их ответственности, а также меры профилактики для пре-

дотвращения подобных трагедий.

Первый вопрос касался **оценки студентами уровня собственной безопасности в торгово-развлекательных центрах** и других общественных местах в Оренбурге. Студентам был задан вопрос: «Чувствуете ли вы себя в безопасности в торгово-развлекательных центрах, кинотеатрах и других общественных местах в Оренбурге?»<sup>2</sup> Голосование по этому вопросу зафиксировало, что у большинства студентов (5 из 8) пока не сложилась собственная устойчивая позиция по этому вопросу. Позиции остальных участников разделились на противоположные. Двое

<sup>1</sup> Примечание. Статья подготовлена по итогам проведения фокус-группы со студентами в ОИ МГЮА (06.04.2018) и по итогам опроса экспертов, проведенного СЦОМ в Оренбурге со 2 по 16 апреля 2018 года. В работе фокус-группы приняли участие 8 студентов 1-го, 2-го и 3-го курсов ОИ МГЮА. Количество участников фокус-группы оптимально в соответствии с требованиями методики проведения такой формы качественного социологического исследования. Для участия в экспертном опросе были привлечены 30 экспертов, в числе которых были представлены работники органов государственной власти, журналисты и преподаватели четырех вузов Оренбурга.

<sup>2</sup> Примечание. По информации начальника регионального ГУ МЧС Александра Зенова сегодня в области работают 175 торговых предприятий с возможным пребыванием на них более 200 человек. В ходе проведенных проверок установлено, что только 33 объекта эксплуатируются без нарушений требований пожарной безопасности. URL: <http://fedpress.ru/news/56/society/2004310> (дата обращения: 20.08.2018).

студентов полагают, что в общественных местах, которые они посещают, опасности нет, так как, в частности, оренбургские торговые центры преимущественно одноэтажные. Противоположная позиция была аргументирована так. То, что здание одноэтажное, может не спасти в случае чрезвычайной ситуации. Люди все равно могут погибнуть из-за отсутствия системы противопожарной безопасности; из-за возникшей в толпе паники, когда люди не знают, куда идти, так как нет подготовленных запасных выходов; из-за быстрого задымления и выброса в воздух вредных веществ, возникающих в результате горения или плавления опасных материалов, используемых при строительстве и ремонте общественных мест. Так, в 2009 году посетителей «Хромой лошади» не спасло то, что здание было одноэтажное.

Второй вопрос касался оценки *причин трагедии в Кемерово*. Студентам был предложен вопрос: «Является ли трагедия в Кемерово случайным стечением обстоятельств или закономерным результатом ошибок в обеспечении безопасности граждан со стороны государства?» Участники фокус-группы сошлись во мнении, что безопасность не обеспечивается государством в целом, и это не просто случайное стечение обстоятельств.

В качестве *первой причины* трагедии была названа *коррупция*. Участники полагают, что вместо того, чтобы следовать законам и инструкциям, людям проще заплатить и не делать то, что предписано. Одни дают – другие берут, и такая коррупционная цепочка приводит к подобным катастрофам. Студенты считают, что коррупция существует везде, не только в регионах, но и на федеральном уровне, а то, что ближе к центру пока не случилось таких происшествий как в Кемерово, – это дело времени. «Если такая ситуация произойдет, – говорит участник фокус-группы, – то потери будут большими опять же из-за коррупционных факторов, из-за того, что закрывают глаза на многое, и поэтому жертв больше...» Другой участник с ним соглашается: «Просто некоторые люди живут с такими понятиями, что можно все купить, сделать за те деньги, которые у них есть и не задумываться о последствиях. Та же проверка безопасности, которая была. Если бы они не заплатили деньги, то не произошло бы то, что произошло».

В качестве *второй причины* был назван *человеческий фактор* – несоблюдение работниками торгового центра своих должностных инструкций, а также недостаточная информированность самих граждан о том, как действовать в чрезвычайных ситуациях. Студенты отмечают, что трагедия произошла из-за невыполнения своих должностных обязанностей охранниками торгового центра, начальником службы пожарной безопасности, работниками кинотеатра (в частности, контролерами кинозалов). Они сделали все на «авось», сообщив руководству ТРЦ информацию о том, что в кинозалах никого нет, тем самым дезинформировав спасательные службы. Кроме того, говорят студенты, люди сами мало знают об обеспечении собственной безопасности при возникновении чрезвычайных

ситуаций. Так, один из участников фокус-группы, рассказывая о мероприятиях по пожарной безопасности, проходивших в вузе, отметил: «Некоторые студентки, после объявления пожарной тревоги, бежали к лифту, вызывать лифт. О чем говорить, если человек сам не образован в плане своей безопасности?» Другой участник ему вторит: «Люди так халатно относятся к правилам пожарной безопасности, что это могло произойти не только в Кемерово, но и в Оренбурге, и в других городах нашей страны. Пока мы не будем, надлежащим образом относиться к пожарной безопасности, проводить постоянно проверки... это неизбежно еще раз может где-то повториться». С подобной оценкой ситуации соглашается и третий участник: «Кто-то тут не отработал, кто-то руководству не доложил, кто-то своим подчиненным не сказал. И получается вот она – наша культура безопасности. Очень низкая культура безопасности у наших граждан». Таким образом, невоспитанность граждан, несознательность, безответственность, недостаточная юридическая грамотность – все это студенты отмечают, как неотъемлемые причины трагедий подобного рода. Однако участники фокус-группы не считают, что разгильдяйство сотрудников комплекса «Зимняя вишня» можно считать основной причиной трагедии. Рассуждая об этом, некоторые участники пришли к выводу, что разгильдяйство у людей появляется тогда, когда над ним нет «должного контроля».

Поэтому *третья причина* трагедии – *отсутствие своевременных проверок* ТРЦ органами власти на предмет безопасности граждан. Ряд студентов склонялись к тому, что виновными можно назвать и соответствующие службы, которые не проводили вовремя качественную проверку помещения на соответствие стандартам безопасности. Один из участников фокус-группы восклицает: «Два года не проводились проверки! О какой «случайности» может идти речь. Это уже закономерность, связанная с безответственностью тех органов, которые обязаны были проводить проверки».

Наконец, *четвертая причина* – *отсутствие системной работы по обеспечению безопасности граждан*. Студенты полагают, что в нашей стране нет слаженного продуктивного сотрудничества между гражданами и чиновниками. И те и другие начинают проявлять активность только тогда, когда что-то произойдет. Как отмечает один участник: «У нас все, как говорится, «пока гром не грянет». Это касается как госорганов и должностных лиц, так и людей в целом. Сейчас проверки ведутся не только госорганами, но и инициативными группами граждан, которые обходят торговые центры и размещают в интернете результаты проверок. В принципе, раньше ничто не мешало собрать эти инициативные группы. Просто все, как обычно, ждут какого-то повода, толчка для того, чтобы начать что-то делать».

В целом, мнения участников фокус-группы о причинах трагедии в Кемерово соотносится с мнением экспертов-специалистов в области пожарной безопасности.

Третий вопрос, выносимый на обсуждение, касался **взаимоотношения бизнеса и общества по проблемам обеспечения безопасности граждан**. Студентам было предложено подумать: «Является ли причиной трагедии те льготы, которые арендаторы «Зимней вишни» получили как руководители малого предприятия?» Некоторые студенты полагают, что льготы были направлены на развитие предпринимательской деятельности и это никак не связано с тем, что арендатор поступил незаконно. Однако один из участников предложил оставить предпринимателям только налоговые льготы, а не льготы на количество проверок: «...пожарная безопасность – это все-таки ответственность за жизнь людей. К плановой проверке можно подготовиться, приукрасить, что будет все хорошо, и проверку вы пройдете. А к внеплановой проверке подготовиться сложнее и безопасность была бы на более высоком уровне. А льготы на проверки пожарной безопасности нужно убрать». Другой участник добавляет: «К чему эти льготы на отсутствие внеплановых проверок? Если человек собирается заниматься предпринимательской деятельностью, то он, соответственно, получает достаточно неплохую прибыль и фактор проверок не должен его смущать и мешать развитию предпринимательской деятельности». Третий участник обращает внимание на то, что увеличение проверок может негативно сказаться на развитии в России предпринимательской деятельности и повысить уровень коррупции: «У нас и так с предпринимательством беда в России. Тут еще и малые предприятия... нужны льготы для малого предприятия. Но здесь палка о двух концах, как говорится. Больше проверок – больше коррупции, меньше проверок – тоже за деньги». К этому мнению присоединяется следующий участник: «Просто деньги платят – вот и вся проверка. И поэтому их убрали. Если бы они должным образом проводились, то тогда их можно было бы оставить. Это была бы не проблема для предпринимателей – выполнять свои обязанности. А на самом деле, все знают, как они проводятся. Это просто лишние затраты для предпринимателей». Еще один участник фокус-группы верит в сознательность предпринимателей и должное исполнение своих обязанностей чиновниками: «Если у тебя цель – извлечение прибыли, то ты должен действовать так, чтобы быть готовым к любым проверкам, к воздействию со стороны государства. И пусть проверка будет внеочередная или плановая. Если ты готов, если ты сделал так, как положено сделать, то в принципе, тебе и льготы эти не нужны». В целом, студенты согласны, что льготы, направленные на развитие предпринимательской деятельности, не являются причиной трагедии, что льготы никак не связаны с тем, что арендатор поступил незаконно, не выполнив необходимые требования и предписания. Как мы уже отмечали, студенты склонны в качестве более значимых причин трагедии считать коррупцию и халатное отношение предпринимателей и чиновников к своим обязанностям.

Четвертый вопрос, вынесенный на обсуждение,

**касался ответственности за трагедию в Кемерово**. Студенты должны были ответить на вопрос: «Кого нужно наказывать в первую очередь за трагедию в Кемерово?» На этот вопрос участникам были предложены варианты ответа: 1) органы власти на всех уровнях; 2) те органы власти, которые давали разрешение на создание ТРЦ в непригодных для обеспечения безопасности граждан помещениях; 3) те органы власти, которые не проводят своевременных проверок и не контролируют работу этих учреждений на предмет безопасности граждан; 4) ФСБ, МВД, МЧС, в инструкциях которых существуют противоречия, что и приводят к трагедиям подобного рода; 5) руководство ТРЦ (ведь за 2 месяца до трагедии выяснилось, что не работает пожарная безопасность, сотрудники обращались с заявлением на имя директора, который арендовал это помещение, но он ничего не предпринял).

Мнения участников относительно того, кого необходимо наказывать в первую очередь, разделились. Один из участников настаивает на том, что наказание должны понести все, имеющие отношения к обеспечению безопасности граждан. Ответственен должен быть каждый: от контролеров до сотрудников и руководителей пожарных инспекций. Второй участник считает, что прежде, чем назначать виновного, нужно установить причину пожара, а далее устанавливать виновных лиц будут органы следствия. Третий участник полагает, что виновным является сотрудник ТРЦ, ответственный за пожарную безопасность, и у которого не было соответствующего образования. К этому мнению присоединяется четвертый участник, считая, что и директора тоже нужно наказать, ведь он принял на работу человека, неподготовленного к работе по обеспечению пожарной безопасности и не принял мер тогда, когда сигнализация вышла из строя. Безответственность руководителей бизнеса недавно была наглядно продемонстрирована. Так, на территории Оренбургской области после прошедших проверок крупных объектов с массовым пребыванием людей, были выявлены серьезные нарушения в обеспечении безопасности оренбуржцев. Представители ряда крупных предприятий проигнорировали критику. Пришлось приостанавливать деятельность некоторых из них.

Ряд участников согласны также и с тем, что необходимо привлечь инспекторов, которые проводили проверки. И несмотря на то, что в качестве виновных и ответственных за трагедию, участники считают и МЧС, и органы, давшие разрешение на строительство ТРЦ, но вот доказать вину представителей органов власти, замечают они, в нашей стране затруднительно. Относительно виновности губернатора Кемеровской области А. Тулеева, участники отмечают следующее: «А. Тулеев не чувствовал свою вину перед людьми, которые были на митинге. Ведь он даже не приехал на место трагедии в тот день. Отмолчался, отсиделся, и в результате к людям выходил его заместитель». Скорее, отставка губернатора, приходят к выводу участники, была не признанием его

вины, а способом предотвращения массовых волнений, ведь трагедия вызвала мощное общественное недовольство, вылившееся в массовые митинги.

Итоговое голосование по данному вопросу о виновных и ответственных за трагедию в Кемерово таково: ни один опрошенный не считает, что в первую очередь ответственность должны нести работники ТРЦ; трое опрошенных полагают, что в первую очередь должны понести наказание представители органов власти; и пятеро опрошенных уверены в том, что самые главные виновники, которых необходимо привлекать к ответственности в таких случаях, - руководители бизнеса.

На голосование также был вынесен еще один вопрос: «Является ли трагедия в Кемерово случайным стечением обстоятельств или закономерным результатом ошибок в обеспечении безопасности граждан со стороны государства?» Семеро опрошенных полагают, что это закономерность. Лишь один опрошенный считает это случайностью.

И, наконец, последний вопрос касался **способов предотвращения подобных трагедий**. Участников спросили: «Как можно предотвратить и сократить число таких трагедий, и можно ли вообще это сделать? Каковы основные направления деятельности государства, бизнеса и общества для предотвращения таких трагедий, как в Кемерово?». Студенты предложили несколько сфер, качественные и конструктивные изменения в которых позволят избежать подобных катастроф в будущем.

**1. Законодательная деятельность.** Участники усматривают большое количество противоречий в том объеме федеральных законов, постановлений правительства, указов президента и подзаконных актов. Необходимо принимать законы обдуманно, после многократных обсуждений и проверок на возможные противоречия с другими. В случае обнаружения этих противоречий, вовремя их устранять. Однако участники, понимают, что наведение порядка в законодательной деятельности – процесс длительный и трудный, но неизбежный: «Если мы еще дойдем до должностных инструкций, мы должны пройти такое количество нормативных актов по всей иерархии, все это проверить. Это займет много времени, даже если начать проверять одну пожарную безопасность».

**2. Правоприменительная практика.** Участники настаивают на том, что нужно навести порядок в использовании работниками контролирующих органов инструкций для проведения проверок, создать четкий перечень тех нарушений, за которые проверяемые привлекаются к ответственности. Также один из участников предлагает сохранить внеплановые проверки, в том числе для молодого бизнеса, и привлекать общественных наблюдателей при осуществлении проверок.

**3. Бизнес.** Участники полагают, что нужно повышать ответственность руководителей бизнеса: «В первую очередь, должна быть личная ответственность, как руководителей, так и самих сотрудников таких предприятий, заведений, центров, любых организаций, где бывают массовые скопления людей».

**4. Самосознание и самообразование граждан.** Участники считают, что при обеспечении собственной безопасности нужно начинать с себя: «Мы можем бесконечно линчевать власть и говорить, что они плохие, но нужно начать с себя. Правовая культура играет важную роль. Нужно начинать с малого. Пока мы не заинтересуемся, не поймем, что это в целях нашей безопасности, мы не будем этого делать, никто не будет этого делать. Пока эта ситуация не случилась в Кемерово, мы не обращали внимания на пожарные стенды и прочее, есть они или нет. Например, в Казанском университете ребята тушили возгорание проводки, и они просто дули на нее. Мы ничего не знаем. Хотя курс БЖД есть в университете, и курс ОБЖ был в школе. Но это теория, а здесь – практика». Осознание пробелов в знаниях по обеспечению безопасности, по выживанию в чрезвычайных ситуациях, - это первый шаг к тому, чтобы начинать их обретать: «На уроках ОБЖ и БЖД, нужно, как сотрудники МЧС, отрабатывать определенные навыки реагирования в определенных типовых ситуациях, в полевых условиях. А кто из нас знает размеры своего противогаза? И еще нужно уметь правильно дышать и не задохнуться в этом противогазе». С этим схоже и мнение другого участника, который обращает внимание не только на то, что нужно отрабатывать последовательность действий в различных чрезвычайных ситуациях, но и на то, что нужно приобретать навыки психической саморегуляции: «Конечно, теория важна, но типичные бытовые ситуации нужно воспроизводить, например, горение проводки, и обучать людей действовать в этой ситуации. То есть все зависит от нас, от нашей культуры безопасности. Нужно делать еще какие-то курсы психологической поддержки. Даже если тебя научили правильно вести при чрезвычайной ситуации, физически ты способен это сделать, ну, а если ты не можешь справиться с эмоциями?»

**5. Информационное пространство.** Участники предлагают, чтобы СМИ активнее информировала население о подобных трагедиях, не замалчивала их, а также оповещала о выявленных при проведении проверок случаях несоблюдения предпринимателями требований безопасности. По мнению участников, это бы заставило людей задуматься о своей безопасности и предпринимать определенные действия по ее обеспечению: «У нас в России как? Если дело получает широкую огласку, дело начинают обсуждать, то власть начинает шевелиться, и начинает действовать. Ведь если зайти на сайт МЧС, то можно посмотреть, что очень много людей гибнут в похожих ситуациях, но об этом не узнают. Тоже есть массовые жертвы других пожаров, взрывов, обрушений домов из-за нарушений при строительстве». С этим схоже мнение другого участника: «Медийные люди, которые двигают толпами, молодежь, они должны поднимать эти проблемы. Дело примет широкую огласку и власть начнет шевелиться. По Центральному телевидению мы должны не замалчивать трагедии, теракты, которые произошли. А то, как у нас, трагедия произошла, резонанс схлынул, и дальше людей пред-

почитают не «кошмарить», лишний раз не вспомнят ни о трагедии в Беслане, ни о чем таком. Соответственно, может, напоминать почаще об этом?» Участники фокус-группы подмечают существующую тенденцию: чем резонанснее трагедия, чем шире она освещается в прессе, тем активнее осуществляют свою деятельность представители органов власти и сознательнее становятся руководители бизнеса.

6. *Гражданская самоорганизация.* Участники осознают низкую гражданскую активность и назревшую необходимость в независимых инициативных группах граждан, которые бы отслеживали нарушения в конкретных общественных местах, тем самым предотвращая трагедии подобного рода: «Если бы была организация независимых наблюдателей за деятельностью руководства учреждений массового пребывания людей, которые бы доводили до мнения большинства эти вещи через интернет, СМИ, то они бы не давали власти расслабляться. Такими выступили инициативные группы, которые после пожара в Кемерово прошли по местным ТРЦ и выявили массу аналогичных нарушений». Многие участники выразили готовность выступить общественными активистами, волонтерами.

Итак, по результатам обсуждения в фокус-группе мы можем сделать следующие **выводы**.

1. Трагедия в Кемерово очень серьезно повлияла на самосознание студенческой молодежи. Прежде всего потому, что молодые люди осознали, как остро стоит проблема обеспечения их собственной безопасности.

2. Главным источником информации для студентов являются электронные СМИ, Интернет, социальные сети.

3. Несмотря на возраст и небольшой житейский опыт в оценке причин кемеровской трагедии и основных направлений по предотвращению анало-

гичных событий, студенты назвали те же причины и направления, что и эксперты в опросе, проведенном СЦОМ в июле 2018г.

4. Между тем, основной акцент студенты сделали на личную ответственность за обеспечение собственной безопасности и проявили готовность в качестве волонтеров поучаствовать в общественных проверках работы учреждений с массовым пребыванием граждан.

5. Студенты предложили в образовательных учреждениях уделять внимание не только теории, но и формированию практических навыков по обеспечению личной безопасности.

6. Вместе с тем, студенты ОИ МГЮА обратили особое внимание на законотворчество и нормативную составляющую по предотвращению указанных трагедий.

7. Студенты указали и на ряд важных направлений в деятельности органов власти по предотвращению событий, аналогичных Кемеровской трагедии.

8. Обращает на себя внимание и тот пессимистический прогноз, который дали студенты по поводу возможности предотвращения таких трагедий в нашей области.

9. На прошедших выборах Президента РФ большинство студенческой молодежи сознательно поддержало В. Путина, о чем этом свидетельствуют и данные социологического опроса, проведенного СЦОМ в 5-ти вузах города 20-25 января 2018 года. Очень важно сохранить этот ресурс доверия студенческой молодежи к национальному лидеру и государству, одной из главных функций которого является обеспечение безопасности граждан.

10. Студенты обратили внимание на то, что коррупция одна из основных причин не только этой трагедии. Коррупция прочно вплетена во все аспекты отношений между бизнесом и государством.

**Рецензент:** Солодкая М.С., заведующий кафедрой обегуманитарных, социально-экономических, математических и естественнонаучных дисциплин Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), д.ф.н., профессор.

---

## Раздел второй

# ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

**БУЯНОВА ЕКАТЕРИНА ВЛАДИМИРОВНА**

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

## ДРУЖЕСТВЕННОЕ К РЕБЕНКУ ПРАВОСУДИЕ И ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

**BUYANOVA EKATERINA VLADIMIROVNA**

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

## FRIENDSHIP TO JUSTICE AND RESTORATIVE TECHNOLOGIES IN THE SYSTEM OF CIVIL LEGAL PROCEEDINGS: PROBLEMS AND PROSPECTS

**Аннотация.** В статье автором последовательно анализируется практика реализации и перспективы развития в российском гражданском процессуальном законодательстве концепции дружественного к ребенку правосудия, в том числе путем применения процедуры медиации, в целях выявления недостатков и пробелов в законодательном регулировании и выработке конкретных предложений по его совершенствованию. Кроме того, затрагиваются проблемы доступа детей к международному правосудию.

**Ключевые слова:** ювенальная юстиция, дружественное к ребенку правосудие, судебная защита несовершеннолетних, гарантии прав ребенка, споры о детях, процедура медиации, доступ ребенка к международному правосудию.

**Review.** In the article the author has consistently analyzed the practice of implementation and prospects for the development in the Russian civil procedural legislation of the concept of child-friendly justice, including through the use of mediation, in order to identify shortcomings and gaps in legislative regulation and formulate concrete proposals for its improvement. In addition, the problems of children's access to international justice are addressed.

**Keywords:** juvenile justice, child-friendly justice, juvenile justice, child rights guarantees, child disputes, mediation procedure, child access to international justice.

Семья является ценностью любого современного государства. Главная ценность семейной жизни – дети. Именно в семье формируется образ жизни каждого ребенка, следовательно, именно роль семьи, семейное воспитание и возрождение ее природного назначения сегодня является насущным требованием времени<sup>1</sup>.

Согласно Всеобщей декларации прав человека дети имеют право на особую заботу и помощь. При

этом в ст. 8 Всеобщей декларации прав человека, в ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и в статьях 45, 46 и 52 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ) закреплено право каждого на свободный доступ к правосудию.

Ребенку от рождения принадлежат и гарантируются государством права и свободы человека и

---

<sup>1</sup> Гомбоев Б.З., Минеева Е.Л. Дружественное к ребенку правосудие: разрешение споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 77.

гражданина в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными законами, Семейным кодексом Российской Федерации (далее – СК РФ) и другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Наше государство после ратификации 2 сентября 1990 г. Международной конвенции ООН о правах ребенка, а также иных международных актов в сфере обеспечения прав детей, выразила приверженность участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для жизни детей, в том числе в сфере правосудия. Поскольку неоспорим тот факт, что несовершеннолетние участники судебного процесса нуждаются во внимательном отношении со стороны государства с целью максимально полного обеспечения их прав и законных интересов, учитывая, что в силу своего возраста они не могут самостоятельно отстаивать свои права<sup>2</sup>.

Указом Президента Российской Федерации № 761 от 1 июня 2012 г. утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 г.г., в соответствии с которой одним из приоритетных направлений работы всех ветвей власти и органов местного самоуправления предусмотрено поэтапное формирование дружественного к ребенку правосудия как системы гражданского, административного и уголовного судопроизводства, которая гарантирует обеспечение прав ребенка в соответствии с общепризнанными принципами и нормами национального и международного законодательства<sup>3</sup>, а также с учетом возраста, степени зрелости ребенка и понимания им обстоятельств дела<sup>4</sup>. Разработанная национальная стратегия стала новаторским документом, поскольку ничего подобного в истории нашей страны не создавалось.

Основными принципами и элементами дружественного к ребенку правосудия признаны: незамедлительное принятие решений; направленность на обеспечение потребностей, прав и интересов ребенка; уважение личности и достоинства ребенка, его частной и семейной жизни; признание ключевой роли семьи для выживания, защиты прав и развития ребенка; активное использование в судебном процессе данных о детях, условиях их жизни и воспитания, полученных судом в установленном законом порядке; усиление охранительной функции суда по отношению к ребенку; приоритет восстановительного под-

хода и воспитательного воздействия; специальная подготовка судей по делам несовершеннолетних; наличие системы специализированных вспомогательных служб (в том числе служб примирения), а также процедур и норм общественного контроля за соблюдением прав ребенка<sup>5</sup>.

Закреплению в Стратегии основных принципов и элементов дружественного к ребенку правосудия в значительной степени предшествовала деятельность созданной в 2009 г. при Совете судей Российской Федерации рабочей группы по созданию и развитию механизмов ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации. Механизмы конкретного внедрения и применения вышеуказанных принципов и элементов дружественного к ребенку правосудия неоднократно обсуждались на заседаниях рабочей группы, докладывались на заседании президиума Совета судей Российской Федерации, на пленарном заседании Государственной думы по вопросам ювенальной юстиции.

С учетом изменений в действующем законодательстве постановлением президиума Совета судей Российской Федерации от 1 декабря 2014 г. № 427 группа переименована в рабочую группу при Совете судей Российской Федерации по вопросам дружественного к ребенку правосудия в системе правосудия в Российской Федерации. В состав группы входят судьи Верховного суда Российской Федерации, Чувашской Республики, председатели и судьи областных и районных судов, представители Судебного департамента при Верховном суде Российской Федерации, ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»<sup>6</sup>.

Закрепленные в Стратегии вышеуказанные принципы и элементы дружественного к ребенку правосудия суды Российской Федерации (к примеру, Липецкой области, Оренбургской области) последовательно применяют при рассмотрении уголовных дел с участием несовершеннолетних, а также определенных категорий гражданских дел, где затрагиваются права несовершеннолетних. Выражается это в следующем: соблюдение принципа специализации судей, рассматривающих уголовные и (или) гражданские дела и материалы с участием несовершеннолетних; активное участие в судопроизводстве помощника судьи с функциями социального работника; психологическое сопровождение несовершеннолетних правонарушителей, жертв преступлений, а также детей и семей, попавших в трудную жизненную ситуацию; со-

<sup>2</sup> Алексеева М.А. Проблемы обеспечения доступа детей к международному правосудию для защиты их прав и интересов // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 13.

<sup>3</sup> Марков И.И. Проблемы и перспективы развития дружественного к ребенку правосудия // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 9.

<sup>4</sup> Ефремова Е.В. Проблемы разрешения споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 89.

<sup>5</sup> Марков И.И. Указ соч. С. 9; Ефремова Е.В. Указ соч. С. 89.

<sup>6</sup> Марков И.И. Указ соч. С. 9.

циальная диагностика личности несовершеннолетнего и совершеннолетнего им правонарушения; составление карты социального сопровождения несовершеннолетнего правонарушителя как основы его реабилитационной программы; проведение психолого-педагогического исследования по гражданскому делу, связанному с воспитанием детей; проведение различных профилактических мероприятий с несовершеннолетними и их семьями, оказавшимися в трудной жизненной ситуации; проведение процедуры медиации в целях урегулирования конфликтов, вытекающих из семейных правоотношений; способствование развитию служб примирения как меры первичной профилактики правонарушений и внутришкольных конфликтов.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации Правительством Оренбургской области был разработан и реализован комплекс мер, направленных на защиту прав и обеспечение гарантий детям и их семьям (постановление Правительства Оренбургской области от 24.12.2012 г. № 1143-п «О программе действий в интересах детей в Оренбургской области на 2012-2017 годы»).

Указом Губернатора Оренбургской области от 29.11.2012 г. № 841-ук «О координационном совете по реализации программы действий в интересах детей в Оренбургской области на 2012-2017 годы и государственной семейной политики на 2015-2018 годы» создан координационный совет по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей, определен его персональный состав.

04 марта 2011 г. был принят Закон Оренбургской области № 4330/1017-IV-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Оренбургской области». В настоящее время функции Уполномоченного по правам ребенка в Оренбургской области осуществляет Ковыльская Ольга Григорьевна.

**Указом Президента Российской Федерации от 29 мая 2017 г. № 240 в целях совершенствования государственной политики в сфере защиты детства, учитывая результаты, достигнутые в ходе реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы, 2018-2027 годы в Российской Федерации объявлены Десятилетием Детства,** что свидетельствует, в первую очередь, о сохраняющейся проблеме в охране детства, здорового подрастающего поколения, а также о заботе государства в обеспечении прав и законных интересов несовершеннолетних граждан страны и налагает особую ответственность на всех нас за реализацию мер, принимаемых по развитию дружественного к ребенку правосудия<sup>7</sup>.

В свете вышеизложенного, следует отметить,

<sup>7</sup> Кириллова А.А. Вступительное слово // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. С. 5.

<sup>8</sup> Максимов А.А. Дружественное к ребенку правосудие: практика реализации и перспективы развития при разрешении споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. С. 92.

<sup>9</sup> Гамбоев Б.З., Минеева Е.Л. Указ. соч. С. 77.

что в последние два десятилетия в обиход как представителей научной среды, так и юристов-практиков прочно вошел термин «ювенальная юстиция», ставший не только предметом научных изысканий, но и практической реализации в законодательной и правоприменительной сферах. Ювенальная юстиция, первоначально понимавшаяся узко, как правосудие в отношении несовершеннолетних, и, как правило, по уголовным делам, с годами наполнилась более глубоким и качественно иным содержанием, преобразовавшимся и раскрываемым в настоящее время прежде всего как дружественное к ребенку правосудие. В настоящее время происходит формирование его как самостоятельного института по защите прав несовершеннолетних, реализуемого в нормах материального и процессуального права, в том числе и в рамках гражданского и гражданско-процессуального права<sup>8</sup>.

Основные принципы дружественного отношения к ребенку полностью реализуются в гражданском судопроизводстве. В целях вынесения правильного судебного решения, которое в полной мере будет способствовать благополучию и защите интересов ребенка, необходимо выявить условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, личностные черты ребенка и родителей, особенности взаимоотношений ребенка со средой, учитывать результаты специалистом-психологом сложившейся ситуации, повлекшей предъявление иска в суд.

К спорам о детях законодателем отнесены следующие споры: о воспитании детей между родителями, об отобрании детей от третьих лиц, о лишении родительских прав, об ограничении в родительских правах, о восстановлении в родительских правах, об отмене ограничения родительских прав, об установлении отцовства в судебном порядке, об оспаривании отцовства (материнства), об отмене усыновления, о взыскании алиментов.

Дела данной категории представляют сложность с психологической точки зрения, поскольку каждое дело - это в первую очередь судьба ребенка, который, как правило, предоставлен сам себе, имеет неблагоприятных родителей, злоупотребляющих спиртными напитками, не работающих, ведущих асоциальный образ жизни. Именно ребенок в таких спорах оказывается в центре конфликта и зачастую остается один на один с трагедией, а его интересы нарушают самые близкие ему люди - родители.

Коренным образом необходимо менять подход к рассмотрению таких дел. Представляется, в центре судебного процесса должен находиться ребенок, его интересы, а сам судебный процесс должен быть ориентирован на сохранение семьи и защиту ребенка<sup>9</sup>.



Вместе с тем, к сожалению, на практике возникают некоторые сложности, связанные с реализацией элементов дружественного в отношении ребенка правосудия и восстановительных технологий в систему гражданского судопроизводства. Вот некоторые из них.

1) Интересы детей - это критерий, которым должен руководствоваться суд при рассмотрении соответствующих споров. Однако ни в Семейном кодексе Российской Федерации, ни в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 27.05.1998 г. № 10 «О применении судами законодательства при разрешении споров, связанных с воспитанием детей»<sup>10</sup> нет каких-либо разъяснений по вопросу о том, что такое интересы детей и при каких условиях они могут быть признаны обеспеченными. Установление четких правил обеспечения интересов детей невозможно по объективным причинам, поскольку нельзя предположить все спорные семейно-правовые ситуации. В то же время при рассмотрении споров, связанных с воспитанием детей, можно руководствоваться разъяснением, содержащимся в Постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации от 20 апреля 2006 г. № 8 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей». В п. 15 данного постановления отмечается: «В силу пункта 2 статьи 124 СК РФ усыновление допускается только в интересах детей»<sup>11</sup>.

2) Согласно ст. 57 СК РФ ребенок вправе выражать свое мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы, а также быть заслушанным в ходе любого судебного или административного разбирательства. Учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам. В случаях, предусмотренных СК РФ (статьи 59, 72, 132, 134, 136, 143, 145), органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребенка, достигшего возраста десяти лет<sup>12</sup>.

На практике же реализация права ребенка выражать свое мнение в ходе судебного разбирательства сопровождается значительными трудностями. Следует согласиться с А. Эрделевским в том, что «российские суды традиционно отрицательно относились к участию ребенка в судебном процессе. В результате у нас нет устоявшейся судебной практики по этому вопросу»<sup>13</sup>.

Без крайней на то необходимости присутствие ребенка в суде нежелательно, так как это может отрицательно повлиять не его неокрепшую психику. С другой стороны, ребенку должно быть предоставлено право свободно выразить свое мнение в суде, в противном случае нарушаются требования ст. 57 СК

РФ<sup>14</sup>.

Следует согласиться с учеными, предлагающими внести в ст. 57 СК РФ ряд изменений и дополнений. А именно: должен быть расширен перечень случаев, когда органы опеки и попечительства или суд могут принять решение только с согласия ребенка, достигшего возраста 10 лет. Это предполагает внесение дополнений в соответствующие статьи СК РФ: при рассмотрении судом иска об установлении отцовства в отношении данного ребенка (п. 4 ст. 48 СК РФ), при рассмотрении судом иска об отмене усыновления (ст. 142 СК РФ).

Исходя из принципа разграничения правового статуса малолетних и несовершеннолетних, необходимо включить в ст. 57 СК РФ правило: «В случаях, предусмотренных законом, обязательным является согласие ребенка, достигшего возраста 14 лет» и внести дополнения в п. 2 ст. 24 и п. 3 ст. 65 СК РФ, в связи с необходимостью получения согласия ребенка, достигшего возраста 14 лет, при расторжении брака в судебном порядке, в частности, при решении вопроса о месте жительства несовершеннолетних детей; при заключении между родителями, проживающими раздельно, соглашения о месте жительства детей<sup>15</sup>.

3) Нередко при разрешении судом споров о детях в тех случаях, когда обязателен учет мнения ребенка, достигшего 10-летнего возраста, очевидным становится значительное влияние на высказываемое ребенком мнение относительно существа дела со стороны родителя, опекуна, иных законных представителей, с которыми он проживает. В связи с чем, трудно выявить действительную волю несовершеннолетнего, его отношение к предмету спора, достоверно и полно установить обстоятельства дела, суды в том числе вынуждены опрашивать несовершеннолетнего в отсутствие сторон с удалением их из зала судебного заседания для исключения давления на ребенка. В этом случае наиболее полной реализации прав и законных интересов ребенка могло бы способствовать также участие назначенного ему судом в качестве представителя адвоката или иного лица, обладающего необходимыми познаниями (например, представителя общественной правозащитной организации и т.п.), что невозможно в настоящее время с учетом норм действующего гражданско-процессуального законодательства<sup>16</sup>.

4) Рекомендации Комитета министров Совета Европы по правосудию, дружественному к ребенку, принятые Комитетом министров 17 ноября 2010 г. на 1098-й встрече заместителей министров в пунктах 37 и 38 указывают, что детям необходимо дать право получения правовой помощи и представительства в суде от их собственного имени, особенно в ходе судебных разбирательств, в которых возможен кон-

<sup>10</sup> Российская газета. № 110. 10.06.1998.

<sup>11</sup> Гамбоев Б.З., Минеева Е.Л. Указ. соч. С. 79.

<sup>12</sup> Гамбоев Б.З., Минеева Е.Л. Указ. соч. С. 78.

<sup>13</sup> Эрделевский А. Ребенок тоже человек // Человек и закон. 1998. № 11-12. С. 75.

<sup>14</sup> Гамбоев Б.З., Минеева Е.Л. Указ. соч. С. 78.

<sup>15</sup> Гамбоев Б.З., Минеева Е.Л. Указ. соч. С. 79.

<sup>16</sup> Максимов А.А. Указ. соч. С. 94.

фликт интересов ребенка и родителей или других сторон. Дети должны иметь доступ к бесплатной юридической помощи на равных или более высоких основаниях со взрослыми. Частично механизм реализации прав несовершеннолетних на защиту своих прав в суде предусматривает СК РФ, согласно п. 2 ст. 56 которого при нарушении прав и законных интересов ребенка, в том числе при невыполнении или при ненадлежащем выполнении родителями (одним из них) обязанностей по воспитанию, образованию ребенка либо при злоупотреблении родительскими правами, ребенок вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд. Вместе с тем в силу несовершеннолетнего возраста ребенок не может в полной мере обеспечить самостоятельную реализацию своих прав.

Помимо существующих государственных органов, которые в рамках своей компетенции вправе выступить в судебном процессе в качестве процессуального истца на стороне ребенка (органы опеки и попечительства, прокурор, уполномоченный по правам ребенка и т. п.), способствовать наиболее полной реализации прав детей мог бы уже существующий институт бесплатной юридической помощи, реализуемый, к примеру, в Республике Бурятия рядом адвокатских образований, а также при их наличии государственные и муниципальные учреждения, общественные организации, оказывающие юридическую помощь на безвозмездной основе, при условии придания им законом в этих случаях процессуального статуса представителей или общественных представителей<sup>17</sup>.

5) Особое внимание следует обратить на порядок разрешения споров о лишении или ограничении родительских прав, которые только на первый взгляд не представляют сложности. На самом деле в рамках судопроизводства и его строгой гражданской процессуальной формы суд должен вникать в сугубо личные вопросы межличностных взаимоотношений членов семьи, обращаясь для их разрешения не только к юридическим, но и нравственным нормам, которые зачастую в гораздо большей степени, чем нормы права, определяют глубинные процессы жизни каждой конкретной семьи. Объективная оценка ситуации, сложившейся в семье и влияющей на воспитание ребенка, формирование его личности, требует от суда, прокурора, органа опеки и попечительства не только правовых знаний, но и познаний в психологии, педагогике, а также твердой нравственной позиции и понимания тех социальных процессов, которые влияют на жизнь семьи и ребенка в современном российском обществе. Такая необходимость касается не только исков о лишении родительских прав, которые предъявляются к родителям в ситуациях

очевидного семейного неблагополучия, но и споров между внешне вполне благопристойными родителями, которые не находят согласия по разным вопросам своих взаимоотношений, а вопрос о лишении родительских прав ставится одним из них скорее с целью досадить другому, юридически лишить его возможности общения с ребенком и дальнейшего участия в воспитании, а также иных непростых и разросшихся до судебной тяжбы межличностных семейных конфликтов<sup>18</sup>.

6) По мнению некоторых ученых, процессуальное законодательство не в полной мере урегулировало специфику участия ребенка в процессе, в частности, по всем делам, связанным с защитой прав детей, суд следовало бы наделить правом на участие в собирании доказательств. Кроме того, высказываются предложения о включении в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – ГПК РФ) специального раздела, регламентирующего особенности разбирательства дел с участием несовершеннолетних, поскольку данное нововведение позволит наиболее эффективно защищать их права в гражданском судопроизводстве<sup>19</sup>. Представляется, указанное мнение следует серьезным образом рассмотреть.

7) Основопологающим нормативным правовым актом, регулирующим вопросы содержания несовершеннолетних детей и нетрудоспособных совершеннолетних детей, является СК РФ, которым закреплено право каждого ребенка на заботу и получение содержания от своих родителей (ст.ст. 54, 60), а также установлена корреспондирующая этому праву обязанность родителей содержать своих несовершеннолетних детей (ст. 80) и нетрудоспособных, нуждающихся в помощи, совершеннолетних детей (ст. 85 СК РФ). Вместе с тем до настоящего времени сохраняется проблема, связанная с выплатой алиментов на несовершеннолетних детей родителем, проживающим отдельно от детей. Такие родители зачастую предоставляют содержание своим детям нерегулярно или не в достаточном размере либо вовсе отказываются от предоставления содержания в добровольном порядке<sup>20</sup>.

8) На международном уровне права ребенка традиционно рассматриваются в контексте прав человека. Обращаться в Европейский суд по правам человека могут любые частные лица. Право на подачу индивидуальных жалоб признается и за такими физическими лицами, которые согласно национальному законодательству лишены процессуальной дееспособности: несовершеннолетними, психически больными, находящимися в стране на нелегальном положении и др. Для подачи жалобы не имеет значения, достиг ли заявитель совершеннолетия, подвергалась ли его юридическая правоспособность каким-либо ограничениям со стороны национальных влас-

<sup>17</sup> Максимов А.А. Указ. соч. С. 94.

<sup>18</sup> Косова О.Ю. Судебное отобрание детей у родителей: вопросы теории и практики // Семейное и жилищное право. 2014. № 4. С. 19-23.

<sup>19</sup> Текеев А. Особенности судебного разбирательства дел с участием несовершеннолетних // Российская юстиция. 2003. № 5. С. 36.

<sup>20</sup> Ефремова Е.В. Указ. соч. С. 91.

тей. Однако, учитывая сложившуюся практику ЕСПЧ по вопросам, касающимся защиты прав детей, следует отметить, что обычно интересы несовершеннолетних в Европейском суде представляют их родители<sup>21</sup>.

Защита прав ребенка с помощью международных норм права, основанных на международных договорах, осуществляется в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации. Общеизвестно, что право на обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод у человека возникает лишь в случае, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ч. 3 ст. 46 Конституции Российской Федерации). Учитывая данное положение, несовершеннолетний также вправе обратиться к международному правосудию, лишь при невозможности защитить свои права внутри государства после обращения во все внутригосударственные судебные инстанции.

Вместе с тем в российском законодательстве не содержится норма, раскрывающая механизм и порядок самостоятельного обращения за защитой нарушенного права в суд несовершеннолетними по достижении ими возраста четырнадцати лет. Следовательно, несовершеннолетнему также проблематично реализовать свое право на самостоятельное обращение в международный суд за судебной защитой. Дети сталкиваются с серьезными проблемами по получению доступа к правосудию ввиду своего возраста, отсутствия опыта и образования, экономической зависимости, недостаточного знания о своих правах, низкой информированности о механизмах защиты своих прав и интересов и зачастую в связи с отсутствием необходимых документов, что затрудняет возможность их самостоятельного обращения в органы правосудия<sup>22</sup>.

9) Учитывая, что вопрос о создании специализированных судов по рассмотрению дел с участием несовершеннолетних (ювенальных судов, семейных судов) до настоящего времени законодателем не разрешен, актуальным остается внутренняя судебная специализация в составе действующих судов общей юрисдикции, когда рассмотрение данной категории дел поручается, как правило, одному или нескольким судьям, имеющим необходимые опыт и подготовку для их разрешения с учетом имеющейся существенной специфики предмета судебного разбирательства и субъектного состава лиц, участвующих в деле. Об этом применительно к рассмотрению пока лишь уголовных дел указывает высшая судебная инстанция в п. 4 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 01.02.2011 г. № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», говоря о том, что специализация судей по делам несовершеннолетних предусмат-

ривает необходимость обеспечения их профессиональной компетентности путем обучения и переподготовки не только по вопросам права, но и по вопросам педагогики, социологии, подростковой психологии, криминологии, виктимологии, применения ювенальных технологий, используемых в рамках процессуального законодательства<sup>23</sup>.

10) Одним из несомненных приоритетов совершенствования законодательства о разрешении споров о детях в порядке гражданского судопроизводства является внедрение медиации как инструмента досудебного и внутрисудебного урегулирования спора о детях. Безусловно, в первую очередь это относится к такой категории дел, как споры о месте жительства ребенка, определения порядка общения с ним одним из родителей или другими близкими родственниками, о взыскании алиментов. Именно при разрешении данных дел благодаря использованию примирительных процедур между сторонами спора возможно нахождение согласия, компромисса без постановления судебного решения, который мог бы быть оформлен либо досудебным соглашением между ними, в том числе, нотариально удостоверенным, либо утвержденным судом мировым соглашением. Нельзя недооценивать возможности применения медиации и по таким делам, как споры об отцовстве, о лишении либо ограничении в родительских правах и другие, где применение медиативных технологий и, как результат, разрешение спора также возможны (признание отцовства в административном порядке в органах ЗАГС либо отказ от требований истцом, отказ истца от требований о лишении либо ограничении в родительских правах с учетом фактического примирения сторон и т.п.).

При рассмотрении споров о детях для разрешения возникшего конфликта между сторонами и нахождения для них и для ребенка максимально щадящих и комфортных условий его решения в рамках медиативных процедур значительную помощь могло бы оказать участие для оказания им психолого-педагогической и медико-социальной помощи соответствующих специалистов как государственных и муниципальных, так и частных и общественных учреждений и организаций<sup>24</sup>. К сожалению, пока это направление недостаточно проработано ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике.

Социологические исследования зарубежных стран показали, что если расставшиеся родители переносят свои споры по воспитанию и общению с детьми в суд, судебные разбирательства только обостряют спор, а не способствуют его разрешению и также негативно влияют на психологическое состояние ребенка. Как отмечает Л. Паркинсон, эксперт Коллегии семейной медиации Юридического общества в Великобритании, главная причина споров между близкими людьми кроется не в законных требованиях или

<sup>21</sup> Скаун О.С. Интерес ребенка как основной критерий защиты прав детей в практике Европейского суда по правам человека // Семейное и жилищное право. 2014. № 2. С. 33.

<sup>22</sup> Алексеева М.А. Указ. соч. С. 15.

<sup>23</sup> Максимов А.А. Указ. соч. С. 93.

<sup>24</sup> Максимов А.А. Указ. соч. С. 94.

поисках выгоды, а в эмоциях, владеющих спорящими, и, следовательно, разрешать данные споры гораздо проще не судьям, а медиаторам, ведь когда брачное партнерство разрушается, остальные элементы семейных отношений также оказываются под угрозой разрушения<sup>25</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что на сегодняшний день концепция дружественного к ребенку правосудия как часть социально-правовой политики государства по охране и защите детства находится на важном этапе своего становления и развития. Вместе с тем необходимо отметить, что далеко не все возможности совершенствования российского законодательства в данной сфере исчерпаны<sup>26</sup>. Анализ норм действующего гражданского процессуального законодательства убедительно доказывает, что в российской правовой системе заложены механизмы защиты прав детей от насилия и принуждения не только в сфере уголовно-процессуального законодательства, но также и в сфере гражданского судопроизводства<sup>27</sup>.

Однако главной проблемой обеспечения доступа детей к правосудию, в том числе и международному, и недостатком судебной защиты прав несовершеннолетних является отсутствие в российском законодательстве четкого и действенного механизма доступа ребенка к правосудию и самостоятельного обращения ребенка в суд, а также его участия в процессе в качестве инициатора такого судебного разби-

рательства. В данных целях требуется обеспечить несовершеннолетних доступной и подробной информацией о правах и о способах обеспечения ребенком своих прав путем получения необходимой юридической поддержки, психологических консультаций и советов.

Проблема реализации прав ребенка существовала в Российской Федерации во все времена, и в настоящее время назрела необходимость того, чтобы государство создало научно обоснованный комплекс мер, направленных на обеспечение доступности правосудия для несовершеннолетних, гарантирующих полноценное и гармоничное развитие личности ребенка и создающих систему правовых механизмов для реализации этих прав, а также разработало действенный, доступный и эффективный механизм судебной защиты несовершеннолетних, который улучшит для ребенка доступ к суду и правовой помощи в соответствии с международными правозащитными стандартами и рекомендациями<sup>28</sup>.

Кроме того, следует учитывать, что расширение практики применения технологий восстановительного подхода в сфере правосудия, а также в иных сферах, затрагивающих права и законные интересы ребенка, необходимо для обеспечения основных гарантий прав и законных интересов ребенка, а также правовых, социально-экономических условий для полной реализации прав и законных интересов ребенка<sup>29</sup>.

#### Библиографический список

1. Абидуева О.В. Дружественное к ребенку правосудие: разрешение семейных споров и споров, связанных с воспитанием детей в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. – С. 74-76.
2. Алексеева М.А. Проблемы обеспечения доступа детей к международному правосудию для защиты их прав и интересов. // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. – С. 13-16.
3. Гомбоев Б.З., Минеева Е.Л. Дружественное к ребенку правосудие: разрешение споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. – С. 77-80.
4. Ефремова Е.В. Проблемы разрешения споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-

<sup>25</sup> Абидуева О.В. Дружественное к ребенку правосудие: разрешение семейных споров и споров, связанных с воспитанием детей в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 75-76.

<sup>26</sup> Максимов А.А. Указ. соч. С. 94.

<sup>27</sup> Хогоев С.И. Формы участия несовершеннолетних в гражданском процессе // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. Улан-Удэ: Издательство Бурятского госуниверситета, 2015. С. 97.

<sup>28</sup> Алексеева М.А. Указ. соч. С. 15-16.

<sup>29</sup> Абидуева О.В. Указ. соч. С. 76.

---

Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. – С. 89-92.

5. Кириллова А.А. Вступительное слово // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. – С. 5-6.

6. Косова О.Ю. Судебное отобрание детей у родителей: вопросы теории и практики // Семейное и жилищное право. – 2014. – № 4. – С. 19-23.

7. Максимов А.А. Дружественное к ребенку правосудие: практика реализации и перспективы развития при разрешении споров о детях в порядке гражданского судопроизводства // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. – С. 92-95.

8. Марков И.И. Проблемы и перспективы развития дружественного к ребенку правосудия // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. – С. 9-13.

9. Скакун О.С. Интерес ребенка как основной критерий защиты прав детей в практике Европейского суда по правам человека // Семейное и жилищное право. – 2014. – № 2. – С. 30-36.

10. Текеев А. Особенности судебного разбирательства дел с участием несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2003. – № 5. – С. 36-38.

11. Хогоев С.И. Формы участия несовершеннолетних в гражданском процессе // Материалы V Международно-практической конференции, посвященной 20-летию Бурятского государственного университета «Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии» (Иркутск–Улан-Удэ, 22-25 сентября 2015 г.) / под ред. Э.Л. Раднаева, М.Н. Садовникова. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2015. – С. 97-99.

12. Эрделевский А. Ребенок тоже человек // Человек и закон. – 1998. – № 11-12. – С. 75-80.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

## 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

# ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛЬЯ БЕЖЕНЦАМ И ВЫНУЖДЕННЫМ ПЕРЕСЕЛЕНЦАМ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## 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

# THE PROBLEMATIC ASPECTS OF THE LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR PRESENTING HOUSING DWELLING FOR REFUGEES AND FORCED MIGRANTS

**Аннотация.** Данная статья написана по проблемам, связанным с предоставлением жилых помещений из специализированного жилищного фонда для беженцев и вынужденных переселенцев. В статье освещены проблемы приобретения статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Представлен анализ соответствующего законодательства.

**Ключевые слова:** жилье для беженцев и вынужденных переселенцев, правовые гарантии реализации права на жилище.

**Review.** This article is written about the problem connected with the allocation of accommodation of living apartments from special housing dwelling space for refugees and forced migrants. The article also deals with the problems of acquisition of status of refugees and forced migrants. The analyses of corresponding legislation is also given.

**Keywords:** Housing dwelling for refugees and forced migrant, legal guarantees for realisation of the right to dwelling.

На протяжении долгого периода времени для значительного числа граждан Российской Федерации одной из наиболее острых выступает жилищная проблема. С 1993 года со времени принятия Конституции РФ государство взяло на себя обязательство по предоставлению бесплатного жилья малоимущим, социально незащищенным гражданам. В отношении всех остальных категорий граждан Российской Федерации государство обязалось создавать условия, способствующие реализации конституционного права граждан на жилище.

Общеизвестный факт, что с обострением экономического кризиса, с введением экономических санкций против России со стороны ряда иностранных государств, происходит удорожание материальных благ и общее снижение уровня жизни населения. Одновременно экономические трудности порождают такие негативные явления, как увеличение потока беженцев и вынужденных переселенцев из стран не только ближнего, но и дальнего зарубежья. В связи с данным обстоятельством в России возникла проблема обеспечения жильем беженцев и вынужденных переселенцев. Таким образом, вопросы правового регули-

рования порядка предоставления жилья указанным категориям граждан являются актуальными.

В целом, понятие «беженец» (взято из англ. «refugee») возникло в международном праве еще в 1921 году, на международной конференции Совета Лиги Наций, созванной по причине массового потока беженцев в Европу из Царской России и Османской империи. Конференцией было принято решение об учреждении должности Верховного комиссара по делам русских беженцев.

Впервые официальное определение понятию «беженец» закреплено в п. 2 «Соглашения о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам»: «Русский: любое лицо русского происхождения, которое не пользуется или более не пользуется защитой Правительства Союза Советских Социалистических Республик и которое не приобрело иного гражданства... Армянин: любое лицо армянского происхождения, прежде являвшееся подданным Оттоманской империи, которое не пользуется или более не пользуется защитой Правительства Турецкой Республики и которое не приобрело иного гражданства»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Соглашение о выдаче удостоверений личности русским и армянским беженцам, о дополнении и внесении изменений в Соглашения от 5 июля 1922 г. и 31 мая 1924 г., подписано в Женеве 12 мая 1926 г. Официальные тексты на французском и английском языках. Настоящее соглашение было зарегистрировано 2 мая 1929 года // Сарашевский Ю.Л., Селиванов. А.В. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев М.: Тесей, 2000. С. 8-9.

С учетом возросшего значения политического фактора, после Второй мировой войны были найдены более четкие критерии определения понятия «беженец», которые отразились в Уставе Международной организации по делам беженцев (МОБ)<sup>2</sup>. Данный Устав относил к категории беженцев, в том числе, жертв фашистского, нацистского режимов, лиц еврейского происхождения, иностранцев, лиц без гражданства, которых признавали беженцами до начала Второй мировой войны по признакам расы, религии, национальности или политических убеждений.

Важной вехой правового регулирования статуса беженцев стало закрепление в Уставе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных наций по делам беженцев<sup>3</sup> универсального определения, которое не содержало ни временных, ни географических ограничений. В данном Уставе уточнялось, что беженцем признается лицо, не получающее защиты со стороны собственного государства (что отличает беженца от иностранца).

Устав распространяется на «всех других лиц, которые находятся вне страны своей гражданской принадлежности, или если они не имеют определенного гражданства вне страны своего прежнего постоянного места жительства вследствие испытываемых или испытанных ими вполне обоснованных опасений преследований по признаку расы, религии, гражданства или политических убеждений, или не могут или не желают по причине указанных опасений пользоваться защитой правительства страны своей гражданской принадлежности, или если они не обладают определенным гражданством или не могут возвратиться в страну своего прежнего постоянного местожительства, по указанным выше причинам».

В последующем понятие «беженец» претерпело изменения. По Женевской Конвенции 1951 года<sup>4</sup> термин «беженец» должен был применяться к любому лицу, считавшемуся таковым согласно предшествующим международным соглашениям и Уставу УВКБ.

В 1957 году Генеральная Ассамблея ООН впервые уполномочила Верховного комиссара ООН по делам беженцев оказывать помощь таковым, если они не попадали полностью под определение Устава, но

положение которых «вызывало озабоченность международного сообщества». В настоящее время страны мирового сообщества могут ссылаться на Протокол о статусе беженцев от 31 января 1967 года<sup>5</sup>, которым были сняты ограничения Конвенции 1967 года, обосновывая распространение Конвенции на группы или отдельных лиц, не вполне попадающих под это определение.

Кроме выше названных правовых актов, следует указать и другие международные договоры, которые закрепляют права беженцев: «Конвенция о сокращении безгражданства заключенная в городе Нью-Йорк 30 августа 1961 года<sup>6</sup>, Конституция Международной Организации по Миграции от 20 мая 1987 года<sup>7</sup>, Заключительный Акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 года<sup>8</sup>, Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей от 18 декабря 1990 года<sup>9</sup>.

Необходимо отметить, что на сегодняшний день, УВКБ ООН является крупнейшей международной организацией, оказывающей правовую защиту и помощь беженцам во всем мире. Основными целями этой организации являются содействие распределению знаний по международному законодательству о беженцах, наблюдение за выполнением правительствами норм международного права, предоставление материальной и других видов помощи гражданскому населению, вынужденному бежать<sup>10</sup>.

Что касается становления института убежища и современной миграционной политики в Российской Федерации, то следует отметить, что практика предоставления убежища сложилась еще в Древней Руси к середине XI века. Убежище предоставлялось в двух формах – территориальной и религиозной, причем каждая имела свои особенности. Так, в случае, если за лицо, просившее убежища, ходатайствовали высшие или особо уважаемые духовные лица, подкрепляя личным, а затем и материальным поручительством, оно наделялось так называемым правом «печалования». Однако в XVI веке право «печалования» прекратило свое существование.

На дальнейшее развитие института предоставления убежища в России существенное влияние оказала Великая Французская буржуазная революция.

<sup>2</sup> Устав Международной организации по делам беженцев (МОБ), (1946 год). Вступил в силу 20 августа 1948 года. // Сарашевский Ю.Л., Селиванов. А.В. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев М.: Тесей, 2000. С. 18-20.

<sup>3</sup> Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Принят резолюцией 428 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года // Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международные акты о правах человека. М.: Норма, Инфра-М, 1998. С. 78-81.

<sup>4</sup> Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951) // Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международные акты о правах человека. М.: Норма, Инфра-М, 1998. С. 120-122.

<sup>5</sup> Протокол о статусе беженцев (от 31 января 1967 г.) // Сарашевский Ю.Л., Селиванов. А.В. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев М.: Тесей, 2000. С. 20-23.

<sup>6</sup> Конвенция о сокращении безгражданства (заключена в г. Нью-Йорке 30 августа 1961 г.) // Работа комиссии международного права. Изд. IV. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1988. С. 206 – 214.

<sup>7</sup> Конституция Международной Организации по Миграции (от 20 мая 1987 г.) // Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве. М.: ЮНИТИ, 1997. С.60-61.

<sup>8</sup> Заключительный Акт Хельсинского совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (от 1 августа 1975 г.). URL: <http://www.osce.org/ru/resources/csceosce-key-documents> (Дата обращения: 16.09.2018 г.).

<sup>9</sup> Конвенция о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей (от 18 декабря 1990 г.) // Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международные акты о правах человека. М.: Норма, Инфра-М, 1998. С. 140-145.

<sup>10</sup> Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Указ. соч. С. 140-145.

Павел I в 1797 г. писал: «я не думаю лишать себя права дать спокойное убежище несчастным, кои опасаясь мщения, ищут одной только для себя безопасности». Александр II не смог дать убежища членам Коммуны, хотя сам не отрицал такой возможности из-за негативного отношения общества к этой проблеме.

В XIX в. вопрос о выдаче политических преступников многими государствами решался отрицательно. В XIX-XX вв. сложившиеся предпосылки для закрепления права убежища не получили развития, так как предоставление его на территории какого-либо государства давало бы возможность использовать данную страну в целях, не совместимых с назначением «права убежища».

Впервые в истории России право на убежище было закреплено в Декрете ВЦИК от 28 марта 1918 года «О праве убежища»<sup>11</sup>, а также в Конституции РСФСР 1918 года<sup>12</sup>. Позже, Конституция РСФСР 1925 года<sup>13</sup> провозгласила, что «право убежища» предоставляется всем иностранцам, подвергающимся преследованию за политическую деятельность или за религиозные убеждения.

В 1923 году в Москве была создана Международная организация помощи борцам революции. За десять лет в СССР прибыло практически 7 000 политических эмигрантов. Статья 129 Конституции СССР 1936 года<sup>14</sup> устанавливала безусловное право предоставления убежища иностранным гражданам, преследуемым за защиту интересов трудящихся, научную деятельность или национально-освободительную борьбу.

В современном Российском законодательстве понятия «беженец» и «временное убежище» закреплены в части 1 статьи 1 Федерального закона от 19.02.1993 года № 4528-1 «О беженцах»<sup>15</sup>. Согласно указанной норме беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений. Временное убежище - это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации в соответствии

со статьей 12 указанного Федерального закона, с другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Как справедливо отмечает Трыканова С.А.: «Современная Россия пережила несколько волн беженцев, которые имели разную степень интенсивности и различные причины. Первая волна беженцев совпала с распадом СССР, охватив конец 80-х и начало 90-х годов 20 века. Беженцами становились русскоязычные жители постсоветских республик, столкнувшись с дискриминацией в трудовой, политической и экономической жизни, в системе образования. Затем Россия столкнулась со второй специфической волной беженцев, носящий внутренний характер»<sup>16</sup>. На наш взгляд, главными определяющими факторами наряду с указанными выше обстоятельствами, которые отмечает Трыканова, влияющими на переселение из других стран, выступает экономический фактор и в частности гарантией получения работы и предоставления жилья. Однако интересы беженцев и вынужденных переселенцев в реализации указанных прав - приобретения работы и жилища, находятся в противоречии с интересами российских граждан, которые не имеют полноценного благоустроенного жилья на протяжении длительного периода времени. Чтобы сбалансировать эти интересы, нам представляется необходимым и вполне обоснованным выявление подлинных интересов иностранных граждан, решивших переехать в Россию.

В ноябре 2014 года было проведено социологическое исследование на тему «Проблемы украинских беженцев в России». Опрошено было 593 человека. Анкета не содержала политических вопросов как в отношении ситуации на Украине, так и в России. Средний возраст опрошенных составил 31,1 года. Были опрошены 109 мужчин, 484 женщины. Опрос проводился в Пермском крае, Московской, Липецкой, Ростовской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Свердловской областях и ряде других субъектов Российской Федерации.

Основная масса опрошенных беженцев прибыла в Россию в мае - июле 2014 года (44,7 %) и в августе - сентябре (43,6 %). Эти относительно равномерные волны напрямую связаны с активными боевыми действиями на территории части Юго-Восточной Украины. Лишь 6,8 % опрошенных прибыли в Россию в октябре - ноябре 2014 года, когда интенсивность боевых действий существенно снизилась. По текущей ситуации сложно сказать, будет ли третий поток беженцев. Нормализация ситуации в том или ином сценарии, скорее, может привести к обратному оттоку части беженцев, особенно тех, кто имеет на

<sup>11</sup> Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Декрет от 28.03.1918 года «О праве убежища» // Декреты Советской власти. Том II. 17 марта - 10 июля 1918 г. М.: Гос. издат-во политической литературы, 1959.- С. 307-308.

<sup>12</sup> Чистяков О. И. Хрестоматия по истории отечественного государства и права: учебное пособие для академического бакалавриата / О. И. Чистяков, Г. А. Кутьина. 3-е изд., испр. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2015. С. 45-58.

<sup>13</sup> Там же. С. 65-76.

<sup>14</sup> Там же. С. 110-123.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 г. № 4528-1 (ред. от 31.12.2017 года) «О беженцах» // Российская газета. 1997. 3 июня.

<sup>16</sup> Трыканова С.А. Организационно-правовое регулирование управление миграцией в Российской Федерации: актуальные вопросы и направления развития // Миграционное право. 2013. № 3. С. 21, 22.



территории Юго-Восточной Украины уцелевшее имущество, родственников или тех, кто не смог адаптироваться к жизни в России<sup>17</sup>.

Согласно преамбуле Федерального закона о беженцах, который определяет основания и порядок признания таковым на территории Российской Федерации и одновременно устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов последних в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Что касается понятия определения «вынужденный переселенец», необходимо отметить, что в нормах международного права оно не нашло своего закрепления. Появление понятия «вынужденный переселенец» в законодательстве Российской Федерации связано с внутренними военными и международными конфликтами на территории Российской Федерации, вспыхнувшими после распада СССР. С целью оказания помощи лицам, вынужденным покинуть места своего постоянного проживания в Российской Федерации был принят Федеральный Закон № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 года<sup>18</sup>. Следует согласиться с мнением Пауковой Ю.В., что основной формой убежища в России является предоставление статуса беженца. Названный статус предоставляется иностранным гражданам в соответствии с Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», разработанным и принятым в связи с присоединением России 1 февраля 1993 г. к Конвенции о статусе беженцев. Согласно пп. 1 п. 1 ст. 1 этого Закона «беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений»<sup>19</sup>.

Согласно части 1 статьи 1 указанного Закона вынужденный переселенец – это гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах, либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или

национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

До 2015 года вынужденными переселенцами могли быть признаны и иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, предусмотренным данным законом<sup>20</sup>.

Согласно преамбуле к Закону он определяет статус вынужденных переселенцев, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, впрочем, так же как и для «беженцев».

Таким образом, основное отличие статуса беженца от вынужденного переселенца заключается в том, что последнее лицо является гражданином Российской Федерации. Термин «беженец» употребляется в международном праве, тогда как «вынужденный переселенец» - только на территории Российской Федерации.

К нормативному источнику, регулиющему правовой статус «беженцев» и «вынужденных переселенцев» на национальном уровне, относится постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 года № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы»<sup>21</sup>. Согласно данному акту основной целью государственной миграционной политики является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Следует подчеркнуть, что права и свободы беженцев и переселенцев в Российской Федерации не могут быть ограничены мотивами расовой принадлежности, социального происхождения, имущественным и должностным положением, принадлежностью к определенной языковой группе, отношением к религии, политическими убеждениями, принадлежностью к определенным общественным объединениям и иным обстоятельствами, что вполне соответствует меж-

<sup>17</sup> Грицюк М. Въезжаем в Новый год // Российская газета. 2014. 28 декабря.

<sup>18</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

<sup>19</sup> Паукова Ю.В. Нормативно-правовое регулирование предоставления убежища в Российской Федерации. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.09.2018).

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

дународным гуманитарным нормам. Однако, несмотря на издание необходимых законов, и постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев, существует множество проблем в реализации правовых положений в этой сфере.

Одной из острых на сегодняшний день является проблема доказывания беженцами фактов насилия, преследования, дискриминации или бегства от военных действий. Должностные лица страны, принимающей беженцев, доверяют информации о беженцах, поступающей от выпускающего их государства. Однако такая ситуация отражает нарушение принципа конфиденциальности информации о беженцах. Сотрудники подразделений по вопросам миграции обязаны пользоваться информацией УВКБ ООН. Органы государства требуют подтверждения фактов насилия в отношении гражданина, не признавая, что в случае возвращения лиц в государство, где их подвергают какой-либо дискриминации, они могут пострадать. «Опасность возвращения» не является основанием предоставления статуса беженца или выделения временного убежища. Вышеупомянутая проблема существует и при предоставлении лицу статуса вынужденного переселенца.

Еще одной немаловажной проблемой является предоставление беженцам некачественных услуг и жилья, не соответствующим требованиям проживания. Так, например, имеются случаи, когда данным категориям граждан для постоянного проживания предоставлялись квартиры в недостроенных домах. В случае отказа беженца от проживания в предоставляемом жилье, последний признавался безосновательным. Кроме того, далеко не всегда предоставляемое беженцу жилье соответствует установленным ЖК РФ нормам.

Общей проблемой является и произвольное толкование сотрудниками подразделений по вопросам миграции и должностными лицами органов государственной власти субъектов Российской Федерации законов, умышленное искажение фактов и статистических данных.

На наш взгляд, для решения вышеперечисленных проблем необходимо усовершенствовать механизм принятия подзаконных актов, регулирующих указанные вопросы. Также следует сократить количество новых принимаемых подзаконных актов, конкретизируя существующие.

Стоит отметить, что законодатель вводит квалифицирующие признаки военного или международного конфликта в «Соглашении СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам» от 24.09.1993 года<sup>22</sup>. Соглашение содержит не только обязательства государства, принимающего беженцев,

но и обязанности государства выезда. Согласно Соглашению последнее обязано: осуществлять эвакуацию населения из зон вооруженных и межнациональных конфликтов, предоставляя возможность для его беспрепятственного добровольного выезда на территорию одной из Сторон; обеспечивать личную и имущественную безопасность эвакуирующихся, добиваясь прекращения огня, соблюдения охраны общественного порядка во время эвакуации; возмещать беженцам и вынужденным переселенцам стоимость оставленного или утраченного ими на его территории жилья и другого имущества, компенсировать ущерб здоровью и потерю заработка.

Принимающая сторона обязана обеспечивать для беженцев и вынужденных переселенцев в местах их временного размещения необходимые социально-бытовые условия; оказывать беженцам и вынужденным переселенцам содействие в трудоустройстве. Соглашение также предусматривало создание Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам (он был создан в 1995 году, однако в настоящее время определить его судьбу затруднительно). Соглашение было подписано главами государств Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Туркмении, Узбекистана. Украина в нем не участвовала.

Статья 11 Закона РФ «О вынужденных переселенцах»<sup>23</sup> закрепляет порядок предоставления жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев: «Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев являются федеральной собственностью, находятся в оперативном управлении территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и относятся к жилым помещениям специализированного жилищного фонда.

Включение жилых помещений в фонд для временного поселения вынужденных переселенцев и исключение жилых помещений из фонда для временного поселения вынужденных переселенцев производятся на основании решения федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев должны быть пригодными для постоянного проживания граждан (отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства Российской Федерации).

Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев предоставляют-

<sup>22</sup> Соглашение стран СНГ от 24.09.1993 «О помощи беженцам и вынужденным переселенцам» // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». 1993. № 4. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 22.11.1994 № 40-ФЗ. Вступило в силу для государств (по состоянию на 6 апреля 2018 года): Узбекистан, Армения и Таджикистан - с 21 ноября 1994 года; Россия - 1 сентября 1995 года; Киргизия - с 19 января 1996 года; Белоруссия - с 9 июня 1997 года.

<sup>23</sup> Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 12. Ст. 427.

ся лицам, признанным в установленном порядке вынужденными переселенцами, их несовершеннолетним детям независимо от наличия у них статуса вынужденного переселенца, если вынужденный переселенец и (или) члены семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющие статуса вынужденного переселенца, не являются нанимателями жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения на территории Российской Федерации.

Жилые помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев предоставляются вынужденным переселенцам в порядке очередности по договорам найма жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев на срок действия статуса вынужденного переселенца из расчета не менее чем шесть квадратных метров жилой площади на одного человека.

Учет вынужденных переселенцев, нуждающихся в жилых помещениях для временного поселения, и принятие решения о предоставлении им жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев осуществляются территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Вселение в жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев членов семьи вынужденного переселенца, не имеющих статуса вынужденного переселенца, для совместного проживания с вынужденным переселенцем осуществляется на основании решения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, порядок принятия которого устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Вынужденные переселенцы из числа нуждающихся в жилых помещениях для временного поселения, проживающие в субъектах Российской Федерации, на территориях которых не создан фонд для временного поселения вынужденных переселенцев, могут обеспечиваться жилыми помещениями по договорам найма жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев на территориях иных субъектов Российской Федерации, где создан такой фонд. Порядок определения размера платы за жилое помещение фонда для временного поселения вынужденных переселенцев устанавливается Правительством Российской Федерации.

В случае расторжения или прекращения дого-

вора найма жилого помещения фонда для временного поселения вынужденных переселенцев проживающие в жилом помещении лица обязаны в месячный срок освободить его». Следует согласиться с мнением Формакидова Д.А. о том, что правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности сторон по договору найма специализированного жилого помещения требует определенного реформирования. В частности, об урегулировании порядка вселения новых членов семьи, оснований для расторжения договора и выселении нанимателя<sup>24</sup>.

В норме статьи 97 ЖК РФ дано определение назначения жилых помещений фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами - жилые помещения фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, предназначены для временного проживания граждан, признанных в установленном федеральным законом порядке соответственно вынужденными переселенцами и беженцами.

В норме статьи 108 ЖК РФ закреплено предоставление жилых помещений фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами. Данная норма имеет отсылочный характер к Федеральному закону и Постановлениям Правительства РФ, определяющим порядок предоставления жилых помещений фондов для временного поселения вынужденных переселенцев и лиц, признанных беженцами, устанавливается федеральными законами.

В соответствии с Правилами предоставления вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 15.11.2016 № 1194<sup>25</sup>, основаниями для принятия территориальным органом решения о снятии вынужденного переселенца с учета являются: заявление вынужденного переселенца о снятии его с учета; получение вынужденным переселенцем и (или) членами его семьи, в том числе не имеющими статуса вынужденного переселенца, жилого помещения по договору социального найма или приобретение ими права собственности на жилое помещение; утрата или лишение статуса вынужденного переселенца; выезд вынужденного переселенца на постоянное жительство за пределы субъекта Российской Федерации, на территории которого в территориальном органе он состоит на учете; выявление в представленных документах не соответствующих действительности сведений, послуживших основанием для принятия вынужденного переселенца на учет.

В соответствии с вышеуказанными Правилами, жилые помещения фонда предоставляются вы-

<sup>24</sup> Формакидов Д.А. Правовое регулирование найма специализированных жилых помещений. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.09.2018).

<sup>25</sup> Постановление Правительства РФ от 15.11.2016 № 1194 «О предоставлении вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев» (вместе с «Правилами предоставления вынужденным переселенцам и членам их семей жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев») // СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6670.

нужденным переселенцам и их несовершеннолетним детям независимо от наличия у них статуса вынужденного переселенца, если вынужденный переселенец и (или) члены семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющие статуса вынужденного переселенца, не являются нанимателями жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения на территории Российской Федерации. Государственные органы, осуществляющие предоставление жилья вынужденным переселенцам, часто предоставляют жилые помещения не соответствующие по норме предоставления жилых помещений.

Так, Ленинским районным судом г. Оренбурга рассматривалось дело по иску «И.», семье которого было отказано в предоставлении жилья на том основании, что «И.» приобрела жилое помещение площадью 7 кв.м. по переулку Бухарскому. При этом при принятии решения суд не учел того обстоятельства, что семья вынужденных переселенцев состоит из 4 человек.<sup>26</sup>

Представляется целесообразным в правовые акты, регулирующие жилищные отношения по предоставлению жилья этим категориям граждан, положения, согласно которым предусматривается ответственность должностных лиц за нарушение норм предоставления жилья. Как было указано выше, жилые помещения предоставляются вынужденным переселенцам в порядке очередности в едином списке из расчета не менее, чем 6 кв.м. жилой площади на одного человека.

Принятие вынужденных переселенцев на учет не лишает их права состоять на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договору социального найма. Как правило, им предоставляется жилье для временного проживания.

При наличии у вынужденного переселенца направления на проживание в жилом помещении фонда и его согласии на вселение в него, территориальный орган, в оперативном управлении которого находятся жилые помещения фонда, заключает с вынужденным переселенцем договор найма жилого помещения в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации на срок, не превышающий срок действия статуса вынужденного переселенца, с одновременным исключением вынужденного переселенца из единого списка.

В случае отказа вынужденного переселенца от предлагаемого жилого помещения фонда, оно предоставляется иному вынужденному переселенцу в порядке очередности в едином списке, на основании решения территориального органа, в оперативном

управлении которого находятся жилые помещения фонда.

Отказ вынужденного переселенца оформляется в письменном виде с указанием его причин. Вынужденный переселенец, отказавшийся от предложенного жилого помещения фонда, сохраняет право на обеспечение жилым помещением фонда в соответствии с Правилами предоставления жилья.

Договор найма жилого помещения фонда расторгается или прекращается по основаниям и в случаях, которые предусмотрены ЖК РФ.

В случае расторжения или прекращения договора найма жилого помещения фонда, проживающие в нем лица обязаны в месячный срок освободить его. В случае отказа от освобождения жилого помещения фонда они подлежат выселению в судебном порядке с соблюдением требований жилищного законодательства Российской Федерации.

Резюмируя вышесказанное можно сделать вывод о том, что проанализированные нормативные правовые акты регламентируют порядок предоставления жилья вынужденным переселенцам для временного проживания при соблюдении определенных условий. Это обстоятельство вызвано тем, что при предоставлении жилья вынужденным переселенцам и беженцам, сталкиваются интересы последних и граждан РФ, которые нуждаются в улучшении жилищных условий. И, видимо, по этой причине объем прав и обязанностей беженцев и вынужденных переселенцев, получающих жилье, является усеченным. Они не имеют право на приватизацию жилых помещений, переоборудование и перепланировку, а также на обмен и ряд других прав, которыми обладают граждане РФ.

В то же время, у данной категории граждан, имеется возможность воспользоваться государственной финансовой поддержкой на приобретение жилья в собственность. Речь идет о Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>27</sup>.

Согласно подпункту «ж» пункта 5 Правил выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установ-

<sup>26</sup> Архив Ленинского районного суда [Сайт]: URL: <http://leninsky.orb.sudrf.ru/> (дата обращения: 09.09.2018).

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 21.03.2006 № 153 (ред. от 27.06.2018) «О некоторых вопросах реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» (вместе с «Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации основного мероприятия «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2006. 5 апреля.

ленных федеральным законодательством» государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», утвержденных вышеуказанным Постановлением, право на получение социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, в рамках основного мероприятия имеют граждане, признанные в установленном порядке вынужденными переселенцами, необеспеченные жилыми помещениями для постоянного проживания и включенные территориальными органами федерального органа исполнительной власти по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции (далее - орган по контролю в сфере миграции) в сводные списки вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях.

Согласно пункту 7 указанных Правил, социальные выплаты предоставляются во внеочередном порядке гражданам, имеющим право на предоставление жилых помещений вне очереди в соответствии с законодательством Российской Федерации. Не обеспеченными жилыми помещениями для постоянного проживания считаются граждане - участники основного мероприятия, указанные в подпункте «ж» пункта 5 Правил, при наличии одновременно оснований, установленных подпунктами 1-7 пункта 5 статьи 5 Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». А именно:

1) вынужденный переселенец и (или) члены семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющие статуса вынужденного переселенца, не являются нанимателями жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения на территории Российской Федерации;

2) неполучение вынужденным переселенцем и (или) членами семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющими статуса вынужденного переселенца, денежной компенсации за утраченное жилье;

3) неполучение вынужденным переселенцем и (или) членами семьи вынужденного переселенца, имеющими статус вынужденного переселенца, договорной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья до 1 января 2003 года;

4) неполучение вынужденным переселенцем и (или) членами семьи вынужденного переселенца, имеющими статус вынужденного переселенца, безвозмездной субсидии на строительство (приобретение) жилья до 16 октября 2010 года;

5) неполучение вынужденным переселенцем и членами семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющими статуса вынужденного переселенца, социальной выплаты на приобретение (строительство, восстановление) жилого помещения;

6) неполучение вынужденным переселенцем и членами семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющими статуса вынужденного переселенца,

в установленном законодательством Российской Федерации порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления бюджетных средств на строительство (приобретение) жилого помещения;

7) не предоставление вынужденному переселенцу и (или) членам семьи вынужденного переселенца, в том числе не имеющим статуса вынужденного переселенца, в установленном порядке от органа государственной власти или органа местного самоуправления земельного участка для строительства жилого дома.

Право на улучшение жилищных условий с использованием социальной выплаты, удостоверяемой сертификатом, предоставляется только 1 раз.

Размер социальной выплаты рассчитывается соответствующим федеральным органом исполнительной власти (федеральным государственным органом), органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления закрытого административно-территориального образования или органом местного самоуправления муниципального образования, в границы которого включены территории, ранее входившие в закрытые административно-территориальные образования. Размер социальной выплаты рассчитывается на дату выдачи сертификата, указывается в нем и является неизменным на весь срок его действия.

Социальная выплата предоставляется в размере, эквивалентном расчетной стоимости жилого помещения, определяемом исходя из норматива общей площади жилого помещения, определяемого 1 раз в полугодие уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, повышающего коэффициента к нормативу стоимости 1 кв. метра общей площади жилого помещения по Российской Федерации, установленного для отдельных субъектов Российской Федерации. Оренбургская область в перечень субъектов с повышающим коэффициентом не входит.

Условием выдачи сертификата гражданину - участнику основного мероприятия, относящемуся к категории граждан, имеющих статус вынужденного переселенца, проживающему по договору найма специализированного жилого помещения, является данное им и подписанное всеми совершеннолетними членами его семьи обязательство о расторжении такого договора и об освобождении занимаемого жилого помещения.

Членами семьи вынужденного переселенца признаются проживающие с гражданином - участником основного мероприятия независимо от наличия у них статуса вынужденного переселенца его супруга (супруг), дети и родители, а также другие родственники, нетрудоспособные иждивенцы, ведущие с ним общее хозяйство с даты регистрации ходатайства о признании гражданина Российской Федерации вынужденным переселенцем, в исключительных случаях иные лица, если они признаны членами семьи данного гражданина в судебном порядке.

Для участия в основном мероприятии и включения в список для получения сертификата на приобретение жилья, вынужденный переселенец обращается в орган местного самоуправления либо орган исполнительной власти субъекта, осуществляющий учет данной категории граждан и предоставляет следующие документы:

- копия удостоверения вынужденного переселенца на каждого совершеннолетнего члена семьи, имеющего указанный статус;
- справка органа по контролю в сфере миграции о получении (неполучении) жилого помещения для постоянного проживания, ссуды или социальной выплаты на строительство (приобретение) жилого помещения либо компенсации за утраченное жилое помещение;
- выписка из решения органа по учету и распределению жилых помещений о постановке на учет в качестве нуждающихся в получении жилых помещений;
- копия документа, подтверждающего право на дополнительную площадь жилого помещения (в случаях, когда такое право предоставлено законодательством Российской Федерации);
- копии документов, удостоверяющих личность каждого члена семьи.

О принятом решении гражданин уведомляется в порядке, установленном органом исполнительной власти. Основанием для отказа в признании гражданина участником основного мероприятия является:

- а) несоответствие гражданина требованиям, указанным в Правилах;
- б) непредставление или неполное представление документов;
- в) недостоверность сведений, содержащихся в представленных документах;
- г) реализация ранее права на улучшение жилищных условий или обеспечение жильем помещением с использованием социальной выплаты или субсидии, предоставленных за счет средств федерального бюджета.

В целях организации работы по выдаче сертификатов в планируемом году формируются списки граждан, подтвердивших свое участие в основном мероприятии в планируемом году.

В Оренбургской области уполномоченным органом, осуществляющим прием документов, ведение сводного списка и выдачу сертификатов, является Министерство социального развития Оренбургской области. Вся необходимая информация размещена на официальном Интернет-сайте министерства. В сводном списке на получение сертификатов в 2018 году числится 58 вынужденных переселенцев.

Для граждан, признанных беженцами, порядок предоставления жилья определен в статье 11 Федерального закона «О беженцах». Представляется, что законодатель постарался установить порядок предоставления жилья для малоимущих и нуждающихся

граждан РФ, соответствующий нормам, регулирующим механизм предоставления жилья беженцам. И это, несомненно, способствует гармонизации интересов проживающих граждан, на территории Российской Федерации. Следует отметить, что не случайно законодательно закреплено право лиц, признанных беженцами и членами их семей, не имеющих жилья на территории РФ, приобретать жильё по срочным договорам найма. Специально для этих целей в статье 11 Закона «О беженцах» предусмотрен фонд для жилья временного поселения.

Фонд жилья для временного поселения предназначен для проживания лиц, признанных беженцами, и членов их семей, не имеющих жилья на территории Российской Федерации. К фонду жилья для временного поселения относятся дома, квартиры, общежития, другие жилые помещения. В Российской Федерации формирование жилищного фонда для временного поселения, предназначенного для беженцев и вынужденных переселенцев, финансируется из федерального бюджета.

Строительство (приобретение) жилых помещений в целях формирования фонда жилья для временного поселения, их эксплуатация и использование, оперативное управление ими осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Использование жилого помещения, арендуемого территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, для временного поселения лиц, признанных беженцами, и членов их семей, осуществляется на основе договора аренды с собственником жилого помещения. С данной категорией граждан заключается договор аренды между собственником и беженцем, вынужденным переселенцем.

Как отмечалось ранее, жилое помещение из фонда жилья для временного поселения предоставляется в порядке очередности, устанавливаемой территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Постановлением Правительства РФ от 09.04.2001 № 275 «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» утверждено Положение о фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании<sup>28</sup>. Согласно пункту 8 данного Положения жилые помещения из фонда жилья в соответствии с законодательством Российской Федерации относятся к специализированным.

Для принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях лицо, признанное беженцем, лично подает в комиссию заявление по форме, утверждаемой Министерством внутренних дел Российской Федерации.

<sup>28</sup> Постановление Правительства РФ от 09.04.2001 № 275 (ред. от 25.05.2017) «О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании» // СЗ РФ. 2001. № 16. Ст. 1604.

Заявление, поданное лицом, не состоящим на учете в качестве беженца в данном территориальном органе по вопросам миграции, к рассмотрению не принимается.

В необходимых случаях комиссия может затребовать копию финансового лицевого счета и выписку из домовой книги с места пребывания заявителя и членов его семьи.

Учет лиц, признанных беженцами, нуждающихся в жилых помещениях из фонда жилья, ведется по единому списку.

Указанные списки являются документами строгой отчетности и ведутся по форме и в порядке, утверждаемыми Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Принятие лиц, признанных беженцами, на учет нуждающихся в жилых помещениях, не лишает их права самостоятельно приобрести, получить или нанять жилье.

Лица, признанные беженцами, состоящие на учете нуждающихся в жилых помещениях, обязаны сообщать в комиссию об изменении обстоятельств, влияющих на решение вопроса о предоставлении жилья (изменение жилищных условий, состава семьи и др.).

Основанием для снятия лица, признанного беженцем, с учета нуждающегося в жилом помещении являются:

- а) личное заявление;
- б) изменение жилищных условий, в результате которых утрачены основания для принятия на учет, в том числе получение, приобретение, найм другого жилья в жилищном фонде любого вида;

в) утрата или лишение в установленном порядке статуса беженца;

г) снятие с учета территориального органа по вопросам миграции в связи с выездом к новому месту пребывания за пределы данного субъекта Российской Федерации;

д) выявление в представленных документах не соответствующих действительности сведений, послуживших основанием для принятия на учет нуждающихся в жилых помещениях.

Договор найма заключается в соответствии со статьей 100 Жилищного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 188-ФЗ.

Таким образом, подводя итог проведенному анализу законодательства, регулирующему порядок предоставления жилья беженцам и вынужденным переселенцам, можно сделать вывод, что законодатель в значительно возможной степени приблизил правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев в реализации права граждан на жилище с правовым положением граждан Российской Федерации, нуждающихся в улучшении жилищных условий. Исходя из национальных интересов России, объем жилищных прав граждан по договорам социального или найма в государственном муниципальном фонде социального использования, гораздо шире, чем у таких категорий лиц, как вынужденные переселенцы и беженцы. Законодательство, регулирующее правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев постоянно совершенствуется и те недостатки, которые выявляются в процессе практического применения, непременно будут устранены<sup>29</sup>.

#### Библиографический список

1. Сарашевский Ю.Л., Селиванов. А.В. Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. – М.: Тесей, 2000. – 464 с.
2. Карташкин В.А., Лукашева Е.А. Международные акты о правах человека. – М.: Норма, Инфра-М, 1998. – 784 с.
3. Чистяков О.И. Хрестоматия по истории отечественного государства и права: учебное пособие для академического бакалавриата / О.И. Чистяков, Г.А. Кутьина. 3-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 520 с.
4. Трыканова С.А. Организационно-правовое регулирование управление миграцией в Российской Федерации: актуальные вопросы и направления развития // Миграционное право. – 2013. – № 3. – С. 21-24.

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

---

**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

**ЧЕРДИНЦЕВА ИРИНА ГЕОРГИЕВНА**

магистрант Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, irka\_195@mail.ru

**ПАССИВНОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ КОРПОРАТИВНЫХ ПРАВ  
УЧАСТНИКАМИ ХОЗЯЙСТВЕННЫХ ОБЩЕСТВ В КОНТЕКСТЕ  
СОВРЕМЕННОГО РОССИЙСКОГО ПРАВА**

**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

**CHERDINTSEVA IRINA GEORGIYIVNA**

the rector of the Orenburg Institute (branch) of the University named after O. E. Kutafin (MSAL), Orenburg, irka\_195@mail.ru

**PASSIVE IMPLEMENTATION OF CORPORATE RIGHTS BY  
PARTICIPANTS OF ECONOMIC SOCIETIES IN THE CONTEXT OF  
MODERN RUSSIAN LAW**

**Аннотация.** В научной статье представлен анализ теоретико-правовых проблем пассивного осуществления корпоративных прав участниками хозяйственных обществ в Российской Федерации: надлежащее осуществление корпоративных прав, пассивность поведения участника, соблюдение критериев осуществления своих прав действовать с должной степенью заботливостью, осмотрительностью, разумностью и добросовестностью.

**Ключевые слова:** пассивность поведения участника, осуществление корпоративных прав, злоупотребление правом.

**Annotation.** The scientific article presents the analysis of theoretical and legal problems of passive implementation of corporate rights by participants of business entities in the Russian Federation, among them: the proper exercise of corporate rights, the passivity of the participant's behavior, observance of the criteria for exercising his rights to act with due diligence, circumspection, reasonableness and conscientiousness.

**Keywords:** passivity of participant's behavior, implementation of corporate rights, abuse of law.

**Востребованность корпоративных отношений ставит ряд непростых теоретико-правовых проблем, среди которых: надлежащее осуществление корпоративных прав, пассивность поведения участника, соблюдение критериев осуществления своих прав действовать с должной степенью заботливостью, осмотрительностью, разумностью и добросовестностью.**

Как известно, отличительной чертой корпоративного права является его императивность, выраженная в детальном урегулировании законодателем большинства возникающих в сфере корпоративного

права отношений (особенно в части публичных обществ) и незначительном количестве диспозитивных норм, которые в большей части позволяют участникам правоотношений не заменять своим волеизъявлением установленные законодателем правила, а лишь дополнять их<sup>1</sup>.

Одной из главных предпосылок для императивного характера корпоративного права является то, что основной целью данного института является установление правового статуса корпораций. Закрепляя правовой статус, законодатель определяет соотношение и баланс частных интересов в регулируемых

---

<sup>1</sup>Залавская О.М., Иванников Е.А. Корпоративный договор в императивной среде российского корпоративного права: теоретические и политико-правовые аспекты совместимости // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. 2018. № 35. С. 86.



отношениях. Достаточно сложно представить себе правопорядок, в котором лица самостоятельно определяют собственную право- и дееспособность, права и обязанности по отношению к иным лицам, поскольку это неминуемо приведет к различного рода злоупотреблениям<sup>2</sup>.

Вопрос пассивного осуществления корпоративных прав участниками хозяйственных обществ имеет особое теоретическое и практическое значение, ненадлежащее осуществление прав отдельными участниками может привести к полному блокированию ключевых решений корпорации.

В мировой практике уделяется большое внимание стимулированию активности акционеров. В странах англосаксонской правовой семьи к контролирующим акционерам применяется доктрина фидуциарных обязанностей, так как они оказывают серьезное влияние на деятельность корпорации и поэтому обязаны действовать добросовестно, проявлять разумную заботливость, лояльность<sup>3</sup>. Дискуссионным остается вопрос о возможности применения фидуциарных обязанностей к миноритариям. Некоторые американские авторы, а также суды штата Иллинойс, придерживаются мнения, что миноритарные акционеры тоже несут фидуциарные обязанности<sup>4</sup>.

В российском корпоративном законодательстве принцип действовать в интересах общества добросовестно и разумно при осуществлении своих прав закреплен в отношении членов совета директоров, коллегиального и единоличного исполнительного органа (п. 3 ст. 53 ГК РФ)<sup>5</sup>. Аналогичных требований для участников корпораций не закреплено. При этом судебной практикой сформирована позиция, согласно которой участники должны при осуществлении своих прав действовать с должной степенью заботливости, осмотрительности, разумности и добросовестности. Таким образом, пассивный участник, обращаясь за судебной защитой своих прав, рискует получить решение суда не в свою пользу, несмотря на то, что закон не обязывает участников активно осуществлять свои права.

Вопросы надлежащего осуществления корпоративных прав явились предметом судебного разбирательства между участником и ООО «Рустов-Импэкс». Участник обратился в суд с иском о признании недействительными решений общего собрания. Ответчиком было заявлено о пропуске срока исковой давности. Спорным явился момент, с которого должен исчисляться этот срок. Судом апелляционной инстанции установлено, что истец, добросовест-

но реализуя свои права участника общества, мог и должен был узнать о принятых решениях непосредственно после проведения собрания. Кроме того, судом сформированы важнейшие выводы: «Положения Федерального закона «Об обществах с ограниченной ответственностью» предполагают активную позицию участника, который должен проявлять интерес к деятельности общества, действовать с должной степенью заботливости и осмотрительности в осуществлении своих прав, в том числе участвовать в управлении делами общества, проведении общего собрания, ознакомлении со всей документацией общества»<sup>6</sup>. Суд кассационной инстанции оставил постановление суда в силе и указал, что пассивное поведение не может быть признано разумным при реализации корпоративных прав участника общества<sup>7</sup>.

Аналогичная позиция суда отражена в деле ОАО «База снабжения «Сельхозтехника». Акционер обратился в суд с иском о признании незаконными действий по внесению записи о списании со счета истца акций, истребовании из чужого незаконного владения акций и восстановлении записи в реестре. Судом первой инстанции принято решение об отказе в иске, апелляционная и кассационная жалоба оставлены без удовлетворения. Отказано в защите права истца на основании пропуска срока исковой давности. Между тем спорными представляются суждения суда апелляционной инстанции о том, что «деятельность общества направлена на извлечение прибыли и осуществляется не только самим обществом, но и его участниками, а значит, исходя из цели создания общества, обязанность участников по участию в той или иной форме в деятельности общества предполагается; у участника имеется не только право, но и обязанность контролировать деятельность общества, участвовать в собраниях общества и получать дивиденды; пассивная позиция участника общества свидетельствует о пропуске срока исковой давности»<sup>8</sup>.

В данном случае судом недопустимо отождествлены фундаментальные правовые категории субъективное право и юридическая обязанность. Такая позиция в исключительных случаях могла быть оправданной, если бы спор был между акционером, злоупотребляющим своими правами, и добросовестными участниками корпоративных отношений. Но в данном деле на основании заключения эксперта установлен факт незаконного владения ответчиком акциями, поскольку подписи в договоре купли-продажи ценных бумаг и в передаточном распоряжении

<sup>2</sup> Там же. С. 86-87.

<sup>3</sup> Будылин С.Л. Разум и добрая совесть: обязанности директора в США, Великобритании, России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2013. № 2. С. 22.

<sup>4</sup> Улемаев К.Р. Фидуциарные обязанности миноритарных акционеров // Теория и практика современной науки. 2016. № 1 (7).

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1994. № 32. Ст.3301.

<sup>6</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.03.2017 № 17АП-91/2017-ГК по делу № А60-40160/2016 // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 03.09.2018).

<sup>7</sup> Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15.06.2017 № Ф09-2616/17 по делу № А60-40160/2016 // СПС Консультант Плюс.

<sup>8</sup> Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 23.06.2017 № 06АП-2318/2017 по делу №А73-8747/2016 // СПС Консультант Плюс.

выполнены не истцом, а другим лицом с подражанием подписи истца. Суды также сочли, что довод истца в кассационной жалобе о злоупотреблении обществом и другими акционерами своими правами при ведении реестра акционеров не является основанием для отказа в применении срока исковой давности как санкции за допущенное нарушение.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации согласился с позицией суда апелляционной инстанции, что «участие в управлении обществом является правом его участников, однако по смыслу норм корпоративного права, участники несут и бремя негативных последствий неосуществления этого права, одним из которых является пропуск срока исковой давности», а также констатировал отсутствие интереса истца к деятельности общества и непринятию участия в общих собраниях на протяжении нескольких лет<sup>9</sup>.

Несомненно, изучая указанные судебные акты, возникает вопрос о балансе интересов управомоченных лиц. Судам в таких делах приходится выбирать, чьи интересы защищать. Пассивное осуществление корпоративных прав может и должно приводить к определенным негативным последствиям, но только лишь в случае злоупотребления правом. В рассмотренных судебных актах были зафиксированы незаконные действия, но суды, однако, отказывали в иске, аргументируя это недопустимостью пассивного осуществления прав.

Недопустимость вменять в обязанность акционеру осуществление его прав закреплена в законе, а отмечается в доктрине<sup>10</sup>.

Согласно п.1. ст. 9 ГК РФ граждане и юридические лица по своему усмотрению осуществляют принадлежащие им гражданские права. Но право не является чем-то абсолютным, осуществляемым исключительно по усмотрению управомоченного субъекта. При осуществлении прав не должна блокироваться возможность реализации законных интересов иных лиц. Особенно это актуально для корпоративных отношений, в которых есть как интересы отдельных участников, так и корпорации в целом. Именно для соблюдения баланса интересов была введена возможность исключения участника из общества, который своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность общества или существенно ее затрудняет. Необходимо отметить, что один лишь факт пассивного осуществления своих прав участниками не может служить основанием для исключения. Помимо систематического уклонения от участия в собраниях, должны быть установлены следующие обстоятельства: отсутствие уважительных причин; надлежащее уведомление о проведении собрания; к невозможности принятия решения при-

вела именно неявка участника на собрания; уклонение от участия причиняет значительный вред обществу. При этом в некоторых решениях неучастие лишь в двух общих собраниях явилось основанием для исключения<sup>11</sup>. В одном из судебных актов высказана обоснованная позиция относительно исключения: «личное видение участников, не обладающих большинством голосов, порядка осуществления деятельности общества само по себе не может служить поводом для исключения из Общества другого участника»<sup>12</sup>.

Для соблюдения баланса интересов с 2014 года право на участие в управлении стало при определенных обстоятельствах обязанностью. Например, обязанность участвовать в принятии решений, без которых корпорация не может продолжать свою деятельность, если его участие необходимо для принятия таких решений. Также в п. 4 ст. 65.2 ГК РФ закреплена обязанность участника не совершать действия, которые существенно затрудняют или делают невозможным достижение целей, ради которых создана корпорация или заведомо направлены на причинение вреда корпорации. Но данные нормы не должны толковаться судами расширительно и использоваться для обоснования невозможности пассивного осуществления прав в любых ситуациях.

Безусловно, для корпоративных отношений наиболее выгодно наличие активных участников, а пассивное осуществление корпоративных прав не должно автоматически приводить к негативным последствиям для участника. Применение таких последствий можно обосновать лишь институтом злоупотребления правом. В ином случае происходит полная подмена субъективного права обязанностью.

Авторы настоящей работы придерживаются позиции, что пассивное осуществление корпоративных прав, проявляющееся в систематическом уклонении от участия в собраниях при отсутствии уважительных причин, приводящее к невозможности принятия решения, причиняет значительный вред обществу, рассматривается как злоупотребление правом.

Между тем недопустимо отождествление фундаментальных правовых категорий: субъективное право и юридическая обязанность, что избыточно в судебной практике.

Предписания закона не обязывают участников активно осуществлять свои корпоративные права. Возможность исключения участника из общества, который своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность общества или существенно ее затрудняет, введена в целях соблюдения баланса интересов участников, а также общества и его участников.

<sup>9</sup> См.: Определение ВАС РФ от 18.03.2011 № ВАС-2586/11 по делу № А32-50942/2009 // СПС Консультант Плюс.

<sup>10</sup> См., напр.: Ивлиев Р.Ю. Принципы осуществления прав акционеров // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 2. С. 175.

<sup>11</sup> Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 21.03.2012 по делу № А45-10224/2011 // СПС «Консультант Плюс»; Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 06.04.2011 по делу № А32-10769/2010 // СПС Консультант Плюс.

<sup>12</sup> Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.05.2017 № 17АП-2983/2017-ГК по делу № А71-9605/2016 // СПС Консультант Плюс.

---

Библиографический список

1. Залавская О.М., Иванников Е.А. Корпоративный договор в императивной среде российского корпоративного права: теоретические и политико-правовые аспекты совместимости // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – 2018. – № 35. – С. 85-89.
2. Будылин С.Л. Разум и добрая совесть: обязанности директора в США, Великобритании, России // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2013. – № 2. – С. 10-39.
3. Улемаев К.Р. Фидуциарные обязанности миноритарных акционеров // Теория и практика современной науки. – 2016. – № 1 (7).
4. Ивлиев Р.Ю. Принципы осуществления прав акционеров // Актуальные проблемы российского права. – 2007. – № 2. – С. 172-178.

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

---

**МАРЧЕНКО ТАТЬЯНА ВАСИЛЬЕВНА**

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

**НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО  
ОБРАЩЕНИЮ С ОТХОДАМИ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**MARCHENKO TATIANA VASILEVNA**

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

**SOME OF THE LEGAL ASPECTS OF WASTE PRODUCTION  
AND CONSUMPTION IN THE RUSSIAN FEDERATION**

***Аннотация.** Работа посвящена исследованию отношений по поводу обращения с отходами производства и потребления в аспекте гражданского, предпринимательского, экологического правового регулирования. В ней формулируется понятие деятельности по обращению с отходами производства и потребления, рассматриваются ее виды, виды отходов, участники системы обращения с отходами, государственный кадастр отходов, право собственности на отходы, плата за негативное воздействие на окружающую среду, порядок учета, экономическое стимулирование деятельности.*

***Ключевые слова:** деятельность по обращению с отходами производства и потребления, отходы производства, промышленные отходы, отходы потребления, участники системы обращения с отходами.*

***Review.** The work deals with the research of the relations concerning the treatment with production waste and consumption in the aspect of civil, business, environmental legal regulation. It formulates the concept of production and consumption waste management activities, its types are considered, types of waste, the participants of the waste management system, state waste cadastre, ownership of waste, payment for negative impact on the environment, accounting treatment, economic incentives.*

***Keywords:** Production and consumption waste management activities, production waste, industrial waste, consumption waste, the participants of the waste management system.*

С развитием цивилизации все более насущной становится проблема образования отходов жизнедеятельности человека в процессе производства и потребления. Эта проблема актуальна для всех стран, поскольку до сих пор не разработано ни одного безопасного и эффективного способа ликвидации отходов.

По данным официальной статистики ежегодно в Российской Федерации образуется примерно 4 млрд. тонн отходов производства и потребления, из которых 55-60 млн. тонн составляют твердые коммунальные отходы. Увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются во вторичный хозяйственный оборот, а размещаются на полигонах и свалках, что приводит к выводу продуктивных сельскохозяйственных угодий из оборота. Около 15 тыс. санкционированных объектов размещения отходов занимают территорию общей площадью примерно 4 млн. гектаров, и эта территория ежегодно увеличи-

вается на 300-400 тыс. гектаров<sup>1</sup>.

Политика государств в сфере обращения с отходами производства и потребления ориентирована, прежде всего, на снижение объема отходов, а также создание оптимальных способов их использования.

Согласно Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 г. одной из нерешенных задач на федеральном и региональном уровнях является создание инновационной, технико-экономической системы, позволяющей минимизировать количество захораниваемых отходов, максимально обеспечив при этом ресурсосбережение, повторное вовлечение в хозяйственный оборот утилизируемых компонентов отходов в качестве сырья, материалов, изделий, превращение отходов во вторичное сырье для изготовления новой продукции и получения энергии<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 г., утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 апреля 2017 г. № 176 // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.01.2018 № 84-р «Об утверждении Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 6. Ст. 920.

В Российской Федерации деятельность по обращению с отходами производства и потребления регулируется федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ (в ред. от 29.07.2018) «Об отходах производства и потребления»<sup>3</sup> (далее - ФЗ «Об отходах производства и потребления»), где даны определения основных понятий. Однако само определение деятельности в данной сфере не закреплено. Оно раскрывается через понятие обращения, которое состоит из отдельных операций, совершающихся на разных этапах функционирования всей системы: «обращение с отходами - деятельность по сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов». Таким образом, в процессе обращения с отходами могут осуществляться различные виды деятельности (операции).

Основываясь на нормах ФЗ «Об отходах производства и потребления» можно выделить следующие виды деятельности:

сбор отходов - это прием отходов в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения лицом, осуществляющим их обработку, утилизацию, обезвреживание, размещение. Сбор отходов осуществляется предприятиями, имеющими объекты переработки и размещения отходов, например, в специальных контейнерах. Лица, осуществляющие транспортирование отходов, деятельность по сбору как таковую не осуществляют. Это начальный этап обращения с отходами. Отсутствие эффективной системы сбора мусора и недостаток сортировочных мощностей - одна из основных причин неразвитого рынка утилизации отходов, так же как и нехватка сырья для переработки;

транспортирование отходов - перемещение отходов с помощью транспортных средств вне границ земельного участка, находящегося в собственности юридического лица или индивидуального предпринимателя либо предоставленного им на иных правах;

накопление отходов - складирование отходов на срок не более чем одиннадцать месяцев в целях их дальнейших обработки, утилизации, обезвреживания, размещения;

обработка отходов - предварительная подготовка отходов к дальнейшей утилизации, включая их сортировку, разборку, очистку. Эта стадия включает в себя, в том числе, выделение полезных фракций (бумага, полиэтилен, стекло), разбор отходов (например, отработанных люминесцентных ламп или аккумуляторов) и прочее;

размещение отходов - хранение и захоронение отходов. Хранение отходов - складирование отходов в специализированных объектах сроком более чем одиннадцать месяцев в целях утилизации, обезвреживания, захоронения. Захоронение отходов - изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утили-

зации, в специальных хранилищах в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду;

утилизация отходов - использование отходов для производства товаров (продукции), выполнения работ, оказания услуг, включая повторное применение отходов, в том числе повторное применение отходов по прямому назначению (рециклинг), их возврат в производственный цикл после соответствующей подготовки (регенерация), а также извлечение полезных компонентов для их повторного применения (рекуперация). В литературе встречается применение термина «переработка» отходов применительно к сфере утилизации;

обезвреживание отходов - уменьшение массы отходов, изменение их состава, физических и химических свойств (включая сжигание и (или) обезвреживание на специализированных установках) в целях снижения негативного воздействия отходов на здоровье человека и окружающую среду.

Вся эта деятельность осуществляется по поводу определения юридической и фактической судьбы отходов, которые законодатель, в первую очередь, относит либо к сфере производства, либо к сфере потребления.

Понятие «отходы производства» не закреплено в нормативно-правовых актах, но под этим принято понимать «остатки материалов, сырья, полуфабрикатов, образовавшиеся в процессе изготовления продукции и утратившие полностью или частично свои полезные физические свойства. Отходами производства могут считаться продукты, образовавшиеся в результате физико-химической переработки сырья, добычи и обогащения полезных ископаемых, получение которых не является целью данного производства»<sup>4</sup>, то есть побочные или сопутствующие продукты. Они образуются в процессе осуществления деятельности хозяйствующими субъектами. То есть это отходы материального производства, подвергшиеся преобразованию (изменению состава) в результате каких-либо технологических процессов.

В юридической литературе встречается также понятие «промышленные отходы». Однако представляется, что понятие «промышленные отходы» - это более узкое понятие, нежели «отходы производства», поскольку промышленность - это только одна из отраслей производства.

Под отходами потребления часто понимают отходы, образующиеся в быту. Однако в рамках ФЗ «Об отходах производства и потребления» под ними следует понимать «остатки веществ, материалов, предметов, изделий, товаров (продукции или изделий), частично или полностью утративших свои первоначальные потребительские свойства для использования по прямому или косвенному назначению в результате физического или морального износа в процессах общественного или личного потребления

<sup>3</sup> Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «Об отходах производства и потребления»// Российская газета. 1998. 30 июня.

<sup>4</sup> Соколов Л.И. Отходы производства и потребления. Размещение и переработка. Учебное пособие. Вологда, 2014. С. 9.

(жизнедеятельности), использования или эксплуатации. К ним относят полуфабрикаты, изделия (продукцию) или продукты, утратившие свои потребительские свойства, установленные в сопроводительной эксплуатационной документации, а также твердые, порошкообразные и пастообразные отходы (мусор, стеклобой, лом, макулатуру, пищевые отходы, тряпье и др.), образующиеся в населенных пунктах в результате жизнедеятельности людей<sup>5</sup>.

К разновидности отходов потребления можно отнести твердые коммунальные (бытовые) отходы - отходы, входящие в состав отходов потребления и образующиеся в многоквартирных и жилых домах в результате потребления товаров (продукции) гражданами, а также товары (продукция), использованные ими в указанных домах в целях удовлетворения личных потребностей и утратившие свои потребительские свойства<sup>6</sup>.

К категории отходы потребления следует также отнести и непроизводственные отходы, то есть материалы, образующиеся в процессе жизнедеятельности человека, не связанной с процессом изготовления продукции, отходы, образующиеся в офисах, торговых предприятиях, мелких промышленных объектах, школах, больницах, других муниципальных учреждениях. Для указанных отходов часто используется термин «муниципальные отходы»<sup>7</sup>.

В нормативных правовых актах и литературе представлены различные классификации отходов производства и потребления. К наиболее значимым относятся:

1. По происхождению: отходы производства и отходы потребления.

2. По видам деятельности: отходы сельского, лесного хозяйства, рыбоводства и рыболовства; отходы добычи полезных ископаемых; отходы обрабатывающих производств; отходы потребления производственные и непроизводственные; отходы обеспечения электроэнергией, газом и паром; отходы при водоснабжении, водоотведении, деятельности по сбору, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов; отходы строительства и ремонта.

3. По классу опасности отходы делятся на пять классов: чрезвычайно опасные отходы (содержащие ртуть, хлор, селен, серную кислоту и другие опасные химические элементы и их соединения); высокоопас-

ные отходы (содержащие опасные вещества в меньших количествах); умеренно опасные отходы; малоопасные отходы; практически неопасные.

4. По источникам образования: отходы различных отраслей промышленности (черной и цветной металлургии, химической, угольной и других отраслей промышленности).

5. По возможности использования: вторичные материальные ресурсы — совокупность отходов производства и потребления, которые могут быть использованы в качестве сырья для выпуска полезной продукции; отходы, которые на данном этапе экономического развития перерабатывать нецелесообразно.

6. По агрегатному состоянию: твердые отходы; жидкие; газообразные; пастообразные.

В Российской Федерации ведется классификационный каталог отходов (ФККО)<sup>8</sup>, в котором каждому виду отходов в зависимости от источника его происхождения присваивается идентификационный код. В нем осуществлена классификация отходов по происхождению, условиям образования, химическому и (или) компонентному составу, агрегатному состоянию и физической форме.

Особую категорию отходов, не относящихся к категории твердых бытовых отходов, составляют радиоактивные отходы, образующиеся при добыче, производстве и использовании радиоактивных веществ в качестве горючего для атомных электростанций, транспортных средств (например, атомные подводные лодки) и других целей.

Деятельность в области обращения с отходами осуществляется индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами. Лицензия требуется в случае сбора, транспортировки, обработки, утилизации, обезвреживания, размещении отходов I–IV классов опасности в соответствии со ст. 12 федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99 «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>9</sup> и ст. 9 ФЗ «Об отходах производства и потребления». Лицензия также требуется в случае заготовки, хранения, переработки и реализации лома черных металлов, цветных металлов<sup>10</sup>. По состоянию на начало 2018 г. в России насчитывается 15,4 тысяч компаний, имеющих лицензию на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения (введен постановлением Госстандарта России от 28.12.2001 № 607-ст). М.: ИПК Издательство стандартов, 2002.

<sup>6</sup> Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

<sup>7</sup> ГОСТ 30772-2001. Межгосударственный стандарт. Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Термины и определения.

<sup>8</sup> Приказ Росприроднадзора от 22.05.2017 № 242 (ред. от 28.11.2017) «Об утверждении Федерального классификационного каталога отходов» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.06.2017 № 47008) // Документ опубликован не был.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета. 2011. 6 мая.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ (ред. от 23.05.2018) «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2018) // Российская газета. 1998. 7 апреля.

<sup>11</sup> Рынок утилизации отходов. 2018 г. Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики. URL: <https://dcenter.hse.ru/data/2018/07/11/1151608260/%D0%A0%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA%20%D1%83%D1%82%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BE%D1%82%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%202018.pdf> (дата обращения: 15.09.2018).

Лом и отходы драгоценных металлов, а также лом и отходы драгоценных камней подлежат сбору и обязательному учету индивидуальными предпринимателями, организациями (в том числе воинскими частями и воинскими формированиями), в которых они образуются. Отходы могут обрабатываться самостоятельно без направления на аффинаж драгоценных металлов или направляются в аффинажные организации или в другие организации для обработки.

Общая система обращения с отходами сформирована пятью основными звеньями:

полигоны, свалки, отвалы и различные хранилища. В Российской Федерации зарегистрировано 849;

компании-перевозчики (сбор и вывоз мусора — обычно несколько компаний в регионе);

мусоросортировочные комплексы (60 - крупных и средних);

мусоросжигательные заводы (зарегистрировано десять);

более 200 предприятий, занимающихся переработкой отходов с получением вторсырья<sup>12</sup>.

Городские, сельские поселения участвуют в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию твердых коммунальных отходов. Следует отметить, что организация раздельного сбора зависит от инициативы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (п.п. 18 п. 1 ст. 14 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>13</sup>).

Муниципальные районы также принимают участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному), транспортировке, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на своих территориях (п.п. 14 п. 1 ст. 15 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Индивидуальные предприниматели и юридические лица, осуществляющие деятельность в области обращения с отходами, обязаны вести учет образовавшихся, утилизированных, обезвреженных, переданных другим лицам или полученных от других лиц, а также размещенных отходов. Порядок учета устанавливают федеральные органы исполнительной власти в области обращения с отходами в соответствии со своей компетенцией; порядок статистического учета в области обращения с отходами - федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации (ст. 19 ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

На основе этих данных составляется государ-

ственный кадастр отходов, который включает в себя федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов, а также банк данных об отходах и о технологиях использования и обезвреживания отходов различных видов.

Применительно к индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, в процессе хозяйственной и (или) иной деятельности которых образуются отходы, устанавливаются нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

При размещении отходов взимается плата за негативное воздействие на окружающую среду. Их плательщиками при размещении твердых коммунальных отходов являются операторы по обращению с твердыми коммунальными отходами, региональные операторы, осуществляющие деятельность по их размещению (ст. 23 ФЗ «Об отходах производства и потребления»). Оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами - индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющие деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов. Региональные операторы - это компания, которая выбирается каждым субъектом Российской Федерации для координации процесса обращения с твердыми коммунальными отходами. Данный субъект становится тем лицом, с кем собственники отходов должны будут заключить договор на сбор, вывоз и утилизацию бытового мусора. Получая платежи от управляющих компаний, населения, они либо самостоятельно осуществляют фактические действия с отходами, либо заключают договоры с другими участниками рынка. Оператор обязан действовать в соответствии с региональной программой обращения с отходами.

Трансграничное перемещение отходов в целях их утилизации, осуществляемое на основании разрешения, выданного в установленном порядке, допускается согласно ст. 17 ФЗ «Об отходах производства и потребления». Ввоз отходов на территорию Российской Федерации в целях их захоронения и обезвреживания запрещается. Трансграничные перевозки опасных отходов регламентируются требованиями федерального закона № 49-ФЗ от 24 ноября 1994 г. «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их удалением»<sup>14</sup>.

В настоящее время отношения в сфере обращения отходов координируются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами, Министерством промышленности и торговли Российской Федерации в сфере обращения с промышленными отходами и Министерством строитель-

<sup>12</sup> Рынок утилизации отходов. 2018 г. Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>14</sup> Федеральный закон № 49-ФЗ от 24 ноября 1994 г. «О ратификации Базельской конвенции о контроле за трансграничными перевозками опасных отходов и их удалением» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3200.

ства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Отсутствие единого регулятора тормозит развитие данной отрасли.

Экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами осуществляется посредством: понижения размера платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов индивидуальными предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим деятельность, в результате которой образуются отходы, при внедрении ими технологий, обеспечивающих уменьшение количества отходов; применения ускоренной амортизации основных производственных фондов, связанных с осуществлением деятельности в области обращения с отходами. При производстве упаковки, товаров, когда при утрате потребительских свойств образуются биоразлагаемые отходы, могут применяться следующие меры экономического стимулирования: предоставление налоговых льгот; предоставление льгот в отношении платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов и в отношении уплаты экологического сбора; предоставление средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации. Однако этих мер явно недостаточно для развития данной отрасли.

Любая предпринимательская деятельность должна осуществляться в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды. Деятель-

ность в сфере обращения с отходами производства и потребления регулируется не только нормами экологического права, но и гражданского, земельного, административного, налогового и другими отраслями права.

Отходы, являясь имуществом, объектом гражданских прав, имеют своего собственника, который вправе распоряжаться ими по своему усмотрению. Право собственности на отходы определяется в соответствии с гражданским законодательством. Поэтому отходы производства и потребления могут быть предметом гражданско-правовых сделок с учетом их оборотоспособности и предметом исполнения гражданско-правовых обязательств.

Любая из этих операций может производиться субъектами предпринимательской деятельности. При наличии экономических стимулов, системы льгот и поощрений сбор и переработка отходов являются перспективными направлениями коммерческой деятельности в Российской Федерации.

Таким образом, деятельность по обращению с отходами производства и потребления - это поведение индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации урегулированное нормами права, направленное на трансформацию или удаление веществ или предметов, которые образованы в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления в целях их утилизации, обезвреживания, размещения.

#### Библиографический список

1. Соколов Л.И. Отходы производства и потребления. Размещение и переработка: учебное пособие. – Вологда, 2014. – 123 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.



---

## САТТАРОВА ЗУЛЬФИЯ ЗУЛЬФАТОВНА

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

### НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТА ДЛЯ СУДЕБНОГО ИЗВЕЩЕНИЯ

#### SATTAROVA ZULFIYA ZULFATOVNA

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

### SOME ASPECTS OF USING E-DOCUMENTS FOR COURT NOTIFICATIONS

**Аннотация.** В статье анализируются правовые нормы и материалы судебной практики, регламентирующие порядок надлежащего извещения лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания в гражданском и арбитражном процессе с использованием электронного документа, оцениваются перспективы дальнейшего развития информационного обеспечения лиц, участвующих в деле.

**Ключевые слова:** электронный документ, судебная реформа, судебное извещение, надлежащее извещение, лица, участвующие в деле.

**Review.** The article analyzes the legal norms and materials of judicial practice that regulate the procedure for the proper notification of persons participating in the case, the time and place of the court session in the civil and arbitration process using an electronic document, assesses the prospects for further development of information support for persons involved in the case.

**Keywords:** electronic document, judicial reform, court notice, due notification, persons involved in a case.

Одной из гарантий реализации права на судебную защиту является право быть извещенным (информированным) о судебном заседании и совершении отдельных процессуальных действий. Этим правом обладают лица, участвующие в деле, а также их представители и иные участники процесса (свидетели, специалисты, эксперты, переводчики).

Разбирательство дела осуществляется в судебном заседании суда общей юрисдикции и арбитражного суда с обязательным извещением лиц, участвующих в деле, о времени и месте заседания (ст. 155 ГПК РФ, ст. 153 АПК РФ).

В соответствии с ч. 2 ст. 167 ГПК РФ и с ч. 1 ст. 158 АПК РФ в случае неявки в судебное заседание кого-либо из лиц, участвующих в деле, в отношении которых отсутствуют сведения об их извещении, разбирательство дела откладывается. Рассмотрение дел в отсутствие кого-либо из лиц, участвующих в деле и не извещенных о времени и месте судебного заседания, служит безусловным основанием к отмене решения суда (п. 2 ч. 4 ст. 330 ГПК РФ, ст. 270 АПК РФ). Укрепление доступности и открытости правосудия – ориентир гражданского и арбитражного процесса последнего десятилетия. В Концепции единого ГПК РФ<sup>1</sup> в основу унификации норм о судебных извещениях положены нормы главы 10 ГПК

и 12 АПК с учетом модернизации норм главы 12 АПК в части извещений, порядка направления извещений судом, последствий изменения наименования лица, перемены адреса во время производства по делу и отсутствие таковой в ГПК представляется необходимым приоритетом отдать в этой части нормам ст. 121-124 ГПК, учитывая в то же время специфику субъектов извещения в гражданском и арбитражном процессе.

Кроме того, положения об извещениях должны корреспондировать нормам ст. 165.1 ГК РФ, в соответствии с которой заявления, уведомления, извещения, требования или иные юридически значимые сообщения, с которыми закон или сделка связывает гражданско-правовые последствия для другого лица, влекут для этого лица такие последствия с момента доставки соответствующего сообщения ему или его представителю.

Сообщение считается доставленным и в тех случаях, если оно поступило лицу, которому оно направлено (адресату), но по обстоятельствам, зависящим от него, не было ему вручено или адресат не ознакомился с ним.

Субъектный состав лиц, извещаемых судом, должен быть определен как лица, участвующие в деле, и иные участники гражданского (арбитражного) про-

---

<sup>1</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству ГД ФС РФ от 08.12.2014 N124(1)) // СПС «КонсультантПлюс».

цесса. Кроме того, необходимо унифицировать срок, до истечения которого указанные лица должны быть уведомлены о совершении процессуального действия.

Обоснованным представляется норма п. 1 ст. 113 ГПК о таких средствах связи, которые обеспечивают фиксирование извещения адресата и вручение ему документа, что является важной процессуальной гарантией для участников процесса.

Дополнительной гарантией, требующей учета при унификации, является уведомление представителя, если лицо, участвующее в деле, ведет дело через представителя, а также положение о направлении извещения по адресу, указанному по ходатайству участника процесса. В этом случае судебное извещение считается врученным лицу, участвующему в деле, если оно доставлено по указанному таким лицом адресу.

Представляется нецелесообразным рассматривать судебные извещения в качестве судебного акта, которые принимаются в форме решений, постановлений, определений, как это установлено в ч. 2 ст. 121 АПК РФ. Указанное положение не согласуется с нормой ст. 15 АПК РФ о видах судебных актов, принимаемых арбитражным судом.

Важное значение имеют нормы, устанавливающие правила надлежащего извещения, а также обеспечивающие баланс интересов участников процесса при извещении, но не получении адресатом извещения (ст. 117-119 ГПК РФ, ч. 4 ст. 123, ст. 124 АПК РФ). Отмеченные нормы представляют собой правовые фикции необходимые для обеспечения нормального движения процесса и недобросовестном поведении лиц, участвующих в деле, и злоупотреблении ими правом.

Согласно ст. 123 АПК РФ лица, участвующие в деле, и иные участники арбитражного процесса считаются извещенными надлежащим образом, если к началу судебного заседания, совершения отдельного процессуального действия арбитражный суд располагает сведениями о получении адресатом копии определения о принятии искового заявления или заявления к производству и возбуждению производства по делу, направленной ему в порядке, установленном настоящим Кодексом, или иными доказательствами получения лицами, участвующими в деле, информации о начавшемся судебном процессе<sup>2</sup>.

Отдельной нормы о надлежащем извещении в ГПК РФ нет, однако общее правило о нем можно вывести на основе ч. 1 ст. 113 ГПК РФ, в которой говорится, что лица, участвующие в деле, а также свидетели, эксперты, специалисты и переводчики могут быть извещены или вызваны в суд заказным письмом с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. Вместе с извещением в фор-

ме судебной повестки или заказного письма лицу, участвующему в деле, направляются копии процессуальных документов.

При этом необходимо учитывать, что извещение участников судопроизводства допускается, в том числе посредством СМС-сообщения в случае их согласия на уведомление таким способом и при фиксации факта отправки и доставки СМС-извещения адресату. Факт согласия на получение СМС-извещения подтверждается распиской, в которой наряду с данными об участнике судопроизводства и его согласием на уведомление подобным способом указывается номер мобильного телефона, на который оно направляется (см. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 3).

Надлежащим образом извещенные участники гражданского процесса обязаны сообщить суду о причинах своей неявки и представить суду доказательства, подтверждающие уважительность причин. Невыполнение указанной обязанности влечет для них риск наступления неблагоприятных последствий.

Наряду с традиционными формами и способами извещения, регулирование которых остается неизменным в течение многих лет, в последнее десятилетие активно появляются новые, основанные на использовании современных информационных технологий, электронного документооборота.

Увеличение электронной доли гражданского оборота, проблемы доступности для граждан правосудия и квалифицированной юридической помощи заставляют все чаще говорить о применении электронных технологий в России. В связи с этим в научной литературе указывается на необходимость технологической модернизации процесса, с точки зрения более эффективного достижения целей правосудия, что подтверждается практикой использования электронных технологий в других государствах. Высказываются мнения о том, что внедрение информационных технологий позволит более эффективно построить систему организационно-правовых отношений внутри системы судов, а также в отношениях суда и участников процесса, ускорить оборот судебных документов, повысить прозрачность судебной системы и способствовать единству судебной практики<sup>3</sup>.

Становление информационного общества, а также развитие научно-технического прогресса способствовали поиску новых решений существующих проблем в сфере обеспечения доступности правосудия и доверия граждан, достижения максимальной прозрачности в деятельности судебной системы. Одним из таких решений является внедрение и расширение применения в деятельности судов современных информационных технологий, становление электронного правосудия. Согласно п. 1.3 Концепции развития информатизации судов до 2020 года под электронным правосудием понимаются способ и форма

<sup>2</sup> См.: Аутлева Р.В. К вопросу о надлежащем уведомлении лиц, участвующих в деле, о времени и месте проведения судебного заседания // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 9. С. 8-12.

<sup>3</sup> Брановицкий К.Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии (сравнительно-правовой анализ): монография. М., 2010. // СПС «Гарант».

осуществления предусмотренных законом процессуальных действий, основанных на использовании информационных технологий в деятельности судов, включая взаимодействие судов, физических и юридических лиц в электронном (цифровом) виде<sup>4</sup>.

Правительство Российской Федерации в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»<sup>5</sup> представило конкретные меры для обеспечения открытости и доступности правосудия. В рамках реализации мероприятий Программы по информатизации судебной системы должны быть обеспечены открытость и доступность для граждан информации о деятельности судов Российской Федерации, предоставление возможности гражданам использовать информационные технологии как при получении информации о деятельности судов Российской Федерации, так и на каждом этапе судебного процесса, начиная с даты обращения в суд до окончания судебного процесса.

Федеральные законы от 27.07.2010 N 228-ФЗ и от 11.07.2011 N 200-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» впервые урегулировали использование информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о деятельности арбитражного суда, закрепили самостоятельный способ извещения.

Информация о принятии искового заявления или заявления к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия размещается арбитражным судом на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет не позднее чем за 15 дней до начала судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом. Документы, подтверждающие размещение арбитражным судом на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети Интернет указанных сведений, включая дату их размещения, приобщаются к материалам дела.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в п. 4 Постановления от 17 февраля 2011 г. № 12 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в редакции Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 228-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации» разъяснил, что при применении данного положения судам следует исходить из ч. 6 ст. 121, ч. 1 ст. 123 АПК РФ, в соответствии с которыми арбитражный суд к началу судебного заседания, совершения отдельного процессуального действия должен располагать сведениями о получении лицом, участвующим в деле, иным участником арбитражного процесса копии первого судебного акта по делу либо ины-

ми сведениями, указанными в ч. 4 ст. 123 АПК РФ.

Следующим шагом в совершенствовании информационного обеспечения деятельности судов стал Федеральный закон от 23.06.2016 № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти». Так ч. 1 ст. 122 АПК РФ была дополнена нормой следующего содержания: «Если арбитражный суд располагает доказательствами получения лицами, участвующими в деле, и иными участниками арбитражного процесса определения о принятии искового заявления или заявления к производству и возбуждении производства по делу, информации о времени и месте первого судебного заседания, судебные акты, которыми назначаются время и место последующих судебных заседаний или совершения отдельных процессуальных действий, направляются лицам, участвующим в деле, и иным участникам арбитражного процесса посредством размещения этих судебных актов на официальном сайте арбитражного суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе, доступ к которому предоставляется лицам, участвующим в деле, и иным участникам арбитражного процесса (далее также - в режиме ограниченного доступа). Арбитражный суд также вправе известить указанных лиц о последующих судебных заседаниях и отдельных процессуальных действиях по делу путем направления телефонограммы, телеграммы, по факсимильной связи или электронной почте либо с использованием иных средств связи». В ст. 113 ГПК РФ появилась ч. 2.1, установившая, что органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы и организации, являющиеся сторонами и другими участниками процесса, могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания или совершения отдельных процессуальных действий лишь посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте суда в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в указанный в части третьей настоящей статьи срок, если суд располагает доказательствами того, что указанные лица надлежащим образом извещены о времени и месте первого судебного заседания. Такие лица, получившие первое судебное извещение по рассматриваемому делу, самостоятельно предпринимают меры по получению дальнейшей информации о движении дела с использованием любых источников такой информации и любых средств связи. Лица, указанные в абзаце первом настоящей части, несут риск наступления неблагоприятных последствий в результате непринятия ими мер по получению информации о движении дела, если суд располагает сведениями о том, что данные лица надлежащим образом извещены о начавшемся процессе, за исключением случаев, когда меры по получению информации не могли быть приняты ими

<sup>4</sup> Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации: Учебник / Н.В. Азаренок, В.А. Байдуков, В.М. Бозров и др.; под ред. В.М. Бозрова. М.: Юстиция, 2017. С. 405.

<sup>5</sup> Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013 - 2020 годы». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140638/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140638/) (дата обращения: 20.08.2018).

в силу чрезвычайных и непредотвратимых обстоятельств. При отсутствии технической возможности у органов местного самоуправления, иных органов и организаций они вправе заявить ходатайство о направлении им судебных извещений и вызовов без использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

27 сентября 2017 г. было принято Постановление Президиума Верховного Суда РФ «Об утверждении Положения о порядке размещения текстов судебных актов на официальных сайтах Верховного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В конце 2017 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 57 «О некоторых вопросах применения законодательства, регулирующего использование документов в электронном виде в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов» (далее Постановление № 57)<sup>6</sup>, содержащее разъяснения по вопросам практики применения новых положений об электронном документообороте, в т.ч. об извещениях участников гражданского судопроизводства.

Согласно разъяснениям Постановления № 57 информация о принятии обращения в суд к производству, о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия размещается судом на официальном сайте соответствующего суда в сети «Интернет» с учетом сроков, предусмотренных процессуальным законодательством (часть 7 статьи 113 ГПК РФ, часть 1 статьи 121 АПК РФ, часть 7 статьи 96 КАС РФ).

Документами, подтверждающими размещение судом на его официальном сайте в сети «Интернет» сведений о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия, в том числе дату размещения указанных сведений, являются: отчет системы автоматизации судопроизводства о публикации судебного акта на официальном сайте суда в сети «Интернет», изготовленные на бумажном носителе копии страниц официального сайта суда, в которых содержится дата размещения информации и сама информация о времени и месте судебного заседания или совершения отдельного процессуального действия.

Изготовленные на бумажном носителе копии страниц официального сайта суда, подтверждающие размещение судом указанных сведений, приобщаются к материалам дела.

По смыслу части 2.1 статьи 113 ГПК РФ, частей 1 и 6 статьи 121 АПК РФ, части 8 статьи 96 КАС РФ под получением первого судебного извещения или первого судебного акта лицом, участвующим в деле, иным участником процесса следует понимать получение, в том числе по электронной почте, судебного извещения либо вызова в предварительное судебное заседание, судебное заседание и (или) копии определения по делу (например, определения о при-

нятии искового заявления к производству и возбуждении производства по делу, назначении времени и места судебного заседания, об отложении судебного разбирательства, а для лица, вступившего (привлеченного) в процесс после возбуждения производства по делу, - определения об удовлетворении ходатайства о вступлении в дело, определения о привлечении в качестве третьего лица либо заинтересованного лица к участию в деле; для лица, не участвовавшего в деле, но обжаловавшего принятый в отношении его прав и обязанностей судебный акт, - определения о принятии апелляционной (кассационной) жалобы, определения о передаче кассационной, надзорной жалобы, представления вместе с делом для рассмотрения в судебном заседании).

При рассмотрении дела в порядке, предусмотренном законодательством о судопроизводстве в арбитражных судах, судебные акты, а при рассмотрении дела в порядке, предусмотренном законодательством об административном судопроизводстве, копии судебных актов, которыми назначаются время и место судебных заседаний или совершения отдельных процессуальных действий, размещаются на официальном сайте суда в сети «Интернет» в разделе, доступ к которому предоставляется лицам, участвующим в деле, и иным участникам процесса, в том числе посредством личного кабинета (далее - в режиме ограниченного доступа). При рассмотрении дела в порядке, предусмотренном законодательством об административном судопроизводстве, суд размещает копии указанных судебных актов при наличии технической возможности. Следует обратить внимание, что наряду с размещением судебных актов (копий судебных актов) в режиме ограниченного доступа информация о времени и месте судебных заседаний, тексты судебных актов размещаются судом в порядке, предусмотренном статьями 14, 15 Федерального закона от 22 декабря 2008 года № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации».

Использование электронного извещения не исключает полностью, не заменяет собой традиционного извещения на бумажном носителе. Так, если суд располагает сведениями о том, что лицам, указанным в части 2.1 статьи 113 ГПК РФ, части 1 статьи 121 АПК РФ, части 8 статьи 96 КАС РФ, известно о начавшемся процессе, то такие лица могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания или совершения отдельных процессуальных действий, в том числе в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанций, посредством размещения соответствующей информации на официальном сайте суда в сети «Интернет». Вместе с тем в целях соблюдения принципа равенства всех перед законом и судом, принципа состязательности, информирования лиц, участвующих в деле, о продолжении судебного процесса такие лица должны быть извещены также путем направления на бумажном носителе судебного извещения или вызова, судебного акта (копии судеб-

<sup>6</sup> Российская газета. 2017. 29 декабря (№ 297).

ного акта) о совершении следующих процессуальных действий:

о восстановлении пропущенного срока подачи апелляционной (частной), кассационной, надзорной жалобы или представления;

о принятии к производству заявления, представления о пересмотре судебного акта по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;

о назначении судебного заседания после принятия итогового судебного акта по делу (например, решения суда первой инстанции, определения о прекращении производства по делу или об оставлении заявления без рассмотрения, судебного акта суда апелляционной, кассационной, надзорной инстанции, которым завершено производство по делу на соответствующей стадии процесса) для разрешения вопроса (заявления), подлежащего рассмотрению в рамках данного дела (например, вопроса о принятии дополнительного решения (определения, постановления), заявления о возмещении судебных расходов).

В ходе рассмотрения дела в порядке, предусмотренном законодательством о гражданском судопроизводстве, об административном судопроизводстве, об уголовном судопроизводстве, при наличии технической возможности суд по заявлению лица, участвующего в деле, участника уголовного судопроизводства обязан направлять ему извещения, вызовы и иные документы, направление которых предусмотрено законом (их копии), в электронном виде, за исключением документов, содержащих информацию, доступ к которой в соответствии с законодательством ограничен (часть 1 статьи 35 ГПК РФ, часть 4 статьи 45 КАС РФ).

Органы местного самоуправления, иные органы и организации, к числу которых относятся любые юридические лица (часть 2.1 статьи 113 ГПК РФ), органы местного самоуправления, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями (часть 10 статьи 96 КАС РФ), вправе заявить ходатайство о направлении им судебных извещений и вызовов без

использования сети «Интернет». Данное ходатайство должно быть мотивированным и может подтверждаться доказательствами, свидетельствующими об отсутствии у лица, участвующего в деле, компьютерной техники, сотовых телефонов, иных средств коммуникации, обеспечивающих доступ к сети «Интернет», и (или) отсутствии возможности использовать данную сеть.

Лица, участвующие в деле, с их согласия могут извещаться судом о времени и месте судебного заседания путем направления им извещений или вызовов по электронной почте (часть 1 статьи 96 КАС РФ, часть 4 статьи 1 ГПК РФ, часть 5 статьи 3 АПК РФ). Согласие на извещение по электронной почте может быть выражено, в частности, посредством указания адреса электронной почты в тексте обращения в суд, а также при подаче обращения в суд в электронном виде посредством заполнения соответствующей формы, размещенной на официальном сайте суда в сети «Интернет».

Судебное извещение, вызов, направленные по адресу электронной почты, указанному лицом, участвующим в деле, считаются полученными такими лицами в день направления судебного извещения, вызова.

Таким образом, одним из современных способов извещения лиц, участвующих в деле, и иных участников процесса является электронное извещение, т.е. извещение с использованием электронной почты, сети «Интернет», посредством СМС-сообщения и др. Использование электронного извещения приобретает самостоятельный характер, из дублирующего преобразуется в один из альтернативных способов при соблюдении установленных в законе условий. Электронное извещение способствует уменьшению расходов, сокращению времени, минимизации злоупотреблений участниками процесса и нарушений со стороны суда, что в совокупности при дальнейшем совершенствовании указанного способа может привести к ощутимым улучшениям в обеспечении доступности и открытости в отправлении правосудия.

#### Библиографический список

1. Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации: Учебник / Н.В. Азаренок, В.А. Байдуков, В.М. Бозров и др.; под ред. В.М. Бозрова. – М.: Юстиция, 2017. – 584 с.
2. Аутлева Р.В. К вопросу о надлежащем уведомлении лиц, участвующих в деле, о времени и месте проведения судебного заседания // Арбитражный и гражданский процесс. – 2017. – № 9. – С. 8-12.
3. Брановицкий К.Л. Информационные технологии в гражданском процессе Германии (сравнительно-правовой анализ): монография. – М., 2010.
4. Гражданский процесс: Учебник. (5-е издание, переработанное и дополненное) / Под ред. М.К. Треушников. – М., 2014. – 960 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

## СМИРНОВСКАЯ СВЕТЛАНА ИВАНОВНА

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

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ РОДИТЕЛЕЙ ПО СЕМЕЙНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ

#### SMIRNOVSKAYA SVETLANA IVANOVNA

Candidate of Law, Associate Professor of civil Law and Process Orenburg Institute (branch) of Moscow State University of Law named after O.E. Kutafin (MSLA), 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, smirnovskayasi@mail.ru

### RESPONSIBILITY OF PARENTS IN THE FAMILY LEGISLATION OF RUSSIA: HISTORICAL AND LEGAL EXPERIENCE

**Аннотация.** В статье автором анализируется история правового регулирования ответственности родителей по семейному законодательству России с целью выявления недостатков и пробелов в семейном законодательстве и выработки конкретных предложений по его совершенствованию.

**Ключевые слова:** семейно-правовая ответственность, ответственность родителей, лишение родительских прав, ограничение родительских прав.

**Review.** In the article the author analyzes the history of legal regulation of the responsibility of parents under the family legislation of Russia with the purpose of revealing the shortcomings and gaps in the family legislation and working out concrete proposals for its improvement.

**Key words:** family and legal responsibility, parental responsibility, deprivation of parental rights, restriction of parental rights.

Понятие «юридическая ответственность» относится к дискуссионным в теории права. Ответственность рассматривают как долг, обязанность действовать в соответствии с требованиями социальных норм, существующих в обществе. Вместе с тем, существует множество определений юридической ответственности, что, по мнению Д.А. Липинского дает знать о себе терминологическая перенасыщенность и отсутствие терминологической четкости. Под юридической ответственностью понимают многое: «возложение, наступление, реализацию, несение, существование, осуществление, претерпевание, состояние, привлечение к ответственности, обязанность отвечать»<sup>1</sup>.

В науке семейного права недостаточно уделялось внимания проблемам ответственности. В рамках Концепции проекта нового семейного кодекса Российской Федерации исследуются, анализируются, обобщаются разные точки зрения по вопросам правовой природы семейно-правовой ответственности, оснований ее возникновения, состава семейного правонарушения, отраслевой принадлежности.

Ответственность родителей была предметом научных интересов в разные исторические периоды ученых исследователей А.И. Загоровского, М.Н. Тютрюмова, Е.М. Ворожейкина, В.А. Рясенцева,

М.С. Малейна, Л.М. Звягинцевой, А.М. Нечаевой, И.Н. Гливинской, Л.Ю. Михеевой, Н.Ф. Звенигородской и других.

В истории развития семейного законодательства не всегда было место ответственности родителей. Свод Законов Российской империи устанавливал практически безграничную власть родителей (ст. 164<sup>2</sup>). Родители имели право применять домашние исправительные меры для исправления своих строптивых и неповинующихся детей, подвергать детей тюремному заключению по основаниям, установленным в законе. Дети не имели право обращаться с иском за защитой «в личных обидах или оскорблениях», исключения составляют деяния родителей, которые по общим законам подлежат наказанию уголовному (ст. 168)<sup>3</sup>.

В проекте Гражданского уложения Книга II «Семейственное право» под редакцией И.М. Тютрюмова 1902 г. отмечалось, что в России юридические отношения родителей к детям долго сохраняли патриархальный характер. Сенатор А.Л. Боровиковский при вторичном обсуждении Проекта «Семейственного права» признавал необходимым придавать выражению «Родительская власть» то же общее значение, которое оно имеет в действующих гражданских законах и обозначить им совокупность личных прав, которые родители имеют в отношении детей. Пони-

<sup>1</sup> Философия права. Курс лекций. Т. 2 / Отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2011. С. 386.

<sup>2</sup> Тютрюмов. И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Книга первая. М.: Статут, 2004. С. 220.

<sup>3</sup> Там же.

маемая в этом смысле родительская власть должна принадлежать обоим родителям<sup>4</sup>.

В послереволюционный период в 1918 г. первый семейный кодекс установил, что родительские права надлежало осуществлять совместно и «исключительно в интересах детей, при неправомерном их осуществлении суду предоставляется право лишать родителей этих прав» (ст. 153)<sup>5</sup>. В примечании к этой статье законодатель уточнял: дела о лишении родительских прав подсудны местному суду и могут быть возбуждены как представителями государственной власти, так и частными лицами. Так, в законодательстве впервые появились нормы, регулирующие вопросы лишения родительских прав, но отсутствовало понятие семейно-правовой ответственности.

В Семейном кодексе 1918 года не указывались основания, в соответствии с которыми можно было применить такую санкцию, как лишение родительских прав. На практике же это могло быть и по таким основаниям, когда «родители с обывательской точки зрения хорошо обращаются с детьми, дают им воспитание, противоречащие всем началам нового строя, внушают детям вражду и ненависть к советскому строю и коммунизму, развивают в детях контрреволюционные идеи<sup>6</sup>. Дети, родители которых были лишены родительских прав, передавались под опеку в соответствии со ст. 192 Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве<sup>7</sup>. Опекунским правоотношениям в первом семейном кодексе был посвящен целый раздел – «Опекунское право».

Отношение к лишению родительских прав в послереволюционный период в обществе было неоднозначным. Были и те, кто выступал против лишения родительских прав, рассматривая эту меру весьма жесткой. Так, А.В. Луначарский в 1918 году, говоря об идеалах социального воспитания, считал, что «приходится думать не о том, как отнять детей у тех, которые стараются воспитывать их в семье, а как устроить тех, кто оказался за бортом семьи»<sup>8</sup>. Однако в духе зарождающейся новой идеологии, новых представлений о браке, семье и о воспитании детей приветствовалась идея о лишении родительских прав, что, собственно, и нашло законодательное воплощение всего в одной статье - ст. 153 Семейного кодекса 1918 года.

Второй семейный кодекс Законов о браке, семье и опеке РСФСР, вступил в силу с 1 января 1927 года, также допускал лишение родительских

прав в интересах детей (ст. 33 КЗоБС), но не содержал нормы, устанавливающие понятия и виды ответственности родителей<sup>9</sup>.

Принцип осуществления родительских прав не в противоречии с интересами детей сохранялся и в третьем семейном кодексе - Кодекс о браке и семье РСФСР 1969 г.<sup>10</sup> Основания для лишения родительских прав, установленные законодателем носили более расширенный характер по сравнению с предыдущими кодексами.

Интересную позицию высказывала М.Н. Ершова, что лишение родительских прав является крайней мерой. В исключительных случаях при доказанности виновного поведения родителя суд с учетом характера его поведения, личности и других конкретных обстоятельств в праве отказать в иске о лишении родительских прав и предупредить ответчика о необходимости изменения его отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением им родительских обязанностей<sup>11</sup>.

В науке семейного права советского периода высказывались разные точки зрения по вопросу правовой природы ответственности родителей в семейном законодательстве. Так, Г.К. Матвеев рассматривал лишение родительских прав «как санкцию за нарушение родительских обязанностей, за совершение правонарушения, выразившееся в плохом воспитании детей»<sup>12</sup>.

В.А. Рясенцев рассматривает лишение родительских прав в качестве санкции за неправильное поведение родителей в отношении детей, отмечая, что эта санкция применяется в крайних случаях<sup>13</sup>. Причем, В.А. Рясенцев, сравнивая гражданско-правовую ответственность с ответственностью по семейному праву, указывал, что «если гражданское право использует исключительно имущественные санкции, то в семейном праве преобладают санкции личного характера. В отличие от гражданского права, довольно широко использующего меры ответственности, в семейном праве они применяются весьма ограниченно»<sup>14</sup>. Законодатель устанавливал исчерпывающий перечень оснований для применения этой санкции (ст. 59 КоБС РСФСР)<sup>15</sup>.

По мнению А.Н. Казанцевой, ответственность за ненадлежащее воспитание детей следует рассматривать как меру государственно-принудительного характера<sup>16</sup>.

<sup>4</sup> Тютрюнова И.М. Гражданское уложение. Кн. 2. Семейственное право. М.: Волтерс Клувер, 2008. С. 254-255.

<sup>5</sup> Собрание Узаконений. 1918. №76-77. Ст. 818.

<sup>6</sup> Тотенборн З. Задачи опекунских учреждений по новому праву // Пролетарская революция и право. 1919. № 2-4. С. 71.

<sup>7</sup> Собрание Узаконений. 1918. №76-77. Ст. 818.

<sup>8</sup> Луначарский А.В. Речь о социальном воспитании / В кн.: О народном образовании. М., 1958. С. 48-59.

<sup>9</sup> Собрание Узаконений. РСФСР. 1926. №12. Ст. 612.

<sup>10</sup> Вестник Верховного Суда РСФСР 1969 Г. №32. Ст. 1986.

<sup>11</sup> Комментарий к кодексу о браке и семье РСФСР. Под ред. Н.А. Осетрова. М.: Юрид. лит., 1982. С. 116.

<sup>12</sup> Матвеев Г.К. Советское семейное право. Учебник. М.: Юрид. система 1978. С. 171.

<sup>13</sup> Рясенцев В.А. Советское семейное право. М. юр. изд. 1982. С. 167.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Комментарий к кодексу о браке и семье РСФСР. Под ред. Н.А. Осетрова. М.: Юрид. лит., 1982. С. 116.

<sup>16</sup> Казанцева Е.А. Обязанности и права родителей (замещающих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушения. Томск, 1987. С. 62.

Н.Н. Тарусина относит лишение родительских прав и ограничение родительских прав к классическим санкциям<sup>17</sup>.

Как полагает Л.М. Пчелинцева лишение родительских прав является исключительной мерой и одновременно высшей мерой ответственности за виновное невыполнение родительских прав<sup>18</sup>.

Лишение родительских прав как семейно-правовую ответственность, применяемую в исключительных случаях, когда меры предупредительного характера оказались безрезультатны, называет А.М.-Нечаева<sup>19</sup>. Об исключительном характере лишения родительских прав свидетельствует тот факт, что Семейный кодекс РФ содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым родителя можно лишить его прав только в случае виновного поведения.

Н.Ф. Звенигородская рассматривает санкцию, применяемую к родителям в виде лишения родительских прав, как меру семейно-правовой ответственности<sup>20</sup>.

Некоторые авторы выделяют наиболее актуальные признаки семейно-правовой ответственности. И.Н. Гливинская к таковым относит «обязанности лица претерпеть лишение права или иные дополнительные неблагоприятные последствия»<sup>21</sup>.

Вместе с тем, есть и другие точки зрения по правовой природе ответственности в семейном праве. Так, Д.А. Липинский считает, что не существует семейно-правовой ответственности<sup>22</sup>. Аналогичного взгляда придерживается и С.П. Гришаев<sup>23</sup>.

Каждая точка зрения заслуживает внимания. Полагаем, что в науке семейного права и правоприменительной практике достаточно теоретических оснований, чтобы говорить о самостоятельности семейно-правовой ответственности, поскольку можно выделить цель, признаки, состав семейного правонарушения, особенности ответственности в семейном праве, отличающие ее от других видов юридической ответственности.

Рассмотрев разные точки зрения в теории права, в науке семейного права, выяснив позицию законодателя по вопросам ответственности родителей,

можно определить ответственность родителей как установленную нормами семейного законодательства гарантированную и обеспеченную государственным принуждением обязанность по соблюдению родительских прав и обязанностей, а в случаях ее нарушения – обязанность претерпеть неблагоприятные последствия, прежде всего, личного и имущественного характера.

Многообразие точек зрения на природу юридической ответственности и, в том числе, выделение в отдельный вид отраслевой юридической ответственности – семейно-правовую, свидетельствует о необходимости дальнейшего глубокого комплексного исследования этого института.

Как писал Г.В.Ф. Гегель, истинные мысли и научное проникновение можно приобрести только в работе понятия<sup>24</sup>. Именно поэтому является весьма актуальным необходимость дальнейшей разработки вопросов семейно-правовой ответственности.

Во-первых, как мы отразили выше, ранее не было известно законодательству понятие юридической ответственности родителей, позже на протяжении всего советского периода и в действующем настоящем семейном кодексе законодатель также не дает понятие родительской ответственности.

Во-вторых, существует необходимость устранить множественность смысловых значений понятий: «меры защиты», «ответственность родителей», «крайняя мера», «мера ответственности» и других, употребляемых по тексту нормативных актов.

В-третьих, семейно-правовая ответственность, ответственность родителей неоднозначно толкуется в законодательстве, в науке семейного права и в правоприменительной практике.

У права есть уникальная возможность воздействовать на поведение субъектов, в том числе родителей с учетом существующих представлений о правах и обязанностях родителей и их ответственности, о видах семейно-правовой ответственности. Для достижения более эффективного результата правового регулирования вопросов ответственности родителей необходимо дальнейшее совершенствование норм семейного законодательства.

#### Библиографический список

1. Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. Соч. IV. – М.: 1959. – 767 с.
2. Гливинская И.Н. Сущность ответственности по семейному праву // Семейное право. – 2008. – № 3. – С. 14-17.
3. Гришаев С.П. Семейное право в вопросах и ответах. М.: ООО «Новая культура», 2008. – 384 с.
4. Звенигородская Н.Ф. Санкция как мера семейно-правовой ответственности // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 3. – С. 34-35.
5. Казанцева Е.А. Обязанности и права родителей (замещающих их лиц) по воспитанию детей и ответственность за их нарушения. – Томск, 1987. – 144 с.

<sup>17</sup> Тарусина Н.Н. Семейное право. Учеб. пособие. М.: Проспект, 2001. С. 115.

<sup>18</sup> Пчелинцева Л.М. Семейное право России. М.: Норма, 2008. С. 193.

<sup>19</sup> Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Нечаева А.М. М.: Юрайт-Издат, 2008. С. 232.

<sup>20</sup> Звенигородская Н.Ф. Санкция как мера семейно-правовой ответственности // Семейное и жилищное право. 2011. № 3. С. 34.

<sup>21</sup> Гливинская И.М. Сущность ответственности по семейному праву // Семейное право. 2008. №3. С. 5.

<sup>22</sup> Липинский Д.А. О некоторых проблемах системы юридической ответственности // Право и политика. 2004. № 12.

<sup>23</sup> Гришаев С.П. Семейное право в вопросах и ответах. М.: ООО «Новая культура», 2008. С. 72.

<sup>24</sup> Гегель Г.В.Ф. Феноменология духа. Соч. IV. М.: 1959. С. 38.



- 
6. Комментарий к кодексу о браке и семье РСФСР. Под ред. Н.А. Осетрова. – М.: Юрид. лит., 1982. – 296 с.
  7. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Нечаева А.М. – М.: Юрайт-Издат, 2008. – 548 с.
  8. Липинский Д.А. О некоторых проблемах системы юридической ответственности // Право и политика. – 2004. – С. 22-30.
  9. Луначарский А.В. Речь о социальном воспитании / В кн.: О народном образовании. – М., 1958. – С. 48-59.
  10. Матвеев Г.К. Советское семейное право. Учебник. – М.: Юрид. система 1978. – 240 с.
  11. Пчелинцева Л.М. Семейное право России. – М.: Норма, 2008. – 384 с.
  12. Рясенцев В.А. Советское семейное право. – М. юр. изд. 1982. – 256 с.
  13. Тарусина Н.Н. Семейное право. Учебное пособие. – М.: Проспект, 2001. – 144 с.
  14. Тотенборн З. Задачи опекунских учреждений по новому праву. Пролетарская революция и право. – 1919. – № 2-4. – С. 64-73.
  15. Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правительствующего Сената и комментариями русских юристов. Книга первая. – М.: Статут, 2004. – 348 с.
  16. Тютрюнова И.М. Гражданское уложение. Кн. 2. Семейственное право. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 664 с.
  17. Философия права. Курс лекций. Т. 2./ Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Проспект, 2011. – 512 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой 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](mailto:alinatorina@rambler.ru)

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ С УЧАСТИЕМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ

### TOMINA ALINA PAVLOVNA

PHD in Law, associate professor, head of chair of civil law and process of Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, [alinatorina@rambler.ru](mailto:alinatorina@rambler.ru)

## PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS WITH PARTICIPATION OF MINORS IN THE CIVIL PROCESS

**Аннотация.** В научной статье исследуются особенности реализации права на судебную защиту в делах с участием несовершеннолетних. Раскрывается вопрос о видах гражданской процессуальной дееспособности и правоспособности применительно к несовершеннолетним, оценивается объем прав законного представителя по делам с участием несовершеннолетних. Автор предлагает собственное толкование отдельных положений процессуальных норм, а также формулирует рекомендации по совершенствованию их изложения в нормативных правовых актах.

**Ключевые слова:** процессуальные нормы, гражданский процессуальный кодекс, гражданская процессуальная правоспособность, гражданская процессуальная дееспособность, права ребенка, несовершеннолетние, право на судебную защиту.

**Review.** In the scientific article investigates the peculiarities of the realization of the right to judicial protection in cases involving minors. Reveals the issue of types of civil procedural capacity and legal capacity in relation to minors. The scope of the rights of the legal representative in cases involving minors is assessed. According to the text of the work the author offers his own interpretation of certain provisions of procedural norms, suggests recommendations for improving their presentation in the text of normative legal acts.

**Keywords:** procedural rules, civil procedural code, civil procedural legal capacity, civil procedural legal capacity, the rights of the child, minors, the right to judicial protection.

Ключевым нормативным правовым актом, регламентирующим права несовершеннолетних, является Конвенция о правах ребенка ООН<sup>1</sup>, статья 3 которой закрепляет обязанность Государств - участников обеспечить ребенку такую защиту и заботу, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону, и с этой целью принимают все соответствующие законодательные и административные меры. Такая система защиты предполагает как объединение разных органов государства, так и разработку на законодательном уровне соответствующих форм и процедур защиты.

В рамках идеи особого правосудия для несовершеннолетних чаще всего обсуждается возможность существования ювенальной юстиции в рамках уголовного и административного судопроизводства,

что нельзя признать достаточным в свете возможности защиты гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных прав несовершеннолетних также и в порядке гражданского судопроизводства (часть 1 ст. 22 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, далее – ГПК РФ). В теории предлагается множество путей решения этой проблемы. Так, Е.В. Буянова отмечает, что в перспективе дела с участием несовершеннолетних (в частности, дела об усыновлении (удочерении) детей) следует отнести к подведомственности специализированных судов – ювенальных, создание которых в рамках продолжающейся правовой реформы является настоящей потребностью, так как современный уровень рассмотрения данной категории дел в общих судах не отвечает в полной мере интересам усыновляемых детей. Данную проблему не решить лишь путем введения специализации в

---

<sup>1</sup> Конвенция о правах ребенка. Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI, 1993.

рамках судов общей юрисдикции, поэтому необходимо создание автономных, но включенных в систему судов общей юрисдикции ювенальных судов, что требует создания соответствующей правовой базы<sup>2</sup>.

Изложенное определяет необходимость дальнейшего теоретического осмысления путей совершенствования процессуального законодательства с точки зрения определения специфики разбирательства дел с участием несовершеннолетних в гражданском судопроизводстве.

Согласно ст. 2 ГПК РФ, правильное и своевременное рассмотрение гражданских дел осуществляется в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов лиц, выступающих субъектами гражданских, трудовых, земельных, семейных и иных правоотношений, из которых возник спор. Согласно ст. 4 ГПК РФ, суд возбуждает гражданское дело по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов. В случаях, предусмотренных ГПК РФ, другими федеральными законами, гражданское дело может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределенного круга лиц или в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

Поскольку по смыслу статьи 36 ГПК РФ гражданская процессуальная правоспособность признается в равной мере за всеми гражданами и организациями, обладающими правом на судебную защиту прав, свобод и законных интересов, гражданскую процессуальную правоспособность, в том числе, несовершеннолетних, можно определить как способность быть участником, субъектом конкретного процесса по гражданскому делу, то есть, гражданского процессуального отношения<sup>3</sup>.

Правовой статус несовершеннолетних субъектов гражданского процессуального права связан также с наличием гражданской процессуальной дееспособности (ст. 37 ГПК РФ). Под гражданской процессуальной дееспособностью понимается способность своими действиями осуществлять процессуальные права, нести обязанности и поручать ведение дела в суде представителю. Это юридическое свойство таких участников гражданского процессуального отношения, которые участвуют в процессе в качестве стороны или третьего лица, причем, в качестве стороны или третьего лица выступает гражданин<sup>4</sup>.

Субъекты гражданского процессуального права, реализуя принадлежащие им процессуальные права и обязанности, становятся участниками конкретных гражданских процессуальных отношений.

В решении вопроса о том, как соотносятся категории «субъект гражданского процессуального права» - «субъект процесса» - «субъект гражданских процессуальных отношений», Т.В. Сахнова предлагает различать два уровня: методологический (общетеоретический) и прикладной (правоприменительный), связанный с реализацией в конкретном процессе права на судебную защиту. С общеметодологических позиций любой субъект, могущий быть субъектом гражданского процессуального права, также способен стать субъектом гражданского процесса и гражданских процессуальных отношений. Речь идет о правовых возможностях, выраженных в процессуальном законодательстве. В указанном смысле достаточно процессуальной правоспособности, чтобы стать субъектом и процессуального права, и процесса, и процессуальных отношений<sup>5</sup>. Возможность быть субъектом судебной защиты и в таком понимании - субъектом гражданского процессуального права не связана с возможностью своими действиями осуществлять субъективные гражданские процессуальные права и обязанности: это обусловлено, в первую очередь, абсолютностью права на судебную защиту. Следует согласиться с автором в том, что предоставление судебной защиты не может быть поставлено в зависимость от наличия дееспособности (понимаемой как в материально-правовом, так и процессуальном смысле) и от фактической возможности юридически действовать в процессе. Именно поэтому, чтобы быть стороной в деле, достаточно обладать гражданской процессуальной правоспособностью (ст. 36 ГПК РФ). Обладая гражданской процессуальной право- и дееспособностью, но, не осуществляя действий в процессе, в определенных ситуациях можно быть стороной в деле (например, при возбуждении процесса прокурором, когда дееспособный гражданин по причинам, указанным в законодательстве, не может сам обратиться в суд, - ст. 45 ГПК РФ). Чтобы своими действиями осуществлять права и приобретать обязанности, важно обладать также гражданской процессуальной дееспособностью. Процессуальные отношения определенным образом проявляются через юридические действия, связаны с возможностью определенного субъекта не только иметь гражданские процессуальные права, но и личными действиями осуществлять, реализовывать их.

Ученые-процессуалисты, вслед за законодателем, отмечают несколько уровней, видов или этапов наступления процессуальной дееспособности<sup>6</sup> - полная гражданская процессуальная дееспособность, неполная (частичная) гражданская процессуальная дееспособность, ограниченная гражданская процессуальная дееспособность, а также выделяется группа

<sup>2</sup> Буянова Е.В. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении (удочерении) детей: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

<sup>3</sup> Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. Учебник, 3-е издание. М.: Норма, 2013. С. 70.

<sup>4</sup> Осокина Г.Л. Указ. соч. С. 77.

<sup>5</sup> Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. М.: Волтерс Клувер. 2008. С. 173-174.

<sup>6</sup> Гражданский процесс: Учебник для студентов высших юридических учебных заведений (10-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2017. С. 38; Гражданский процесс. Учебник для бакалавров / под ред. В.В. Блажеева, Е.Е. Уксусовой. М.: Проспект, 2015. С. 117-118 и др.

субъектов, дееспособностью не обладающих. В рамках проводимого исследования особый интерес вызывают, в основном, участники первой, второй и четвертой группы.

Полная процессуальная дееспособность наступает, по общему правилу, по достижении совершеннолетия, то есть 18 лет. До достижения возраста 18 лет полная процессуальная дееспособность возникает в том случае, если несовершеннолетний вступил в брак с разрешения местной администрации. По смыслу со ст. 21 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) приобретенная в результате заключения брака гражданская, а также гражданская процессуальная дееспособность сохраняются в полном объеме и в случае расторжения брака до достижения возраста 18 лет.

В соответствии со ст. 27 ГК РФ несовершеннолетний, достигший возраста 16 лет, может быть объявлен полностью дееспособным, если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Объявление несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипация) производится по решению органа опеки и попечительства – с согласия обоих родителей, усыновителей или попечителя либо при отсутствии такого согласия – судом, в порядке, установленном гл. 32 ГПК РФ. Лица, признанные в результате процедуры эмансипации полностью дееспособными в гражданском праве, соответственно приобретают в полном объеме и гражданскую процессуальную дееспособность до достижения возраста 18 лет. Изложенные обстоятельства объясняют возможность (ч. 2 ст. 37 ГПК РФ) несовершеннолетнего лично осуществлять свои процессуальные права и нести обязанности в суде со времени вступления в брак или объявления его полностью дееспособным (эмансипации).

Как справедливо отмечает Н.А. Новикова, с точки зрения норм гражданского права и гражданского процессуального права, рассматриваемая категория лиц фактически уже не относится к категории несовершеннолетних, так как в частном праве вопрос о совершеннолети ставится исключительно в связи с возможностью приобретения лицом полной дееспособности<sup>7</sup>.

Частичная (неполная) гражданская процессуальная дееспособность означает, что в соответствии с ч.ч. 3, 4 ст. 37 ГПК РФ права, свободы и законные интересы несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет защищают в процессе их законные представители. Однако суд обязан привлекать к участию в таких делах самих несовершеннолетних. В случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых и иных

правоотношений, несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет вправе лично защищать в суде свои права, свободы и законные интересы. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах законных представителей несовершеннолетних.

По смыслу п. 3 ст. 62 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ), пункту 7 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 № 16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей», несовершеннолетние родители имеют право требовать по достижении ими возраста 14 лет установления отцовства в отношении своих детей в судебном порядке<sup>8</sup>. Они участвуют в процессе и пользуются всеми процессуальными правами лиц, участвующих в деле (ст. 35 ГПК РФ). Согласно п. 2 ст. 56, ст. 142 СК РФ, граждане, достигшие четырнадцатилетнего возраста, имеют право на самостоятельную судебную защиту прав и законных интересов: усыновленный ребенок, достигший возраста четырнадцати лет, вправе требовать отмены усыновления, если усыновители нарушают свои обязательства в отношении усыновленных детей.

Если несовершеннолетние наделяются правосубъектностью в материальном праве с возраста до 18 лет, существует возможность самостоятельной защиты своих прав. Например, в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 8 мая 1996 г. № 41-ФЗ «О производственных кооперативах»<sup>9</sup>, членами производственного кооператива могут быть граждане Российской Федерации, достигшие возраста 16 лет, которые вправе самостоятельно выступать в суде при возникновении споров, вытекающих из членства в кооперативах.

На основании ст. 26 ГК РФ несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет являются частично дееспособными, и следовательно, по спорам, возникающим из реализации ими своих гражданских прав, которые они могут осуществлять самостоятельно, несовершеннолетние вправе обращаться в суд за судебной защитой, например, если спор связан с распоряжением заработком, стипендией, иным доходом, осуществлением авторских прав. В соответствии со ст. 63 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ) заключение трудового договора допускается с 16 лет, а в отдельных случаях – с 14 и 15 лет. Поскольку такие лица наделяются трудовой правосубъектностью, то соответственно они должны обладать и процессуальной дееспособностью для защиты их интересов в суде. Хотя ч. 4 ст. 63 ТК РФ делает возможным в отдельных случаях заключение трудового договора с лицами, не достигшими возраста 14 лет (например, в организациях кинематографии), в случае возникновения спора в суде права и интересы таких малолетних лиц будут защищать их

<sup>7</sup> Новикова Н.А. Защита прав детей средствами гражданского процесса // Научный диалог. 2014. №7. С. 126.

<sup>8</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.05.2017 N 16 (ред. от 26.12.2017) «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. № 7.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 08.05.1996 N 41-ФЗ (ред. от 30.11.2011) «О производственных кооперативах» // СЗ РФ. 1996. № 20. Ст. 2321.

законные представители. В качестве примера можно привести дела об отказе в приеме на работу, дела по спорам, связанным с оплатой труда несовершеннолетних и так далее.

В конкретных случаях, таким образом, несовершеннолетние имеют возможность защищать свои права в суде без помощи законных представителей. Доступность судебной защиты определяется через взаимосвязь категорий правоспособности и дееспособности в материальном и процессуальном праве.

Характеризуя ограниченную процессуальную дееспособность, следует отметить, что в соответствии с ч. 3 ст. 37 ГПК РФ, права, свободы и охраняемые законом интересы граждан, признанных ограниченно дееспособными, защищаются в суде их попечителями. Признание граждан ограниченно дееспособными возможно только в судебном порядке и при условии, если они вследствие пристрастия к азартным играм, злоупотребления спиртными напитками или наркотическими средствами ставят свою семью в тяжелое материальное положение. Дело об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами может быть возбуждено на основании заявления родителей, усыновителей или попечителя либо органа опеки и попечительства (ст. 281 ГПК РФ).

Подобные граждане ограничиваются в дееспособности в части совершения сделок, за исключением мелких бытовых, при получении заработка, пенсии и иных доходов и распоряжении ими (ст.ст. 30, 33 ГК РФ), и, соответственно, их интересы в суде представляют попечители. Однако суд обязан привлекать к участию в таких делах самих граждан. Так, согласно ст. 284 ГПК РФ, заявление об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами суд рассматривает с участием самого гражданина. По остальным спорам неимущественного характера данные граждане являются полностью дееспособными и без всяких ограничений могут выступать в качестве стороны либо иного лица, участвующего в деле, например, по делам о расторжении брака (не связанным с разделом имущества), по искам о защите чести и достоинства, об установлении отцовства и другим делам неимущественного характера.

В отношении полностью недееспособных лиц в литературе высказано мнение о том, что они вообще не могут выступать в суде в качестве лиц, участвующих в деле<sup>10</sup>, что нуждается в уточнении. Представляется, недееспособные лица не лишены права на судебную защиту, и возможность быть стороной или третьим лицом необходимо связывать с наличием процессуальной правоспособности. Недостающий объем дееспособности восполняется посредством

участия законного представителя. К полностью недееспособным гражданам относятся несовершеннолетние, не достигшие возраста 14 лет, а также граждане, которые вследствие психического расстройства не могут понимать значение своих действий или руководить ими и признаны по данным основаниям недееспособными судом. Согласно ч. 5 ст. 37 ГПК РФ права, свободы и законные интересы несовершеннолетних, не достигших возраста 14 лет, а также граждан, признанных недееспособными, защищают в процессе их законные представители - родители, усыновители, опекуны, попечители или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Однако суд вправе привлечь к участию в таких делах граждан, признанных недееспособными. Судья привлекает к участию в деле соответствующий орган опеки и попечительства, если в силу закона такое дело подлежит рассмотрению с участием представителя органа опеки и попечительства, например по делам об усыновлении (удочерении) ребенка (статья 273 ГПК РФ); об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина недееспособным, об ограничении или о лишении несовершеннолетнего в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет права самостоятельно распоряжаться своим заработком, стипендией или иными доходами (часть 1 статьи 284 ГПК РФ); об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (статья 288 ГПК РФ)<sup>11</sup>.

По делам, затрагивающим права и интересы несовершеннолетних, не достигших возраста четырнадцати лет, а также граждан, признанных судом недееспособными или ограниченно дееспособными, судья в ходе подготовки проверяет возраст несовершеннолетнего лица, наличие решения суда о признании граждан недееспособными или об ограничении граждан в дееспособности, а также полномочия их законных представителей: родителей, усыновителей, опекунов, попечителей или иных лиц, которым это право предоставлено федеральным законом (статья 52 ГПК РФ).

По делам, затрагивающим права и интересы несовершеннолетних в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, а также граждан, ограниченных в дееспособности, судья привлекает указанных лиц к участию в деле (часть 3 статьи 37 ГПК РФ).

Если дело возбуждено по заявлению несовершеннолетнего лица в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет, в случаях, предусмотренных федеральным законом, по делам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, публичных и иных правоотношений, судье следует обсудить вопрос о необходимости привлечения к участию в деле законных представителей несовершеннолетнего: родителей, усыновителей, попечителей (часть 4 статьи 37 ГПК РФ).

Таким образом, Верховный Суд Российской Федерации акцентирует внимание на широкий круг

<sup>10</sup> Гражданский процесс: Учебник для студентов высших юридических учебных заведений (10-е издание, переработанное и дополненное) / под. ред. В.В. Яркова. М.: Статут, 2017. С. 41.

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.06.2008 № 11 (ред. от 09.02.2012) «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству» // Российская газета. 2008. 2 июля.

прав несовершеннолетних, связанных с непосредственным участием в судебном разбирательстве. Однако, этого не достаточно. О.С. Батова верно отмечает то, что «при отправлении правосудия по делам, связанным с воспитанием детей, судопроизводство должно содержать элементы как состязательного, так и следственного начал. Включение в состязательность элементов следственного процесса будет свидетельствовать об особой заботе государства о защите прав ребенка»<sup>12</sup>. В делах с участием несовершеннолетних суд, во исполнение принципа защиты прав и интересов несовершеннолетних членов семьи, «обращается к категориям, которые имеют главным образом не правовое, а социально-нравственное значение»<sup>13</sup>.

Проведенное исследование дает основание присоединиться к сделанному в литературе выводу об отсутствии каких-либо специфических правил для рассмотрения гражданских дел с участием и в отношении несовершеннолетнего гражданина<sup>14</sup>. Статус несовершеннолетнего в гражданском процессе – проблема, которая решающим образом влияет на качество осуществляемой судебной защиты, поскольку ее решение позволяет определить объем прав и обязанностей несовершеннолетнего в гражданском процессе, в рамках реализации его прав на судебную защиту. Кроме того, как справедливо отмечает

М.В. Железный<sup>15</sup>, необходимо законодательное закрепление принципа универсальной защиты прав несовершеннолетних: правом на обращение в суд в защиту интересов несовершеннолетних должно быть наделено лицо, интересы которого не противоречат интересам несовершеннолетнего; и наличие такого противоречия должно рассматриваться как основание для возвращения заявления. Неправильное определение пределов полномочий представителя ребенка ведет к нарушению прав и интересов ребенка. Как правильно отмечает К.Н. Сапрыкиным, пределы осуществления полномочий представителя являются самостоятельным правовым явлением и понимаются как правовые границы между дозволенным поведением управомоченного лица по представительству прав и интересов ребенка и недозволенным, выходящим за данные границы и нарушающим интересы ребенка<sup>16</sup>. Гражданское процессуальное законодательство нуждается в изменениях, направленных на закрепление и конкретизацию специальных норм, определяющих пределы осуществления прав представителя, действующего в интересах представляемого несовершеннолетнего ребенка. Изложенное призвано гарантировать как повышение уровня общественного контроля и доверия к суду, так и качества отправляемого правосудия по делам с участием несовершеннолетних.

#### Библиографический список

1. Батова О.С. Процессуальные особенности рассмотрения споров, связанных с воспитанием детей: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2007. – 31 с.
2. Боннер А.Т. Установление обстоятельств гражданских дел. – М., 2000. – 328 с.
3. Буянова Е.В. Процессуальные особенности рассмотрения дел об усыновлении (удочерении) детей: Дисс. ... канд юрид. наук. – М., 2009. – 197 с.
4. Гражданский процесс. Учебник для бакалавров / под ред. В.В. Блажеева, Е.Е. Уксусовой. – М.: Проспект, 2015. – 735 с.
5. Гражданский процесс: Учебник для студентов высших юридических учебных заведений (10-е издание, переработанное и дополненное) / под ред. В.В. Яркова. – М.: Статут, 2017. – 418 с.
6. Железный М.В. Принцип универсальной защиты прав несовершеннолетних граждан в РФ // Проблемы в российском законодательстве. 2009. № 2. С. 64-66.
7. Новикова Н.А. Защита прав детей средствами гражданского процесса // Научный диалог. – 2014. – №7. – С. 123-129.
8. Осокина Г.Л. Гражданский процесс. Общая часть. Учебник, 3-е издание. – М.: Норма, 2013. – 703 с.
9. Сапрыкин К.Н. Пределы представительства прав и интересов ребенка // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 8. – С. 103-107.
10. Сахнова Т.В. Курс гражданского процесса: теоретические начала и основные институты. – М.: Волтерс Клувер. 2008. – 676 с.

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

<sup>12</sup> Батова О.С. Процессуальные особенности рассмотрения споров, связанных с воспитанием детей: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2007. С. 27.

<sup>13</sup> Боннер А.Т. Установление обстоятельств гражданских дел. М., 2000. С. 98.

<sup>14</sup> Новикова Н.А. Защита прав детей средствами гражданского процесса // Научный диалог. 2014. №7. С. 125.

<sup>15</sup> Железный М.В. Принцип универсальной защиты прав несовершеннолетних граждан в РФ // Проблемы в российском законодательстве. 2009. №2. С. 65.

<sup>16</sup> Сапрыкин К.Н. Пределы представительства прав и интересов ребенка // Вестник Московского университета МВД России. 2015. №8. С. 103.

---

## **ЯНЕВА РИММА РУСТАМОВНА**

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

### **ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ДЕЛ О ЗАЩИТЕ НАСЛЕДСТВЕННЫХ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

#### **YANEVA RIMMA RUSTAMOVNA**

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

### **PROCEDURAL FEATURES OF CONSIDERATION BY COURTS OF CASES ON PROTECTION OF INHERITANCE RIGHTS OF MINORS**

***Аннотация.** В научной статье анализируются положения гражданского процессуального и наследственного законодательства, подлежащие применению при рассмотрении судами наследственных споров, в которых затрагиваются права несовершеннолетних лиц. Отдельное внимание автор уделяет теоретическим и практическим проблемам, связанным с особенностями правового статуса несовершеннолетних наследников.*

***Ключевые слова** – несовершеннолетние граждане, наследование, судебное разбирательство.*

***Review.** In the article the author analyzes the provisions of civil procedural and hereditary legislation to be applied in the consideration of hereditary disputes by the courts, which affect the rights of minors. The author pays special attention to theoretical and practical problems related to the peculiarities of the legal status of minor heirs.*

***Key words** – minor citizens, inheritance, court proceedings.*

Согласно Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948 г. ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, как до, так и после рождения. В свою очередь, Конвенция о правах ребенка ООН от 20 ноября 1989 г. предусматривает обязанность государства обеспечить ребенку защиту, необходимую для его благополучия и принять для этого все соответствующие законодательные и административные меры. Это положение Конвенции находит свое отражение в ст. 2 Конституции РФ, согласно которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. При этом государство обязано не только создавать условия, необходимые для нормального развития ребенка, сохранения и укрепления его здоровья, получения образования, обеспечивающего духовно-нравственные ценности личности, ее позитивную социализацию, востребованность на рынке труда, готовность принимать ответственные решения и вести здоровый образ жизни, но и предусматривать и устанавливать четкие процедуры защиты и охраны прав несовершеннолетних. К сожалению, сложившаяся социально-экономическая ситуация в государстве сегодня диктует острую необходимость разработки научно обоснованного комплекса мер, направленных на повышение эффективности защиты прав и законных интересов (в том числе - наследственных) наиболее незащищен-

ной части российского общества - несовершеннолетних граждан.

Основания, в силу которых возможны обращения в суд за защитой наследственных прав несовершеннолетнего гражданина, весьма разнообразны и, как правило, указаны в части третьей Гражданского кодекса РФ. Действующее наследственное законодательство много внимания уделяет несовершеннолетним детям, которые могут быть не только возможными, но и реальными наследниками независимо от своего возраста. Дети наследодателя являются наследниками первой очереди наряду с супругом и родителями наследодателя (п. 1 ст. 1142 ГК РФ). Несовершеннолетние могут быть наследниками второй очереди, наследуя в качестве братьев и сестер наследодателя, если нет наследников первой очереди (п. 1 ст. 1143 ГК РФ). Двоюродные внуки и внучки могут наследовать в пятую очередь (наряду с двоюродными дедушками и бабушками) (абз. 3 п. 2 ст. 1145 ГК РФ). Двоюродные правнуки и правнучки, двоюродные племянники и племянницы наследуют в шестую очередь (наряду с двоюродными дядями и тетями) (абз. 4 п. 2 ст. 1145 ГК РФ). Несовершеннолетние, даже не связанные кровным родством с наследодателем, могут наследовать в седьмую очередь в качестве пасынков и падчериц наследодателя (п. 3 ст. 1145 ГК РФ). Таким образом, возможность стать наследником не зависит от состояния дееспособности лица и его гражданства.

Также закон обеспечивает интересы ещё неродившихся детей: завещатель может завещать своё имущество им. Более того, завещатель не может лишить наследства детей, являющихся его возможными наследниками по закону, они в любом случае будут иметь право на обязательную долю. В соответствии с абз. 1 п. 1 ст. 1116 ГК РФ к наследованию могут призываться граждане, зачатые при жизни наследодателя и родившиеся живыми после открытия наследства.

Однако, несмотря на то, что многие положения наследственного законодательства учитывают интересы несовершеннолетних наследников, правовые механизмы реализации, защиты и охраны прав несовершеннолетних наследников далеки от тех, которые провозглашены в международных правовых актах.

Судебная форма защиты наследственных прав и интересов несовершеннолетних граждан представляет собой наиболее универсальный порядок, выражающийся в деятельности судов, направленной на восстановление (признание) нарушенных (оспоренных) наследственных прав и интересов ребенка. Защита нарушенных или оспоренных наследственных прав, охрана интересов несовершеннолетних граждан осуществляется в суде общей юрисдикции, как правило, в порядке искового или особого производства.

Возбуждается гражданское дело в суде по иску заинтересованного лица. Поскольку полная гражданская процессуальная дееспособность наступает по достижении совершеннолетия, ребенок, не достигший 18-летнего возраста, как правило, не вправе самостоятельно обратиться в суд за защитой своих прав. Его права и интересы защищают в суде законные представители (родители, усыновители, опекуны (попечители), приемные родители, представители учреждения, являющегося опекуном (попечителем ребенка)). Вместе с тем, если ребенок до совершеннолетия приобрел полную дееспособность в порядке эмансипации либо при вступлении в брак, он может самостоятельно обратиться в суд за защитой своих наследственных прав.

Необходимо отметить, что родители могут являться не только представителями несовершеннолетнего, но и стороной в наследственном споре, так как право на наследство может возникнуть одновременно у них обоим одновременно, то есть когда и родители и их дети обладают долями наследственного имущества. В связи с этим необходимо иметь в виду, что опекун или попечитель не может представлять интересы подопечного при рассмотрении судебных дел между подопечным и супругом опекуна или попечителя и их близкими родственниками (п. 3 ст. 37 ГК РФ)<sup>1</sup>.

В действующем материальном законодательстве существует ряд дополнительных норм, направленных на защиту имущественных прав несовершеннолетних, находящихся под опекой или попечитель-

ством. В частности, ст. 21 закона об опеке и попечительстве указывает на то, что отказ от иска, поданного в интересах несовершеннолетнего, заключение в судебном заседании мирового соглашения от имени подопечного, заключение мирового соглашения с должником по исполнительному производству, а также выдача доверенности от имени подопечного возможны только с предварительного разрешения органа опеки и попечительства<sup>2</sup>. Такое положение связано с особой защитой прав несовершеннолетних наследников, максимальным исключением действий опекунов из корыстных побуждений и иной заинтересованности, необратимостью действий в судебном разбирательстве (отказ от иска)<sup>3</sup>. Однако следует отметить, что требование о необходимости получения подобных разрешений органов опеки и попечительства, предъявляются к законным представителям несовершеннолетних наследников, но не к суду.

Защита наследственных прав ребенка в предусмотренных законом случаях осуществляется и государственными органами. К ним относятся не только федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, но и прокуратура, органы внутренних дел, органы загса, воспитательные учреждения. В частности, действия прокурора по защите наследственных прав ребенка могут выражаться в предъявлении в суд соответствующего заявления (ст. 45 ГПК РФ).

Защита прав детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных, лечебных учреждениях и учреждениях социальной защиты населения, возлагается законом на администрацию этих учреждений. Воспитательные учреждения выполняют обязанности опекунов воспитанников.

В силу ст. 47 ГПК РФ, в целях защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних наследников, суд может привлечь к участию в деле орган опеки и попечительства для дачи заключения о соответствии соглашения о разделе наследственного имущества правам и законным интересам несовершеннолетних. Также, указанные органы в случаях, предусмотренных законом, до принятия судом первой инстанции, полномочны вступить в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей. Таким образом, защита прав несовершеннолетних осуществляется и органами опеки и попечительства. Однако, как указывает Т.А. Брючко, ни Гражданский кодекс РФ, ни Федеральный закон «Об опеке и попечительстве», не предусматривают участие органов опеки и попечительства в судопроизводстве по наследственным делам с участием несовершеннолетних наследников, поэтому, только по инициативе суда указанные органы могут быть привлечены к участию в деле<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Саломатова Т.В. Наследование по завещанию и по закону. Защита наследственных прав в суде. М., 2004. С. 106.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // СЗ РФ. 2008. № 17. Ст. 1755.

<sup>3</sup> См.: Цветков В.А. Защита прав несовершеннолетних в наследственных правоотношениях // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 62.

<sup>4</sup> Брючко Т.А. Охрана законных интересов несовершеннолетних наследников при разделе наследства. URL: [www.wiselawer.ru](http://www.wiselawer.ru) (дата обращения: 12.07.2018).



При рассмотрении и разрешении наследственного спора по существу, суд, в первую очередь, устанавливает круг фактов, подлежащих доказыванию, исходя из норм наследственного права, применяемых в конкретном случае. Для исков, вытекающих из наследственных правоотношений, характерным является доказывание права на наследство. Поэтому истец, не только должен себя соответствующим образом легитимировать, но и обязан доказать: 1) факт открытия наследства, включая его время и место, поскольку характерной чертой любого иска, связанного с наследованием, является одно из его материально - правовых оснований - возникшее наследственное правоотношение; 2) факт призвания к наследованию; 3) факт принадлежности имущества умершему.

Если в суде рассматривается спор о правах несовершеннолетнего на наследство, то должен быть доказан факт принятия наследства, причем, формальный способ принятия наследства не нуждается в каких – либо дополнительных доказательствах, но он должен отвечать всем предусмотренным законом требованиям, предъявляемым к действительности сделок. Принятие же наследства путем фактического вступления во владение наследственным имуществом может быть подтверждено письменными доказательствами или показаниями свидетелей<sup>5</sup>.

Принятие наследства осуществляется по общим правилам Гражданского кодекса РФ. От имени малолетних наследство принимают их законные представители, а несовершеннолетние, достигшие 14 лет, принимают его самостоятельно с согласия законных представителей. Однако в научной литературе отмечается, что несовершеннолетние граждане, в том числе малолетние, вправе без согласия законных представителей принять наследство путем совершения действий, свидетельствующих о фактическом принятии наследства. Согласно пп. 2 п. 2 ст. 28 ГК РФ малолетние вправе самостоятельно совершить сделку, направленную на безвозмездное получение выгоды, не требующую нотариального удостоверения либо государственной регистрации. Таким образом, проживание несовершеннолетнего в жилом помещении, находившемся в собственности наследодателя, по сути, является юридическим фактом, свидетельствующим о принятии наследства. Совершение фактических действий, имеющих юридическое значение (владение и пользование наследственным имуществом), является достаточным основанием для приобретения ребенком наследства. Однако совершение действий, свидетельствующих о фактическом принятии наследства, также зависит от состояния дееспособности лица: малолетний ребенок практически не может производить расходы на содержание наследственного имущества, а несовершеннолетний, достигший 14-летнего возраста, имея собственные доходы, может производить рас-

ходы на содержание наследственного имущества, оплачивать долги наследодателя, принимать меры по сохранению наследственного имущества. Таким образом, несовершеннолетние граждане в рамках тех действий, которые они вправе совершать самостоятельно (п. 2 ст. 26, п. 2 ст. 28 ГК РФ), могут принять наследство по основаниям, перечисленным в п. 2 ст. 1153 ГК РФ, именно в этом случае дети самостоятельно совершают сделку по приобретению наследства. Следовательно, в ряде случаев воля несовершеннолетних на принятие наследства может быть реализована самостоятельно, исходя из правомочий, предоставленных им гражданским законодательством<sup>6</sup>.

Если иск о праве на наследство заявлен после истечения срока на принятие наследства и лицо не совершало ранее действий, свидетельствующих об этом, то процессуальное основание иска должно содержать дополнительные факты, в частности – уважительность причин пропуска срока и факт призвания к наследованию, либо факт принятия наследства с пропуском срока, но с согласия остальных наследников, принявших наследство (ст. 1155 ГК РФ)<sup>7</sup>.

Доказательства, предъявляемые в суд в подтверждение факта открытия наследства, одновременно могут устранить споры по поводу времени открытия наследства. Также, часто в предмет доказывания по делам, связанным с наследованием, входит факт принадлежности имущества умершему. Важно установление такого факта судом при рассмотрении исков, направленных на защиту прав кредиторов наследодателя, поскольку взыскание долгов последнего производится в пределах стоимости наследственного имущества. По делам о наследовании установление такого факта чаще всего необходимо в тех случаях, когда предметом иска выступает право на наследственное имущество.

В предмет доказывания по делу, связанному с наследованием, может входить и вопрос о соблюдении срока исковой давности. Так, в спорах по требованиям кредиторов наследодателя к его наследникам в том числе - несовершеннолетним, истцы вправе предъявлять требования о защите своих прав в пределах сроков исковой давности (ч. 3 ст. 1175 ГК РФ). При этом факт соблюдения данного срока кредиторами наследодателя будет включен судом в предмет доказывания, если ответчики заявят о его пропуске до вынесения судом решения (ч. 2 ст. 199 ГК РФ).

Конкретный перечень доказательств, который необходимо представить суду, устанавливается в зависимости от вида иска по делу, связанному с наследованием. Чаще всего по делам, связанным с наследованием, сторонами должны быть представлены в суд следующие доказательства: а) свидетельство о смерти наследодателя. Помимо доказатель-

<sup>5</sup> См.: Чепига Т. Способы принятия наследства. // Советская юстиция. 1968. № 16. С. 15.

<sup>6</sup> См.: Ростовцева Н.В., Сураев А.С. Особенности правового регулирования участия несовершеннолетних в наследственных правоотношениях. URL: [www.wiselawer.ru](http://www.wiselawer.ru) (дата обращения: 27.07.2018).

<sup>7</sup> См.: Янева Р.Р. особенности рассмотрения судами дел, связанных с наследованием. Оренбург: «Пресса», 2011. С. 86.

ства самого факта открытия наследства, свидетельство о смерти позволяет установить дату смерти наследодателя, на которую будет ориентироваться суд при установлении времени открытия наследства. Для суда подтверждающими место открытия наследства могут быть любые документы, в которых содержится официальная информация о месте жительства наследодателя. Это могут быть справки и иные документы с места работы или учебы умершего о месте его жительства, из отделения милиции, паспортного стола, из пенсионных органов, а также из любых других органов, организаций или источников, в которых сохранились документально подтвержденные искомые данные. В случае, если место жительства умершего неизвестно, место открытия наследства подтверждается документом о месте нахождения наследственного имущества (из БТИ, из Управления федеральной регистрационной службы – в отношении жилого помещения, дома, и так далее); б) доказательства принятия наследства. Поскольку действующим законодательством предусмотрено два способа принятия наследства: формальный (п. 1 ст. 1153 ГК РФ) и фактический (п. 2 ст. 1153 ГК РФ), то и доказательства, представляемые в суд в подтверждение данного факта, различны. Так, при формальном способе принятия наследства сторона располагает свидетельством о праве на наследство, выданным нотариусом, а в отношении фактического вступления во владение, в законе (ст. 1153 ГК РФ) содержится примерный перечень действий, свидетельствующих о нем: вступление во владение или управление наследственным имуществом, принятие мер по сохранению наследственного имущества, защита его от посягательств или притязаний третьих лиц, производство за свой счет расходов на содержание наследственного имущества, оплата за свой счет долгов наследодателя или получение от третьих лиц причитающихся наследодателю денежных средств. Желательно, чтобы факт принятия наследства был подтвержден документально справкой о регистрации гражданина по месту жительства, квитанциями об уплате налогов, договорами гражданско – правового характера, заключенными в отношении наследственного имущества; в) - доказательства отношений, являющихся основанием призвания к наследованию. Доказательством родственных отношений между наследодателем и несовершеннолетним наследником по закону служат свидетельство о рождении, выданное органом ЗАГСа. При недостаточности доказательств, подтверждающих родственные отношения и их степень, нужно истребовать решение суда об установлении необходимых юридических фактов (факта родственных отношений, факта иждивенчества и так далее). Доказательствами нахождения на иждивении и совместного проживания с наследодателем могут служить

справки с места работы наследодателя, справки жилищных органов, а также справка органа социальной защиты о назначении пенсии по случаю потери кормильца; г) акт описи и оценки имущества. Ценность наследства определяется на момент его открытия, исходя из суммарной рыночной стоимости наследственного имущества, и подтверждается соответствующими актами либо справками об оценке. Необходимая оценка может быть проведена как профессиональными оценщиками, так и по соглашению между самими наследниками (абз. 3 п. 1 ст. 1172 ГК РФ). Документами, подтверждающими, что имущество принадлежало умершему, являются договоры купли-продажи, приватизации, свидетельство о праве собственности и так далее. Необходимо подчеркнуть, что данное средство доказывания в делах, связанных с наследованием, часто относится к группе необходимых, поскольку даже при рассмотрении судом требований неимущественного характера, таких как, например, о признании завещания недействительным, в случае удовлетворения иска, ответчики будут обязаны вернуть истцам принятое наследство, и подобные доказательства в деле позволят избежать дальнейших судебных споров в отношении наследственного имущества.

Отсутствие в материалах дела документов, свидетельствующих о том, что стороны являются наследниками, а также об оценке наследственного имущества, лишает суд возможности своевременно разрешить дело о наследовании по существу или влечет за собой отмену решения<sup>8</sup>. Доказательствами, свидетельствующими о круге наследников, могут в зависимости от конкретных обстоятельств являться: 1) справка с места работы наследодателя о составе его семьи и круге имеющих родственных связей; 2) выписка из личного листка по учету кадров наследодателя, заполняемого им по месту работы; 3) справка военкомата, где наследодатель состоял на воинском учете; 4) справка отдела социального обеспечения, где наследодатель получал пенсию и так далее<sup>9</sup>.

Анализ наследственных споров с участием несовершеннолетних наследников позволяет выделить ряд процессуальных особенностей их рассмотрения.

Так, в судебной практике часто встречаются дела о восстановлении срока для принятия наследства, в которых истцами выступают несовершеннолетние наследники. Как правило, от имени несовершеннолетнего гражданина, не достигшего 14 летнего возраста, наследство принимает его законный представитель - родитель, усыновитель или опекун. Если несовершеннолетний достиг 14 летнего возраста, то принятие наследства осуществляется им с согласия законного представителя. Таким образом, реализация несовершеннолетним наследственных прав поставлена в зависимость от добросовестности дей-

<sup>8</sup> См.: Арупов Р. Подготовка к судебному разбирательству дел по спорам о наследовании. // Советская юстиция. 1985. № 18. С. 21.

<sup>9</sup> Зайцева Т.И., Крашенинников П.В. Наследственное право. Комментарий законодательства и практика его применения. М.: «Статут», 2005. С. 141.

ствий его законного представителя<sup>10</sup>. Поэтому в судебной практике часто встречаются случаи обращений в суд с иском о восстановлении наследственных прав ребенка, законные представители которого в установленные сроки не совершили действий, направленных на принятие наследства. В связи с этим неоднократно возникал вопрос о том, может ли несовершеннолетний возраст ребенка рассматриваться в качестве уважительной причины, дающей право на восстановление срока для принятия наследства в соответствии с п. 1 ст. 1155 ГК РФ. В данной норме конкретный перечень уважительных причин пропуска срока для принятия наследства не указан. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» среди уважительных причин пропуска срока принятия наследства названы обстоятельства, связанные с личностью истца: тяжелая болезнь, беспомощное состояние, неграмотность и т.п. (п. 40). Таким образом, несовершеннолетний возраст наследника в качестве такой причины не указан, в связи с чем в судебной практике встречались случаи отказа суда в удовлетворении иска о восстановлении срока на подачу заявления о принятии наследства по причине бездействия законного представителя<sup>11</sup>.

Однако Верховным Судом РФ было дано разъяснение, изложенное в Обзоре судебной практики за IV квартал 2013 г.: «...бездействие законного представителя, приведшее к пропуску срока для обращения в суд с иском о восстановлении срока для принятия наследства ребенком, являвшимся малолетним на момент открытия наследства, является уважительной причиной для восстановления этого срока»<sup>12</sup>.

Более того, ненадлежащее исполнение законными представителями возложенных на них законодательством функций не должно отрицательно сказываться на правах и интересах наследников, не обладающих дееспособностью в полном объеме<sup>13</sup>.

Тем не менее, нельзя не согласиться с мнением Н.В. Ростовцевой о том, что для обеспечения более надежной защиты прав несовершеннолетних наследников, пропустивших срок для принятия наследства, и в целях формирования единообразной судебной практики необходимо внести в п. 40 Постановления

Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая 2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» дополнение, указав среди уважительных причин пропуска срока принятия наследства несовершеннолетний возраст наследника на момент открытия наследства<sup>14</sup>.

По делам о восстановлении срока для принятия наследства в суд должны быть представлены следующие доказательства: завещание или документы о родственных отношениях определенной степени - свидетельство о рождении, акт усыновления, ранее вынесенное решение суда об установлении факта родственных отношений; документы, подтверждающие отношения иждивения. Поскольку заявители обязаны представить суду доказательства, подтверждающие родственные отношения между наследодателем и несовершеннолетним наследником, это часто вынуждает законных представителей несовершеннолетних наследников обращаться в суд для установления юридического факта родства, иждивения, если такие документы отсутствуют<sup>15</sup>. Для нетрудоспособных лиц, не входящих в круг наследников по закону, необходимы доказательства проживания совместно с наследодателем и отношения иждивения не менее года до смерти наследодателя - это могут быть также квитанции о переводе денежных средств от наследодателя, решение суда об установлении факта нахождения на иждивении. Также, по таким делам необходимыми являются не только доказательства уважительных причин пропуска срока для принятия наследства, но и доказательства обращения наследника (его законного представителя) в суд в течение шести месяцев после того, как причины пропуска срока на принятие наследства отпали.

В научной литературе указывается, что по делам о восстановлении срока для принятия наследства к материалам дела должны быть приложены документы о наследственном имуществе, его составе и действительной стоимости, поскольку если суд восстановит срок для принятия наследства, то должен будет решить вопрос о причитающемся наследстве истцу<sup>16</sup>. Однако, изучив судебную практику, можно отметить, что в данных делах не всегда суд разрешает подобный вопрос<sup>17</sup>. Встречаются случаи, когда, рассматривая вопрос о восстановлении срока для при-

<sup>10</sup> Так, гражданка Исхакова З.Ж. обратилась в Конституционный Суд РФ с жалобой, в которой обосновывалась неконституционность нормы п. 1 ст. 1155 ГК РФ в связи с тем, что последняя «допускает возможность лишения несовершеннолетнего наследника права на восстановление срока для принятия наследства, пропущенного в результате действий его законного представителя, ставя тем самым реализацию им права на принятие наследства в зависимость от добросовестности действий (бездействия) и волеизъявления его законного представителя». Однако Конституционный Суд РФ не нашел оснований для принятия данной жалобы к рассмотрению, посчитав, что положение п. 1 ст. 1155 ГК РФ не может рассматриваться как нарушающее какие-либо конституционные права и свободы несовершеннолетнего сына заявительницы. // Определение Конституционного Суда РФ от 20 марта 2014 г. N 556-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Исхаковой З.Ж. на нарушение конституционных прав ее несовершеннолетнего сына положением пункта 1 статьи 1155 Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

<sup>11</sup> См.: Ростовцева Н.В. Наследование несовершеннолетними. // СПС «Консультант Плюс».

<sup>12</sup> См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 года (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 4 июня 2014 г.) // СПС «Консультант Плюс».

<sup>13</sup> См. Казанцева А.Е. Защита прав несовершеннолетних и недееспособных наследников. // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2009. № 2 (19). С. 99.

<sup>14</sup> См.: Ростовцева Н.В. Указ. соч.

<sup>15</sup> См.: Бондарев Н., Эйдинова Э. Вопросы наследственного права в нотариальной и судебной практике // Советская юстиция. 1971. № 7. С. 9.

<sup>16</sup> См.: Саломатова Т.В. Указ. соч. С. 112.

<sup>17</sup> См., напр.: архив Ленинского районного суда г. Оренбурга за 2006 г., дело № 2-694.

нения наследства, суды не устанавливают и перечень спорного наследственного имущества, что может привести в дальнейшем к возникновению между наследниками новых споров о разделе наследства<sup>18</sup>.

Ряд особенностей имеет рассмотрение судами дел о разделе наследства с участием несовершеннолетних наследников. Так, при наличии среди наследников несовершеннолетних граждан раздел наследства осуществляется с привлечением органов опеки и попечительства, которые должны быть уведомлены о предстоящем разделе (ст. 1167 ГК РФ).

Гражданский кодекс РФ в абз. 2 ст. 1167 также закрепляет, что в целях охраны законных интересов несовершеннолетних наследников о составлении соглашения о разделе наследства и о рассмотрении в суде дела о разделе наследства должен быть уведомлен орган опеки и попечительства. Таким образом, норма абз. 2 ст. 1167 Гражданского кодекса РФ имеет процессуальное значение, так как позволяет суду привлечь орган опеки и попечительства в качестве лица, участвующего в деле. Так, в Кассационном определении Амурского областного суда от 27 января 2012 г. по делу № 33-278/2012 отмечено: «...необходимость уведомления органа опеки и попечительства о рассмотрении в суде дела о разделе наследства является процессуальной нормой, которая гарантирует защиту прав несовершеннолетних лиц при рассмотрении дела в суде, дает возможность органу опеки и попечительства выступить в гражданском процессе в качестве лица, участвующего в деле». При рассмотрении этого дела несоблюдение требования об уведомлении органа опеки и попечительства, непривлечение его к участию в деле, послужило основанием для отмены решения суда первой инстанции в кассационном порядке<sup>19</sup>.

Раздел наследства по соглашению между несовершеннолетними гражданами и их законными представителями не может быть произведен (ст. 1165 ГК РФ) в силу прямого запрета п. 3 ст. 37 соответствующих сделок между указанными лицами. В соответствии с п. 3 ст. 37 ГК РФ родители, опекуны, попечители, их супруги и близкие родственники не могут участвовать в совершении сделок с подопечными, за исключением передачи имущества подопечному в качестве дара или в безвозмездное пользование.

Однако подобный раздел может быть произведен в судебном порядке. В целях защиты прав, свобод и законных интересов несовершеннолетних суд может привлечь к участию в деле орган опеки и попечительства для дачи заключения о соответствии соглашения о разделе наследства правам и законным интересам несовершеннолетних. Однако, отмечает Т.А. Брючко, закон не устанавливает обязанности участия органов опеки и попечительства ни в составлении соглашения о разделе наследства, ни в суде при рассмотрении спора о разделе наследства, что, по мнению автора, свидетельствует о малой эффектив-

ности данной нормы<sup>20</sup>.

По мнению В.А. Цветкова, при рассмотрении дела о разделе наследства, если одним из наследников является несовершеннолетний, в обязательном порядке должно быть получено либо разрешение органа опеки и попечительства, либо его письменное заключение по вопросу о составлении соглашения о разделе наследства<sup>21</sup>. Однако следует отметить, что подобное соглашение, в случае заключения его в судебном порядке, будет являться ни чем иным как мировым соглашением, которое суд утверждает, если последнее не противоречит закону, а также не нарушает права и интересы других лиц. Представляется, что нормами действующего процессуального законодательства (ст. 39, 173 ГПК РФ) необходимость получения судом разрешения от органов опеки и попечительства на утверждение подобного соглашения не предусмотрена. Норма ст. 1167 ГК РФ содержит положение лишь об уведомлении органа опеки и попечительства в случае рассмотрения в суде дела о разделе наследства с участием несовершеннолетних. Тем не менее, нельзя не согласиться с мнением о том, что защита интересов ребенка при разделе наследства представляется более эффективной, если орган опеки и попечительства будет не только уведомляться, но и в необходимых случаях по усмотрению суда привлекаться для участия в процессе<sup>22</sup>.

Предмет доказывания по делам о разделе наследственного имущества чаще всего составляют факты: наличие оснований, по которым истец - несовершеннолетний наследник претендует на все или большую часть наследственного имущества; относится ли несовершеннолетний гражданин к наследникам, и к какой их очереди; есть ли наследники предыдущих очередей; есть ли наследники той же самой очереди; призывается ли эта очередь наследников к наследованию; есть ли среди наследников иные лица, обладающие правом на обязательную долю в наследстве; не было ли отказа от наследства со стороны кого-либо из наследников и другие обстоятельства. Таким образом, в обоснование фактов по требованиям о разделе наследственного имущества необходимо представить: доказательства фактического принятия наследства, например, квитанции об оплате законным представителем несовершеннолетнего наследника долгов наследодателя, документы о расходах по сохранению и поддержанию имущества наследодателя, квитанции о налогах, коммунальных платежах, страховых выплатах и так далее или доказательства уважительности причин пропуска срока для принятия наследства; документы, свидетельствующие о праве на наследство по закону или на обязательную долю по завещанию; документы о родственных отношениях определенной степени; документы, подтверждающие отношения иждивения; для нетрудоспособных лиц, не входящих в круг наследников по закону, необходимы доказательства проживания совместно с на-

<sup>18</sup> См., напр.: архив Ленинского районного суда г. Оренбурга за 2006 г., дело № 2-1455.

<sup>19</sup> См.: Ростовцева Н.В. Указ. соч.

<sup>20</sup> См.: Брючко Т.А. Указ. соч.

<sup>21</sup> См.: Цветков В.А. Указ. соч. С. 61-62.

<sup>22</sup> См.: Ростовцева Н.В., Сураев А.С. Указ. соч.

следодателем и отношения иждивения не менее года до смерти наследодателя; если были завещания, то все их копии; документы, подтверждающие наличие или отсутствие других наследников, в том числе обязательных и недостойных, наличие кредиторов; документы, свидетельствующие о принадлежности оспариваемого имущества не наследодателю<sup>23</sup>.

Согласно ст. 1166 ГК РФ, при наличии зачатого, но еще не родившегося наследника раздел наследства может быть осуществлен только после рождения такого наследника независимо от того, родится он живым или мертвым. Таким образом, раздел наследства между наследниками не может быть осуществлен до рождения зачатого, но не родившегося наследника, поскольку не должны быть нарушены его наследственные права. Соответственно, раздел наследства, осуществленный до рождения такого наследника – ничтожен. При этом охрана прав зачатого, но еще не родившегося ребенка не означает, что последний признается субъектом права. Для того, чтобы ребенок стал субъектом права, он должен родиться живым. Однако в законе отсутствует указание, каким образом должен поступить суд в случае установления указанного обстоятельства во время судебного разбирательства по делу о разделе наследства. Представляется, что с точки зрения процессуального права, существование не родившегося наследника является препятствием для дальнейшего рассмотрения и разрешения спора по существу. Данное обстоятельство не может не препятствовать дальнейшему движению дела в силу того, что суд не вправе разрешить вопрос о правах и обязанностях лица, не привлеченного к участию в деле, поскольку обратное является основанием для отмены или изменения судебного решения вышестоящей инстанцией (п. 4 ч. 4 ст. 330 ГПК РФ). Поэтому суд в такой ситуации не может ни удовлетворить иск, ни отказать в нем. В подобном случае суд не может отказать в удовлетворении требований истца о разделе наследственного имущества и потому, что не может быть исключена

ситуация, когда новый наследник родится мертвым, соответственно, истец не сможет вторично обратиться в суд с данным требованием, поскольку оно будет являться тождественным первоначальному (п. 2 ч. 1 ст. 134 ГПК РФ). В данном случае суд, по нашему мнению, не может и оставить иск о разделе наследства без рассмотрения. При оставлении заявления без рассмотрения заявитель в будущем, после рождения нового наследника, будет вынужден снова обратиться в суд за защитой своего права, повторно неся при этом судебные расходы (ст. 222 ГПК РФ).

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что если при рассмотрении спора о разделе наследственного имущества суд установит факт наличия зачатого, но не родившегося наследника, производство по делу должно быть приостановлено. Тем не менее, перечень оснований для приостановления производства по делу является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит. В связи с этим, необходимо дополнить ст. 215 ГПК РФ положением, в соответствии с которым суд обязан приостановить производство в случае наличия зачатого, но не родившегося наследника по делам о разделе наследства. Необходимо отметить, что в данном случае имеет место именно обязанность суда, а не право на приостановление производства по делу, поскольку наличие рассматриваемого обстоятельства препятствует дальнейшему развитию процесса.

Подводя итоги, следует отметить, что в настоящее время одной из тенденций развития правовой науки является комплексное исследование вопросов соотношения материального и процессуального права. В свою очередь, сегодня особо актуально совершенствование форм защиты субъективных прав и охраняемых законом интересов несовершеннолетних, а проведенный анализ практики рассмотрения судами наследственных споров свидетельствует о необходимости дальнейшего исследования механизма судебной защиты прав несовершеннолетних наследников в целях обеспечения необходимых условий их реализации.

#### Библиографический список

1. Арупов Р. Подготовка к судебному разбирательству дел по спорам о наследовании // Советская юстиция. – 1985. – № 18. – С. 21-24.
2. Бондарев Н., Эйдинова Э. Вопросы наследственного права в нотариальной и судебной практике // Советская юстиция. – 1971. – № 7. – С. 9-12.
3. Казанцева А.Е. Защита прав несовершеннолетних и недееспособных наследников // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 2 (19). – С. 99-104.
4. Зайцева Т.И., Крашенинников П.В. Наследственное право. Комментарий законодательства и практика его применения. – М.: «Статут», 2005. – 384 с.
5. Саломатова Т.В. Наследование по завещанию и по закону. Защита наследственных прав в суде. – М., 2004. – 591 с.
6. Цветков В.А. Защита прав несовершеннолетних в наследственных правоотношениях // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 2 (19). – С. 61-63.
7. Чепига Т. Способы принятия наследства // Советская юстиция. – 1968. – № 16. – С. 14-15.
8. Янева Р.Р. Особенности рассмотрения судами дел, связанных с наследованием: монография. – Оренбург: «Пресса», 2011. – 172 с.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

<sup>23</sup> См.: Саломатова Т.В. Указ. соч. С. 110.

---

## Раздел третий

# УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

**АБУШАХМИН АРТУР ФОАТОВИЧ**

соискатель Омской юридической академии, 460052, г. Оренбург,  
ул. Джангильдина, д. 20 кв. 44, obep056@yandex.ru

## ПОНЯТИЕ И РОЛЬ КОНФИДЕНТОВ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И РАСКРЫТИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ КОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

**ABUSHAKHMIN ARTUR FOATOVICH**

Postgraduate student of Omsk Law Academy, 460052, Orenburg, Djangildina Street  
20, 44, obep056@yandex.ru

## CONCEPT & ROLE OF CONFIDANTS IN PREVENTION AND SOLUTION OF CORRUPTION-RELATED CRIMES

**Аннотация:** В научной статье проанализировано понятие конфиденнта, определены его признаки, а также роль в предупреждении и раскрытии коррупционных преступлений. Рассмотрены основные направления работы конфиденнтов по противодействию коррупции. Автором обозначены наиболее значимые проблемы, связанные с конфиденнциальным (негласным) содействием граждан оперативно-розыскным органам и предложены пути их решения.

**Ключевые слова:** коррупционные преступления, оперативно-розыскная деятельность, конфиденнт, противодействие коррупции, конфиденнциальное содействие, уголовная ответственность.

**Review:** In this article the concept of confidence is considered, its signs, and also a role in the prevention and disclosure of corruption crimes are defined. The main directions of the work of the confidential on anti-corruption are considered. The author outlines the most significant issues associated with confidential (covert) assistance of the citizens of the operative-investigative authorities and proposed ways of their solution.

**Keywords:** corruption crimes, operational search activity, confidence, anti-corruption, confidential assistance, criminal liability.

Одним из самых «опасных врагов» системы государственного устройства по праву считают такое явление как коррупция, поскольку она подрывает устои государства изнутри и мешает его позитивному развитию. Первые упоминания о коррупции датируются III тысячелетием до н.э., однако многовековая история и международная практика знает много примеров успешной борьбы с этим злом. Именно поэтому «среди множества внутренних угроз государственной и общественной безопасности коррупции отводится особое место, а противодействие ей отнесено к числу приоритетных направлений деятельности каждого из элементов системы государственных и муниципальных органов страны»<sup>1</sup>.

Однако, на сегодняшний день ситуация в сфере противодействия коррупции в России не совсем благоприятна. И хотя официальная статистика свидетельствует о некотором снижении преступлений коррупционной направленности в 2017 году<sup>2</sup>, по мнению Президента Российской Федерации В.В. Путина, «имеющийся у Министерства потенциал используется далеко не в полном объеме, в том числе в таких чувствительных для общества сферах, как борьба с коррупцией»<sup>3</sup>.

Изучение материалов практики свидетельствует о том, что удельный вес преступлений коррупционной направленности, пресеченных на стадии приготовления и покушения, до сих пор крайне ни-

---

<sup>1</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212

<sup>2</sup> См.: Состояние преступности (январь-декабрь 2016 года). URL: <https://мвд.рф/reports/item/9338947> (дата обращения: 16.08.2018); Число выявляемых коррупционных преступлений в РФ сократилось в 2017 году/ URL: <http://tass.ru/ekonomika/4912024> (дата обращения: 18.08.2018).

<sup>3</sup> Выступление Владимира Путина на расширенном заседании Коллегии МВД России 9 марта 2017 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 18.08.2018).

зок. Одной из причин следует признать недостатки в работе оперативно-розыскных подразделений.

Успешная работа по предупреждению коррупционных преступлений во многом определяется информированностью правоохранительных органов о замышляемых, готовящихся и совершаемых преступлениях. В соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>4</sup> такая функция отводится лицам, оказывающим содействие в подготовке или проведении оперативно-розыскных мероприятий (ст. 17). Законодательные акты не содержат единого термина, который бы обозначал таких лиц, однако в теории и практике оперативно-розыскной деятельности их принято называть конфиденентами.

Конфидент в Современном словаре русского языка определяется как «1. Тот, кому доверяют секреты и тайны, с кем ведут интимные разговоры. 2. Доверенное лицо; порученец»<sup>5</sup>. В России термин «конфидент» появился в начале XVIII в., но в профессиональном лексиконе он не задержался. И лишь в последнее десятилетие в научной литературе, посвященной оперативно-розыскной деятельности, его стали использовать вновь.

Конфиденциальное (негласное) содействие граждан оперативно-розыскным органам в настоящее время на практике является наиболее распространенной формой по сравнению с гласным и анонимным. С каждым годом совершаемые преступления, особенно в экономической сфере, становятся более замаскированными, скрытыми и трудно выявляемыми, поэтому использование негласных сил и средств наиболее оправданно и востребовано в раскрытии таких противоправных деяний.

Конфидентами в оперативно-розыскной деятельности принято считать лиц, оказывающих негласное добровольное содействие органу, осуществляющему оперативно-розыскную деятельность, основанную на обоюдной договоренности и доверии. Важным признаком понятия конфиденента является конфиденциальное содействие, то есть добровольное, тайное информирование, основанное на обоюдном доверии и согласии, помощь человека оперативно-розыскному органу в осуществлении ОРД. Лицо, оказывающее помощь в рамках конфиденциального содействия, наделяется соответствующими правами и обязанностями. Соответственно невыполнение возложенных обязанностей влечет юридическую ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Конфиденциальное содействие оформляется письменно либо устно. В Федеральном законе об ОРД не установлено определенной формы закрепления конфиденциального содействия. В практической же деятельности возможны разные варианты реше-

ния этого вопроса. Чаще всего сотрудничество закрепляется в письменной форме (контракт, подписка и др.) и является долговременным. Такое содействие предполагает ведение конфидентом активной рекогносцировочной деятельности в криминальной среде.

В рамках исследуемой проблемы считаем необходимым остановиться на разграничении двух терминов, применяемых в ОРД – конфидент и агент. Полагаем, что содержание деятельности и выполняемые функции конфиденнта гораздо шире, чем у агента. Более того, некоторые источники к числу конфиденциальных сотрудников относят агента, резидента, содержателя конспиративной квартиры, содержателя явочного помещения и др.<sup>6</sup> Таким образом, можно заключить, что понятие конфиденнта является обобщенным и предполагает в равной степени всех лиц, которые могут привлекаться к содействию оперативно-розыскному органу в обнаружении и раскрытии преступлений.

Использование помощи конфиденнтов в информировании о коррупционных действиях, совершаемых служащими, представляется особенно продуктивным. Их особая роль обоснована тем, что методы и средства укрытия фактов незаконного получения или передачи имущества и иных благ, особенно документирования преступных действий, ограниченный доступ посторонних лиц к необходимым документам, свидетельствующим о совершенном преступлении, вызывают на практике определенные трудности. Получение имущественных выгод происходит в условиях, затрудняющих использование специальных технических средств, и часто через посредников либо родственников, что также не способствует раскрытию таких преступлений. Потому значительной проблемой является привлечение к уголовной ответственности государственных и муниципальных служащих (далее – служащие), за совершение коррупционных преступлений. Законодательство, регулирующее этот процесс, содержит пробелы и несовершенства, которые позволяют использовать это в преступных целях в процессе отбора, назначения и перемещения по должности государственных и муниципальных служащих, а также не обеспечивать защиту лиц, обладающих информацией о совершенном или готовящемся преступлении.

Как показывает практика, конфиденнтами предпочтительно иметь тех, кто может проникнуть в систему государственной или муниципальной службы или имеет непосредственный контакт с руководителями, имеющими возможность повлиять на принятие политических, экономических, управленческих и кадровых решений на территориальном уровне. Одним из направлений их работы по предупреждению и раскрытию коррупции может рассматривать-

<sup>4</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.07.2016) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>5</sup> Ефремова Т.Ф. Современный словарь русского языка три в одном: орфографический, словообразовательный, морфемный. М.: АСТ, 2010. С. 391.

<sup>6</sup> Ассоциация профессионалов сыска. Виды и формы содействия органам, осуществляющим ОРД. URL: <https://alldetectives.ru/ord/sub-ekty-operativno-rozysknoj-deyatelnosti/sodejstvie-organam-osushchestvlyayushchim-operativno-rozysknuyudeyatelnost/vidy-i-formy-sodejstviya-organam-osushchestvlyayushchim-ord.html> (дата обращения: 18.08.2018).

ся сбор и предоставление информации о подборе кандидатов для замещения должностей служащих и их расстановке.

Наиболее востребованными гражданами и интересными с точки зрения выявления преступлений можно считать должности, которые связаны с разработкой нормативных правовых и локальных актов, должностных инструкций, участием в проведении антикоррупционных экспертиз, обеспечением функционирования комиссий (конкурсных, аукционных, котировочных, аттестационных, по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов), работой с документами ограниченного пользования, с представителями иностранных государств и иностранными гражданами и др.

В условиях достаточной неочевидности рассматриваемых преступлений и активизации работы конфиденентов по предупреждению коррупции следует учитывать, что коррупционно направленные руководители с целью обеспечения собственной безопасности и сохранения практики злоупотребления служебными полномочиями будут стремиться принимать кадровые решения таким образом, чтобы контроль за «внутрисистемной» коррупцией осуществляли лица, которые находятся в зависимом положении, либо сами были замечены в незначительных коррупционных нарушениях и находились в зоне «должностных рисков» (назначение на вышестоящую должность, получение наград, включение в кадровый резерв, ожидание продления службы, поддержка карьерного роста родственников и пр.). Лица же, пытающиеся открыто противостоять коррупционным процессам, под любыми предложениями могут быть освобождены от занимаемой должности. Только конфидененты, работающие негласно, способны противодействовать такого рода перспективам уже сейчас, предупреждая более опасные коррупционные посягательства.

Немаловажной проблемой является решение кадровой проблемы на замещение должностей государственной правоохранительной службы, например в органах внутренних дел. Причем дело не в том, что такая служба является не престижной и не востребованной, скорее наоборот, но предъявляя повышенные требования к претендентам, особое внимание следует обращать на оценку их личностных качеств, таких как антикоррупционная устойчивость, способность противостоять коррупционным рискам и угрозам. Как показывает практика, необходимыми качествами не всегда обладают даже руководители центрального аппарата МВД России, что приводит к серьезным организационным решениям<sup>7</sup>.

Еще одним важным направлением работы конфиденентов по противодействию коррупции явля-

ется выявление граждан и юридических лиц, которые, не являясь служащими, могут стать источником коррупционных рисков и угроз. Многочисленность и многоликость тех, кто вступил и готов вступать в коррупционные отношения, давая повод для обоснованного профилактического и оперативно-розыскного воздействия, давно не вызывает сомнения у ученых<sup>8</sup>. Это обстоятельство должны учитывать как сотрудники подразделений, которые правомочны осуществлять оперативно-розыскную деятельность, так и конфидененты, специализирующиеся на работе в сфере противодействия коррупции.

Исходя из практики правоохранительной деятельности и анализа изучения уголовных дел коррупционной направленности (ст. 290 УК РФ, ст. 285 УК РФ, ст. 292 УК РФ) за период 2015-2018 г.г. по г. Оренбургу и Оренбургской области можно выделить некоторые особенности, присущие правонарушителям такого рода, и требующие первоочередного внимания конфиденентов:

- юридические лица, стремящиеся к заключению контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд<sup>9</sup> (в лице учредителей, акционеров, других заинтересованных должностных лиц);
- юридические лица, стремящиеся незаконно получить финансовые преимущества на рынке оказания негосударственных платных услуг;
- граждане, стремящиеся получить преимущества в рамках оказания им государственных или муниципальных услуг;
- граждане, стремящиеся получить услуги или осуществить приобретения (в том числе прав на имущество) на исключительных условиях;
- граждане, стремящиеся незаконно (необоснованно) получить имущество, право на него (без его присвоения) или какие-либо услуги;
- лица, выполняющие посреднические функции при коррупционном взаимодействии;
- лица, испытывающие острую нужду в значительных материальных (финансовых) ресурсах и не имеющие возможности получить последние законным путем.

Преступления коррупционной направленности отличаются особыми характеристиками личности тех, кто их совершает. Отметим, что далеко не все лица, совершающие преступления коррупционной направленности, имеют средний достаток и лишены возможности отстоять свои должности и интересы, следовательно, они могут предпринять активные действия по недопущению утечки информации об их коррупционном поведении. Цена вопроса может быть столь велика, что работа конфиденентов по отмеченным направлениям может быть связана со значитель-

<sup>7</sup> В МВД подтвердили ликвидацию Управления «Т». URL: <https://rg.ru/2017/01/25/v-mvd-obiasnili-zakrytie-upravleniia-t-kotoroe-vozglavlial-zaharchenko.html> (дата обращения: 17.08.2018).

<sup>8</sup> См.: Бейдина Т.Е. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография. Екатеринбург: изд-во Уральского университета, 2014. – 122; Завольская Н.Б. К вопросу о личности современного коррупционера // Государство и право в XXI веке. 2014. № 2. С. 23.

<sup>9</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 4 4-ФЗ // Офф. интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.



---

ными рисками, вплоть до угрозы их жизни и здоровью. В связи с этим важно обеспечить должную правовую защиту конфидентам в соответствии со ст. 18 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и другими нормативными правовыми актами, а также законодательством о защите участников уголовного судопроизводства.

В заключении отметим, что знание специфических характеристик лиц с асоциальным поведением, а также механизмов его формирования позволяют эффективно предупреждать и пресекать противоправные акты коррупционной направленности и строить оперативно-розыскную работу с использованием конфиденциального содействия граждан.

#### Библиографический список

1. Бейдина Т.Е. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография. – Екатеринбург: изд-во Уральского университета, 2014. – 202 с.
2. Ефремова Т.Ф. Современный словарь русского языка три в одном: орфографический, словообразовательный, морфемный. – М.: АСТ, 2010. – 699 с.
3. Завольская Н.Б. К вопросу о личности современного коррупционера // Государство и право в XXI веке. – 2014. – № 2. – С. 23-26.

**Рецензент:** Волосова Н.Ю., заведующий кафедрой уголовного права Оренбургского государственного университета, д.ю.н., доцент.

---

**БОЯРШИНОВ АНАТОЛИЙ ЛЕОНИДОВИЧ**

кандидат технических наук, доцент, заведующий сектором ОРЭСТ ЯНЦ СО РАН –  
Отдел ритмологии и эргономики северной техники Якутского научного центра  
Сибирского отделения Российской академии наук.  
677980 Республика Саха (Якутия) г. Якутск, ул.Петровского, 2, каб.208.  
тел. раб. 39-05-28, boyarshinov52@mail.ru

**РОМАНОВ ВЛАДИСЛАВ ВЛАДИМИРОВИЧ**

студент магистратуры «Организация и безопасность движения», Северо–  
Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова (СВФУ)  
677891 Республика Саха (Якутия) г.Якутск, ул.Белинского, 58.  
тел. сот. 8-914-270-21-00, romvlad2006@mail.ru

**КРИМИНОЛОГИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДОРОЖНО-  
ТРАНСПОРТНЫХ ПРОИСШЕСТВИЙ ПО Г. ЯКУТСКУ  
(РЕСПУБЛИКА САХА (ЯКУТИЯ)) ЗА 2007 – 2016 ГГ.**

**BOYARSHINOV ANATOLIY LEONIDOVICH**

*Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, sector leader at the  
Department of Northern Engineering Rhythmology and Ergonomics at the Yakutsk  
Research Center of the RAS (Russian Academy of Sciences) Siberian Division, 2,  
Petrovskogo Street, office 208, Yakutsk, the Republic of Sakha (Yakutia), 677980,  
e-mail: boyarshinov52@mail.ru*

**ROMANOV VLADISLAV VLADIMIROVICH**

*master's degree In organization and safety of the North–Eastern Federal University.  
M. K. Ammosov (NEFU)  
677891 Sakha Republic (Yakutia), Yakutsk, Belinskogo str., 58. honeycombs'.tel. 8-  
914-270-21-00 e-mail: romvlad2006@mail.ru*

**CRIMINOLOGICAL CHARACTERISTICS OF ROAD ACCIDENTS  
IN YAKUTSK (REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)) FOR 2007-2016**

***Аннотация.** Статья посвящена анализу причин дорожно-транспортных происшествий, на примере статистических данных ГИБДД города Якутска (Республика Саха (Якутия)).*

***Ключевые слова:** криминологическая характеристика, дорожно-транспортное происшествие, автомобильный транспорт.*

***Review.** The article is devoted to the analysis of problems that occur and contribute to the Commission of road accidents, on the example of statistics traffic police of the city of Yakutsk (Republic of Sakha (Yakutia)).*

***Keywords:** criminological characteristics, road accident, automobile transport.*

Вопросы обеспечения безопасности транспортного движения являются одними из актуальных для любого государства мира. Особенно отчетливо видится плачевное состояние дел в области дорожного движения. Автомобильный транспорт является самым небезопасным из всех доступных человеку. По всем данным, именно дорожно-транспортные происшествия (ДТП) ставят на первое место по числу погибших и пострадавших. По этим параметрам автомобили значительно обгоняют железнодорожный, авиационный и водный транспорт. На один миллиард пассажиро-километров на автомобильном транспорте приходится 20 погибших, на воздушном - 6, на железнодорожном - 2.

В настоящее время, по данным ООН, ежегодно от дорожно-транспортных происшествий во всех странах мира погибает около 300 тыс. человек и около 10 млн. получают телесные повреждения.

Дорожно-транспортные происшествия являются основной причиной причинения тяжкого вреда здоровью людей и их гибели. Они происходят по многим причинам, среди которых есть как технологические, так и человеческие факторы. Авария может случиться по многим факторам, которыми могут быть вина самого водителя, состояние дорожного покрытия, погодные условия, ремонт на дорогах, наличие неполадок в автомобиле и т.д.

Выявление факторов, значительным образом влияющих на риск дорожно-транспортного происшествия, при решении вопросов повышения безопасности на дорогах должно рассматриваться как приоритетная задача. Это позволит принимать решения, которые действительно смогут устранить сторонние причины аварий. Выявлению и анализу подобных причин и посвящена данная статья.

Полученные нами выводы могут быть полезны в целом для повышения безопасности на дорогах, снижения рисков ДТП, в том числе для страховых ком-

паний, планирующих введение программ страхования жизни и здоровья водителей и пассажиров.

Для проведения анализа с целью выявления значимо влияющих на совершение ДТП факторов необходим большой объем информации. В качестве источника информации использовалась база данных по пострадавшим в результате происшествий за 10 лет в г. Якутске (Республика (Саха) Якутия)<sup>1</sup>. За 2007-2016 годы в г. Якутске произошло 4414 рассматриваемых происшествий, в которых 306 человек погибли и 5102 человека были ранены, табл.1

Таблица 1

Наименование	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Итого
ДТП	464	452	502	399	367	371	441	491	478	449	4414
Погибло	32	34	32	25	28	25	37	38	33	22	306
Ранено	512	513	579	447	412	458	518	550	573	540	5102

Статистика произошедших ДТП на протяжении многих лет сохраняет свою динамику. И в зависимости от принимаемых превентивных мер она меняется незначительно, при этом виды происшествий остаются одними и теми же. Статистика ГИБДД г. Якутска Республики Саха (Якутия) за 2007-2016 годы свидетельствует, что количество ДТП умень-

шилось на 3 %, то есть все здесь осталось без изменений. При этом, число раненых выросло на 5,5%, но уменьшилось на 31 % количество погибших в ДТП (при наиболее благоприятной обстановке в 2010-2012 гг.)<sup>2</sup>.

Рассмотрим ДТП по месяцам за этот же период, табл.2

Таблица 2

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	итого
январь	20	26	25	24	14	21	26	17	50	43	266
февраль	32	33	27	34	16	27	38	21	31	25	284
март	19	42	23	19	24	23	20	27	26	30	253
апрель	22	33	32	19	36	23	24	29	28	33	279
май	49	38	38	42	27	35	37	44	42	41	393
июнь	39	34	62	45	34	34	44	42	39	50	423
июль	53	63	49	40	44	47	48	50	52	45	491
август	53	50	68	50	22	45	63	79	47	43	<b>520</b>
сентябрь	58	46	66	37	49	38	51	71	54	45	515
октябрь	46	31	46	36	38	23	42	37	42	27	368
ноябрь	29	23	26	24	29	23	14	33	30	33	264
декабрь	44	33	40	29	34	32	34	41	37	34	358
<b>Итого</b>	<b>464</b>	<b>452</b>	<b>502</b>	<b>399</b>	<b>367</b>	<b>371</b>	<b>441</b>	<b>491</b>	478	449	4414

В качестве выводов здесь можно отметить следующее. Наибольшее количество происшествий случается в теплое время года с мая по октябрь, когда транспортный поток в регионе увеличивается, в том числе и за счет приезжающих на своих автомобилях жителей улусов Республики. Из-за отсутствия в небольших поселениях полноценного уличного движения и недостаточности контроля по соблюдению правил дорожного движения со стороны ГИБДД, водители зачастую имеют невысокую культуру вождения. В зимнее время большая часть личных машин не эксплуатируется зачастую из-за отсутствия теплых гаражей и негативного влияния низких климатичес-

ких температур на техническое состояние транспортных средств, поэтому наименьшее количество ДТП приходится на период с ноября по март месяц, а также это связано с ухудшением видимости до нескольких метров из-за сильных морозных туманов.

Резкое увеличение числа ДТП в мае объяснимо неудовлетворительным состоянием дорог в Якутске весной и отсутствием практики у многих водителей после длительного зимнего периода. А повышенная аварийность в августе объясняется в основном человеческим фактором, т.к. в это время имеет место планомерное увеличение темного времени суток.

Проанализируем ДТП по дням недели, табл. 3

<sup>1</sup> Бояршинов А.Л. База данных по ДТП в г. Якутске ЯНЦ СО РАН.

<sup>2</sup> Бояршинов А.Л., Ишков А.М., Решетников А.П. Особенности показателей и причин аварийности на дорогах в условиях Севера // Автотранспортное предприятие. 2014. № 12. С. 13-16.

Таблица 3

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	итого
Понедельник	61	71	77	59	46	51	61	74	71	65	636
Вторник	53	65	75	48	47	56	53	60	65	60	582
Среда	53	57	66	46	64	42	58	64	63	68	581
Четверг	51	51	68	77	52	42	59	85	63	49	597
Пятница	86	63	75	64	56	57	73	66	74	75	689
Суббота	84	71	84	50	58	62	74	74	72	78	707
Воскресенье	76	74	57	55	44	61	63	68	70	54	622
<b>Итого</b>	<b>464</b>	<b>452</b>	<b>502</b>	<b>399</b>	<b>367</b>	<b>371</b>	<b>441</b>	<b>491</b>	<b>478</b>	<b>449</b>	<b>4414</b>

Исходя из данных таблицы 3, наиболее аварийными днями являются суббота (16%), пятница (15,6%) и понедельник (14,4%). Наименьшее количество дорожных происшествий происходит в среду (13,2%). Следовательно, конец рабочей недели отмечается большим числом аварий. Причиной является увеличение интенсивности дорожного движения, выез-

ды на дачи, на природу и наиболее значимым фактором, способствующим возникновению ДТП, выступает употребление алкоголя и наркотиков водителями транспортных средств.

Ниже в таблице 4 представлена интенсивность произошедших аварий за 2007 – 2016 годы в зависимости от времени суток.

Таблица 4

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	итого
0-2	55	42	27	42	20	30	30	45	22	23	<b>336</b>
2-4	15	18	19	21	23	13	24	23	17	17	<b>190</b>
4-6	17	10	20	11	13	9	10	15	15	17	<b>137</b>
6-8	11	14	15	14	8	15	19	25	21	15	<b>157</b>
8-10	41	43	50	39	35	30	37	42	48	43	<b>408</b>
10-12	40	38	40	33	29	35	38	41	54	44	<b>392</b>
12-14	46	52	49	41	43	33	49	52	41	50	<b>456</b>
14-16	45	39	62	46	38	44	45	41	48	57	<b>465</b>
16-18	60	68	46	44	32	38	53	60	58	65	<b>524</b>
18-20	63	60	66	39	44	41	56	52	54	47	<b>522</b>
20-22	37	36	60	37	44	42	38	47	62	46	<b>449</b>
22-24	34	32	48	32	38	41	42	48	38	25	<b>378</b>
<b>итого</b>	<b>464</b>	<b>452</b>	<b>502</b>	<b>399</b>	<b>367</b>	<b>371</b>	<b>441</b>	<b>491</b>	<b>478</b>	<b>449</b>	<b>4414</b>

При регистрации каждой аварии указывается время, когда она произошла. Целью анализа является нахождение наиболее аварийного времени суток. Пик аварийности приходится на период от 16 до 20 часов,

явный спад на период с 4 часа ночи до 8 часов утра. Характерно также, что число аварий возрастает в течение всего дня, практически не испытывая спадов.

Рассмотрим виды ДТП, табл. 5.

Таблица 5

Виды ДТП	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	итого
столкновения	133	140	170	135	136	155	179	204	195	180	<b>1627</b>
опрокидывания	38	34	52	34	35	14	37	46	27	35	<b>352</b>
наезд на стоящее ТС	5	7	3	11	3	5	4	0	3	5	<b>46</b>
На препятствие	23	31	24	21	22	18	19	20	28	18	<b>224</b>
на пешехода	238	219	226	182	155	158	173	188	199	166	<b>1904</b>
на велосипедиста	7	9	9	6	6	7	16	7	13	12	<b>92</b>
падение пассажира	11	12	12	10	5	12	9	15	8	21	<b>115</b>
иной вид ДТП	9	-	6	-	5	2	4	11	5	12	<b>54</b>
<b>итого</b>	<b>464</b>	<b>452</b>	<b>502</b>	<b>399</b>	<b>367</b>	<b>371</b>	<b>441</b>	<b>491</b>	<b>478</b>	<b>449</b>	<b>4414</b>

Анализ показывает, что основными видами ДТП являются: наезд на пешехода (43%) и столкновения (36,9%). Имеет место грубое пренебрежение

водителями правил дорожного движения (выезд на встречную полосу в неположенных местах, проезд под запрещающий сигнал, управление транспортными

средствами в нетрезвом состоянии). Относительно наезда автомобилей на пешеходов, причин и условий таких ДТП, расследования наездов на пешеходов имеется ряд работ<sup>3</sup>.

В большинстве случаев определяющее значение играет человеческий фактор. Именно водитель принимает то или иное решение, и он

чаще всего способствует совершению аварии теми или иными своими действиями. Но нельзя исключать и вину пешеходов, порой их действия настолько непредсказуемы, что водитель не успевает отреагировать на последствия такого поведения.

Рассмотрим основные причины ДТП, табл.6

Таблица 6

Причины ДТП	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	итого
Превышение скорости	2	1	6	0	1	1	0	0	1	0	12
Несоответствие скорости конкретным условиям	73	55	56	40	50	52	67	27	22	19	461
Выезд на встречную полосу, нарушение правил обгона	50	48	59	45	67	41	53	29	44	32	468
Несоблюдение очерёдности движения	41	57	65	51	51	66	87	101	95	98	712
Из-за технической неисправности	3	0	0	1	0	0	0	0	2	9	15
Неудовлетворительные дорожные условия	99	109	109	98	86	135	168	149	168	171	1292
Управление ТС в состоянии а/о	49	43	46	46	43	28	54	40	74	53	476
Нарушение правил перестроения	1	2	0	0	6	9	1	9	4	4	36
Переход в неустановленном месте	73	56	38	44	31	33	83	73	54	55	540
Проезд пешеходных переходов	47	42	39	36	48	44	52	64	72	62	506

Из таблицы 6 видно, что наибольшее количество ДТП происходит из-за неудовлетворительных дорожных условий. Доля таких происшествий составляет 28,6%. По данным ГИБДД РФ, в России по этой причине ДТП имеют место в 21% случаев. Несоблюдение очерёдности движения составляет 15,8%. Нарушение пешеходами правил дорожного движения – 12% обусловлено, во-первых, несовершенством законодательной базы, во-вторых, непонимание пешеходами опасности при переходе дороги в неположенном месте.

Несоответствие скорости движения конкретным условиям (10,2%) объясняется, по-нашему мнению, низким уровнем осознания опасности и непониманием водителями установки ограничения скоростного режима. Данная причина ДТП является единственной, решение которой осуществляется на федеральном уровне. В разработанной федеральной комплексной программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 – 2020 годах», в которую включены меры, направленные на уменьшение числа ДТП, возникающих из-за нарушения скоростного режима: увеличение штрафов, установление предела превышения скоростного режима, при котором изымается водительское удостоверение.

Проведенные исследования позволили выделить ряд факторов, влияющих на общее количество аварий и на количество пострадавших. Были проанализированы как временные (день, час), так и систематические факторы (состояние дороги). Из них

были выделены данные, действительно влияющие на результат.

Для общего числа аварий можно сделать следующие выводы:

- На аварийность сильно влияют систематические факторы, такие как состояние погоды, наличие сооружений, состояние покрытия. Влияет и освещенность (работа световых приборов), причем включенные фары снижают аварийность и в сумеречное/светлое время.

- Наиболее часто регистрируются наезды на пешеходов и мелкие столкновения с 1-2 пострадавшими. Столкновения в основном происходят на перекрестках, а наезды – на пешеходных переходах.

Являясь одной из значимых составных частей общей культуры в области безопасности, культура безопасного поведения на дорогах должна формироваться совместно с расширением сферы жизнедеятельности человека. Она включает в себя такие компоненты, как:

- постоянное изучение и совершенствование знаний Правил дорожного движения с учетом личных потребностей: пешеход, пассажир, водитель;
- воспитание в себе внутренней потребности и дисциплины в соблюдении Правил дорожного движения;
- умение оценивать обстановку, складывающуюся на дорогах, предвидеть развитие событий и возможности возникновения опасной ситуации;

<sup>3</sup> Попов Д.А., Беляев К.Ю. Цели и задачи государственного регулирования в области дорожного движения и обеспечения его безопасности на современном этапе // Транспортное право. 2009. № 3. С. 12-14.

---

- владение умениями и способами на основе оценки обстановки на дороге избегать опасных ситуаций.

Статистика и анализ причин ДТП являются важным и первостепенным источником информации о текущем положении дел на дорогах России. Именно на основании полученных данных корректируются действующие ПДД и нормативная база. Но в любом случае, какие бы ни принимались законы, решающим в безопасности движения будет человеческий фактор. Чаще всего именно это определяет причины возникновения и тяжесть совершения ДТП.

Особая группа задач состоит в защите интересов общества и государства, так как она определяется как максимальное обеспечение безопасности на автомобильных дорогах.

Достижение поставленных в Федеральном законе от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» задач предусматривается путем проведения активной государственной политики по

следующим основным аспектам: предупреждение ДТП и снижение тяжести их последствий. Реализация данных мероприятий предполагает широкий спектр возможных действий как со стороны государства - ключевого субъекта, осуществляющего регулятивную функцию в области обеспечения безопасности дорожного движения, так и со стороны непосредственных участников дорожного движения<sup>4</sup>.

Немаловажное значение для успешного решения вопросов обеспечения безопасности дорожного движения имеет создание правовых основ для организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом, поскольку именно пассажирские перевозки занимают значительную часть автомобильного трафика.

В заключение необходимо отметить, что культура безопасного поведения на дорогах особое значение приобретает в подростковом возрасте, когда человек все более и более становится самостоятельным в своем поведении и поступках.

#### Библиографический список

1. Бояршинов А.Л., Ишков А.М., Решетников А.П. Особенности показателей и причин аварийности на дорогах в условиях Севера // Автотранспортное предприятие. - 2014. - № 12. - С. 13-16.
3. Попов Д.А., Беляев К.Ю. Цели и задачи государственного регулирования в области дорожного движения и обеспечения его безопасности на современном этапе // Транспортное право. - 2009. - № 3. - С. 12-14.
4. Степина П.А. Разработка методики совершенствования автотехнической экспертизы дорожно-транспортных происшествий: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Санкт-Петербург, 2010. - 24 с.

**Рецензент:** Букаев Н.М., профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), д.ю.н., профессор.

---

<sup>4</sup> Степина П.А. Разработка методики совершенствования автотехнической экспертизы дорожно-транспортных происшествий: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2010. 24 с.

---

## ЖОВНИР СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ

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

## ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ БАНДЫ

### ZHOVNIR SERGEY ALEKSANDROVICH

Candidate of legal sciences, associate professor of the Department of criminal law and criminology, Orenburg institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, post@oimsla.edu.ru

## THE CONCEPT AND SIGNS OF GANG

**Аннотация.** В настоящей работе рассматриваются признаки банды как разновидности организованной группы. Автор полагает, что устойчивость банды не следует отождествлять с признаком сплоченности группы. Доказывается, что устойчивость банды – это объективный критерий организованной группы, определяемый, главным образом, тремя признаками: длительностью существования группы, постоянством ее состава, количеством совершенных преступлений. Анализируется признак вооруженности банды, соотношение категорий «нападение» и «насилие» как цели действия банды. Предложено изменить редакцию цели бандитизма.

**Ключевые слова:** банда, бандитизм, организованная группа, устойчивость, сплоченность, преступное сообщество, вооруженность, нападение, насилие, газовое оружие, огнестрельное оружие, цель бандитизма.

**Review.** In this paper we consider the characteristics of the gang as a kind of organized group. The author believes that the stability of the gang should not be identified with a sign of group cohesion. It is proved that the stability of the gang is an objective criterion of an organized group, determined mainly by three features: the duration of the group, the constancy of its composition, the number of crimes committed. The article analyzes the sign of the gang's armament, the ratio of the categories of «attack» and «violence» as the purpose of the gang's actions. It is offered to change edition of the purpose of banditry.

**Keywords:** gang, banditry, organized group, stability, cohesion, criminal community, armament, attack, violence, gas weapons, firearms, the purpose of banditry.

Уголовный закон в ч. 1 ст. 209 УК РФ определяет банду как «устойчивую вооруженную группу, созданную в целях нападения на граждан или организации». Пункт 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» содержит аналогичное понятие банды и дополняет его указанием на то, что группа является организованной, состоит из двух или более лиц, заранее объединившихся для совершения нападений на граждан и организации<sup>1</sup>.

В теории уголовного права существуют разные позиции относительно понимания банды как самостоятельной формы соучастия либо разновидности организованной группы или преступного сообщества. Часть специалистов полагает, что криминологические свойства банды позволяют скорее относить ее к преступному сообществу, нежели к организованной группе<sup>2</sup>.

В. Быков, А. Багмет, В. Бычков рассматривают банду в качестве вида организованной группы, кото-

рая отвечает двум дополнительным признакам: наличие оружия и специальная цель организации банды – совершение нападений на граждан или организации<sup>3</sup>.

На наш взгляд, банда – это вид организованной группы, поскольку признак устойчивости одинаково присущ и банде, и организованной группе, и является главным, определяющим для них. Мы полагаем, что уголовный закон должен придерживаться единой терминологии, поэтому являемся противниками разного понимания признака устойчивости в банде и организованной группе. Если один и тот же термин имеет разное содержание, то это может означать разные стандарты ответственности, таким образом, закон перестанет быть понятным и предсказуемым.

Кроме того, мы не согласны с пониманием банды в качестве разновидности преступного сообщества (преступной организации). Преступное сообщество, по нашему мнению, всегда представляет собой объединение нескольких организованных групп, действу-

---

<sup>1</sup> БВС РФ. 1997. № 3. С. 2.

<sup>2</sup> См., напр.: Агапов П. Бандитизм и организация преступного сообщества (преступной организации): проблемы соотношения // Законность. 2002. № 4. С. 16; Галиакбаров Р. Разграничение разбоя и бандитизма. Ошибка в теории ломает судебную практику // Российская юстиция. 2001. № 7. С. 56.

<sup>3</sup> См.: Быков В. Банда – особый вид организованной вооруженной группы // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 49; См. также: Багмет А., Бычков В. Банда как организованная группа: теория и судебная практика // Уголовное право. 2007. № 4. С. 5.

ющих под единым руководством. В этом заключается основное отличие организованной группы и банды от преступного сообщества. Современный УК РФ, наконец, нашел этот объективный критерий разграничения рассматриваемых форм соучастия. Ранее, в прежней редакции ч. 4 ст. 35 УК РФ, преступное сообщество определялось как «сплоченная организованная группа», что создавало неразрешимые трудности. Сплоченность – категория субъективная, представляющая собой единство целей, намерений соучастников. Нетрудно заметить, что единство целей есть в любой группе, поскольку соучастники для того и объединяются вместе, чтобы сообща достигать поставленные цели. Как субъективная категория, сплоченность не имела четкого понимания у правоприменителя, это неизбежно создавало разное толкование и разные стандарты ответственности. В одном случае суд усматривал «сплоченную организованную группу» и назначал наказание по ст. 210 УК РФ, в другом – считал, что сплоченности нет, а, соответственно, нет и преступного сообщества. Такая ситуация не могла быть признанной нормальной, поскольку участие в преступном сообществе рассматривается законом в качестве тяжкого преступления.

В настоящее время уголовный закон в ч. 4 ст. 35 УК РФ указывает, что преступным сообществом могут быть признаны как объединение организованных групп, так и одна, но структурированная организованная группа. Согласно п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)»: «Под структурированной организованной группой следует понимать группу лиц, состоящую из подразделений (подгрупп, звеньев и т.п.), характеризующихся стабильностью состава и согласованностью своих действий. Структурированной организованной группе, кроме единого руководства, присущи взаимодействие различных ее подразделений в целях реализации общих преступных намерений, распределение между ними функций, наличие возможной специализации в выполнении конкретных действий при совершении преступления»<sup>4</sup>.

Руководствуясь приведенным разъяснением, «подгруппы», «звенья» – это группы, как их понимает УК РФ (т.е. имеющие в своем составе не менее двух лиц). Принимая во внимание устойчивость, постоянство состава участников, мы приходим к выводу, что структурированная организованная группа – это тоже объединение организованных групп, действующих под единым руководством. На наш взгляд, необходимо изменить редакцию ч. 4 ст. 35 УК РФ, определив преступное сообщество как объединение организованных групп. Исключить указание на возможность признания преступным сообществом одной структурированной организованной группы. Такая новация показала бы объективное различие между преступным сообществом и организованной груп-

пой, а равно бандой. Достоинство предлагаемого нами понятия преступного сообщества в том, что объективное основание разграничения легко установить, проверить, оно не требует какого-либо дополнительного толкования, не ставит судебное решение в зависимость от усмотрения правоприменителя, исключит принятие ангажированных решений по уголовному делу.

Банду отличает от преступного сообщества возможность совершения нетяжких преступлений, которые могут быть расценены как нападения. Например, причинение легкого вреда здоровью или вреда здоровью средней тяжести. Члены банды обязательно должны быть вооружены, тогда как для преступного сообщества это не требуется. Преступное сообщество вряд ли будет создаваться для совершения нападений, в отличие от банды, насильственный характер преступлений необязателен для преступного сообщества. Однако все указанные в этом абзаце различия факультативны. Главное отличие банды и преступного сообщества – разная степень сложности их структуры. Преступное сообщество находится на вершине иерархии форм соучастия, поскольку только оно представлено в виде объединения самостоятельных групп в одну структуру. Логика законодателя понятна: преступник – группа лиц – группа лиц по предварительному сговору – устойчивая группа (устойчивая вооруженная группа со специальной целью – банда) – объединение нескольких групп, т.е. преступное сообщество. По нашему мнению, банда может быть включена в состав преступного сообщества в качестве его структурной единицы для выполнения определенных криминальных заказов (убийств по найму, разбойных нападений на неугодных лиц и т.п.). Однако обычно банды малочисленны, не имеют сложной иерархической структуры, подчиняются одному лидеру внутри группы и существуют самостоятельно, не объединяясь с другими группами.

Для того, чтобы избежать разности толкования правовой природы банды, её определение следует указать в законе в числе других форм соучастия. Предлагаем дополнить ст. 35 УК РФ частью 3<sup>1</sup>, изложив ее в следующей редакции: «Преступление признается совершенным бандой, если оно совершено организованной устойчивой вооруженной группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений, сопряженных с применением насилия или угрозой его применения».

Опираясь на судебное толкование банды, рассмотрим её признаки.

Первый признак – это множественность лиц, образующих банду. Банду могут составлять два и более лица, вменяемых и достигших возраста 16 лет.

Т.Д. Устинова указывает, что «банда характеризуется множественностью участников (два и более), непосредственным участием каждого из них в выполнении действий, составляющих объективную сторону состава преступления»<sup>5</sup>. С точки зрения ука-

<sup>4</sup> БВС РФ. 2010. № 8. С. 18.

<sup>5</sup> Устинова Т.Д. Уголовная ответственность за бандитизм (по новому УК РФ). М., 1997 С. 27.



занного специалиста, необходимо, чтобы объективная сторона преступления была выполнена при участии минимально двух соисполнителей.

Соисполнителями преступления называют соучастников, каждый из которых своими действиями выполняет полностью объективную сторону состава преступления или только ее часть.

Уголовный закон четко не разрешает этот вопрос, однако однозначное понимание группы лиц по предварительному сговору как соисполнительства давно сложилось в судебной практике. Для признания наличия группы лиц по предварительному сговору необходимо выполнение объективной стороны состава преступления действиями минимально двух исполнителей. Такая позиция получила широкую поддержку в судебной и следственной практике, а также в ряде постановлений Пленума Верховного Суда РФ, и в настоящее время общепринята<sup>6</sup>.

Иной подход прослеживается в определении организованной группы. Здесь на первый план выведен признак устойчивости организованной группы. При признании группы устойчивой и, соответственно, организованной, действия всех членов этой группы, независимо от фактически выполняемых ими ролей, квалифицируются как действия исполнителей.

Уголовный закон не содержит четких указаний по вопросу о том, какое количество исполнителей должно быть установлено в организованной группе. Достаточно ли одного исполнителя либо необходимо совместное выполнение объективной стороны состава преступления действиями соисполнителей. Проанализировав судебную практику, позицию Пленума Верховного Суда РФ, мы пришли к выводу, что организованная группа не требует участия минимально двух исполнителей при выполнении объективной стороны состава преступления. Преступления организованной группой могут быть совершены действиями только одного исполнителя.

Следует отметить, что ранее толкование судебной практики говорило о необходимости наличия соисполнителей преступления в организованной группе<sup>7</sup>. Сегодня позиция по данному вопросу стала иной, но постановления Пленума Верховного Суда РФ мало внимания посвящают другому пониманию признаков организованной группы. Однако изменения все же заметны. Во-первых, из текста прежних постановлений Пленума Верховного Суда РФ были исключены указания об обязательности установления соисполнителей при выполнении объективной стороны преступления организованной группой. Во-вторых, разъяснения отдельных постановлений Пленума Верховного

Суда РФ, принятых в последние годы, отражают произошедшие новации. Так, согласно п. 16 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 г. № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях»: «В организованную группу, помимо одного или нескольких должностных лиц, могут входить лица, не обладающие признаками специального субъекта получения взятки»<sup>8</sup>. Из приведенного разъяснения следует, что достаточно одного должностного лица, получившего взятку, действующего в составе организованной группы. Это говорит о том, что с позиции Пленума Верховного Суда РФ, совершить преступление в составе организованной группой может один исполнитель. Пункт 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)», п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» и иные постановления Пленума Верховного Суда РФ содержат следующие указания: «При признании преступлений совершенными организованной группой действия всех соучастников, независимо от их роли в содеянном, подлежат квалификации как соисполнительство без ссылки на ст. 33 УК РФ». Поэтому, на наш взгляд, для признания группы организованной не требуется наличия двух исполнителей при совершении преступления. Соисполнительство в организованной группе мы видим лишь в смысле квалификации действий участников как соисполнителей. Это означает, что нет фактического соисполнительства, но есть юридическое – правовая оценка действий всех соучастников в организованной группе дается как соисполнителей. Таким образом, по признаку множественности исполнителей группа лиц по предварительному сговору радикально отличается от организованной группы.

Поскольку банду мы рассматриваем как вид организованной группы, то и при совершении нападения бандой, объективная сторона нападения может быть выполнена действиями только одного исполнителя. Учитывая редакцию частей 1 и 2 ст. 209 УК РФ, в банде обязательно наличие организатора, руководителя (ими могут быть разные лица или один человек) и хотя бы одного исполнителя нападений (участника банды).

Отдельные криминалисты, очевидно ориентируясь на определение организованной группы, данное в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.<sup>9</sup>, предлагают считать группу организованной, если она состоит из трех и более лиц<sup>10</sup>. По мнению А. Багмета,

<sup>6</sup>См.: п. п. 8, 9, 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» // БВС РФ. 2002. № 3. С. 15; См. также: п. 10 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 января 1999 г. № 1 «О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)» // БВС РФ. 1999. № 3. С. 18.

<sup>7</sup> Такие разъяснения были даны в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое». В настоящее время абзац первый п. 12 исключен.

<sup>8</sup> БВС РФ. 2013. № 9. С. 17.

<sup>9</sup> Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., ратифицированная Россией Федеральным законом от 26 апреля 2004 г., вступила в силу для нашей страны 25 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 18. Ст. 1684.

<sup>10</sup> См.: Агапов П.В. Организация преступного сообщества (преступной организации): уголовно-правовой анализ и проблемы квалификации. Учебное пособие. Саратов, 2005. С. 29.

В. Бычкова, «повышение количественного ценза для организованной группы, к которой относится и банда, приведёт к частичной декриминализации бандитизма»<sup>11</sup>. На наш взгляд, действующее положение о том, что группу могут составить два лица, не противоречит п. 6 ст. 11 Конвенции, где предусмотрено исключительное право государств-участников самостоятельно определять преступления и отражать другие положения Конвенции во внутреннем законодательстве.

Второй признак банды – ее устойчивость. Этот же признак является главным для организованной группы, позволяет рассматривать банду как ее вид. Уголовный закон не определяет устойчивость организованной группы или банды, это оценочная категория. Критерии устойчивости группы должны найти отражение в обвинительном заключении, а впоследствии быть мотивированы в приговоре суда. Для уяснения содержания данного признака обратимся к толкованию теории уголовного права.

В.М. Быков понимает устойчивость, прежде всего, как стабильность, постоянство состава преступной группы<sup>12</sup>.

Р.Р. Галиакбаров видит устойчивость группы в системе совершенных ее участниками преступлений<sup>13</sup>.

С позиции А.В. Наумова, признак «устойчивость» «обычно предполагает умысел участников на совершение не одного, а нескольких преступлений»<sup>14</sup>.

Ю.А. Красиков связывает устойчивость организованной группы с наличием постоянных связей между ее участниками и особенных способов деятельности при приготовлении или совершении одного или нескольких преступлений. По его мнению, устойчивость организованной группы означает предварительную договоренность и организованность<sup>15</sup>.

В.П. Ревин понимает устойчивость, как «определённую форму отношений, своеобразную психологическую атмосферу между участниками, наличие перспективных замыслов, которые позволяют судить о более или менее длительном существовании данной группы, об устойчивости можно также судить по длительности прошлых отношений лиц, входящих в группу»<sup>16</sup>.

Мы считаем, толкование устойчивости как некой «психологической атмосферы», субъективной категории вряд ли правильно. Дело в том, что организованная группа понимается в теории уголовного права отдельными авторами через признак «сплочен-

ности». Такое представление об устойчивости группы основано и на рекомендациях словарей.

Так, согласно словарю С.И. Ожегова, «организованный» означает «обладающий организацией, объединенный в организации, сплоченный; планомерный, отличающийся строгим порядком, дисциплинированный»<sup>17</sup>.

Словарь иностранных слов «организовать» понимает в значении «объединить, сплотить; упорядочить что-либо»<sup>18</sup>.

В.В. Бычков, поддерживая позицию В.П. Ревина, уверен, что категории устойчивость и сплоченность невозможно разграничить, поскольку «эти признаки поглощают друг друга и являются синонимами»<sup>19</sup>.

На наш взгляд, устойчивость в организованной группе имеет существенное качественное отличие от категории «сплоченность». Рассматриваемые признаки различны по-сути. Устойчивость обусловлена, в основном, объективными характеристиками, к числу которых можно отнести: продолжительность действия группы, определяемую временем существования и количеством совершенных преступлений, стабильность ее состава. Сплоченность, напротив, отражает субъективную сторону деятельности соучастников: единство их целей, намерений, психологическую общность в достижении поставленных задач. Группа, обладающая сплоченностью, понимаемой как единство намерений, после совершения одного преступления может прекратить свое существование, распаться. Такая группа не будет признана устойчивой, хотя и является сплоченной. Мы можем утверждать, что сплоченность в смысле единства целей наличествует абсолютно в каждой форме соучастия, поскольку, объединяясь в группу, участники любой группы преследуют общие цели. Есть и другая особенность: чем больше степень организованности группы, тем менее она сплоченна. Так, например, сплоченность в преступном сообществе, в действительности, будет намного ниже, чем в группе лиц по предварительному сговору. Преступное сообщество – многочисленная структурированная организация, насчитывающая несколько десятков, а иногда и сотен участников, большая часть из которых даже не знакома с другими ее членами. Поэтому, чем большую численность будет иметь организации, чем больше будет в ней соблюдаться конспирация, разделение функций участников, тем меньше она будет сплоченной. Мы считаем правильным четко разделять категории ус-

<sup>11</sup> Багмет А., Бычков В. Указ. соч. С. 5.

<sup>12</sup> См.: Быков В. Признаки организованной группы // Законность. 1998. № 9. С. 6.

<sup>13</sup> См.: Галиакбаров Р.Р. Квалификация преступлений по признаку их совершения организованной группой // Российская юстиция. 2000. № 4. С. 48.

<sup>14</sup> Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: Курс лекций. М., 1996. С. 301-303.

<sup>15</sup> См.: Уголовное право России. Учебник для вузов. В 2-х томах. Общая часть / Под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. М., 2000. Т. 1. С. 55.

<sup>16</sup> Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная часть: Учебник / Под ред. Р.А. Базарова, В.П. Ревина. Челябинск, 2003. С. 55.

<sup>17</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1984. С. 403.

<sup>18</sup> Современный словарь иностранных слов. М., 1992. С. 427.

<sup>19</sup> Бычков В.В. Бандитизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты (по материалам Уральского федерального округа): Дис. ...канд. юрид. наук. Тюмень, 2005. С. 79.

тойчивости и сплоченности и настаиваем на понимании устойчивости в организованной группе через объективные признаки.

Таким образом, устойчивость – это объективная категория, определяемая, на наш взгляд, в основном, тремя главными признаками: постоянством состава группы, длительностью существования и количеством совершенных ее участниками преступлений. Такие характеристики, как «тесная взаимосвязь между членами группы», «согласованность действий», не могут служить критериями устойчивости, поскольку не исключаются и в группе лиц по предварительному сговору. Кроме того, они имеют очень аморфное, неясное содержание, что лишает их свойств критерия оценки. Важно найти именно объективный критерий в разграничении. Объективный критерий будет одинаково установлен разным правоприменителем, позволит исключить волюнтаристский подход к вопросам ответственности. Именно поэтому приоритетное и решающее значение в вопросе признания устойчивости группы должны иметь три указанных нами объективных качества организованной группы.

При более тщательном исследовании признака «тесная взаимосвязь между членами группы», рекомендованного к установлению п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм», видно, что он не определяет устойчивость группы. Часто лидер организованной группы, с целью конспирации и обеспечения большей устойчивости объединения, устанавливает особый механизм взаимосвязи с другими участниками группы. Взаимодействие строится таким образом, чтобы рядовой участник (как правило, непосредственный исполнитель преступления) не был знаком с организатором, не знал других участников группы, кроме тех, кто непосредственно передает ему указания о необходимости выполнения определенных действий. Такая схема позволяет остальным лицам продолжить преступную деятельность в случае его задержания. Можно ли утверждать, что в группах с указанной системой отношений взаимосвязь участников достаточно «тесная»? Мы полагаем, здесь трудно вообще судить о взаимосвязи всех участников, согласованности действий в группе. Вместе с тем, устойчивость, продолжительность деятельности в таких группах будет только выше.

Так, приговором Московского областного суда по уголовному делу по обвинению Х. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 209; п.п. «ж, з» ч. 2 ст. 105; ч. 1 ст. 30, п.п. «а, ж, з» ч. 2 ст. 105; ч. 3 ст. 222; ч. 2 ст. 167; ч. 2 ст. 167 УК РФ, установлено, что «для поддержания внутренней дисциплины, а также в целях обеспечения мер строгой конспирации и недопущения утечки информации, касавшейся де-

ятельности устойчивой вооруженной группы организатор и руководитель банды, находящийся в настоящее время в международном розыске, принял решение исключить личные встречи с участниками банды – тремя исполнителями, которые не были лично знакомы с руководителем банды, но для связи с названными участниками привлек к участию в банде Х., который выполнял строго только указания руководителя банды при планировании, подготовке и совершении преступлений, передавая получаемые от руководителя сведения и информацию другим участникам банды»<sup>20</sup>.

Постоянство состава банды означает, что при неоднократном совершении преступлений в группе принимали участие одни и те же лица. Здесь необходимо различать участников (членов) банды и лиц, выполняющих функции пособника. Пособничество банде не предполагает вхождения в ее состав, означает разовое, эпизодическое оказание помощи членам банды. Таковая помощь может заключаться в предоставлении информации, снабжении транспортным средством, оружием, оказание финансовой помощи, предоставлении своего жилища и т. п. Фигура пособника может меняться от нападения к нападению, при совершении нападений участникам банды по предварительной договоренности могут оказывать помощь разные лица (пособники). Постоянным должен оставаться состав участников (членов) банды и, конечно, неизменной должна оставаться фигура руководителя (организатора) банды. Членство в банде определяется по систематичности действий в интересах банды, либо по участию в конкретных нападениях, совершаемых в ее составе.

Стабильность состава определяется косвенно еще и тем, что участники подбираются в организованную группу (или банду) с учетом их характеристик, которые могут быть полезны при совершении определенных преступлений. Судебная практика поддерживает такую точку зрения. Например, п. 15 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое» указывает: «Об устойчивости организованной группы может свидетельствовать специальная подготовка участников к проникновению в хранилище для изъятия денег (валюты) или других материальных ценностей»<sup>21</sup>.

Постоянство состава банды предопределяет и другой признак устойчивости - постоянство форм и методов преступной деятельности. Понятно, что формы и методы преступной деятельности одни и те же, поскольку состав лиц, их осуществляющих, не меняется, члены банды вырабатывают свой стиль взаимодействия. Постоянство состава участников достигается и тем, что добровольно сложно выйти из банды. Так, участники одной из банд, действовавшей в г. - Москве и Московской области, показывали на доп-

<sup>20</sup> Архив Московского областного суда. Уголовное дело № 2-85/2011.

<sup>21</sup> БВС РФ. 2003. № 2. С. 15; Аналогичное разъяснение дано в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»// БВС РФ. 2012. № 4 С. 23.

росах: «из банды можно было уйти, заплатив 10000 долл. США или расставшись с жизнью»<sup>22</sup>.

Суд устанавливает признак устойчивости банды, ориентируясь не только на постоянный состав участников группы, но и на количество совершённых её членами преступлений. В исключительных случаях закон допускает признание группы устойчивой, если совершено только одно преступление, но при условии, что оно технически-сложное в исполнении, не имеет общеуголовного или бытового характера, требует специальных познаний, навыков, использования особых орудий или средств совершения, как правило, это преступление является особо тяжким по категории, имеет определенный общественный резонанс, является тяжким по последствиям, требует ввиду сложности исполнения предварительной деятельной подготовки (часто эта подготовка состоит в репетициях совершения преступления, тщательном сборе информации об объекте нападения, внедрении своих людей в структуру охраны, приискании коррумпированных сотрудников органов государственной власти для оказания помощи в совершении преступления, приискании специалистов в какой-либо области, с помощью которых совершается преступление). Такими преступлениями, например, могут быть единичные случаи захвата заложников, совершения террористического акта, угона или захвата судна воздушного транспорта, разбойного нападения на банки, музеи, инкассаторские службы, убийство по найму государственного или общественного деятеля и т.д.

С другой стороны, уголовный закон не ограничивает группу лиц по предварительному сговору совершением только одного преступления, в ее составе может быть совершено несколько преступлений, но одно это не превращает ее в организованную группу (банду). Поэтому сам факт совершения нескольких преступлений, без учета иных признаков устойчивости, не позволяет констатировать наличие организованной группы.

Так, например, в приговоре по конкретному уголовному делу указано: «...об устойчивости и организованности банды, возглавляемой жителем Чечни А., совершившей ряд разбойных нападений в г. Сочи, свидетельствовал тот факт, что члены банды в течение 7 месяцев совершили 13 разбойных нападений, при которых пострадали 43 потерпевших, и намеревались продолжать свою преступную деятельность, но были задержаны в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий»<sup>23</sup>.

Устойчивость определяется и длительностью существования группы. Точное время существования группы в уголовном законе отсутствует, это оценочная категория, как и само понятие устойчивости организованной группы (или банды). Как правило,

сроки существования организованных групп (банд) составляют несколько месяцев, полгода, год.

Так, приговором Северо-Кавказского окружного военного суда от 17 мая 2012 г. Л. признан виновным в совершении в составе банды, в том числе вместе с Д. и М., 11 разбойных нападений на территории Краснодарского края и Ростовской области в отношении 33 человек с применением огнестрельного оружия и других предметов и похищении у них денег, драгоценностей и другого имущества на сумму 300 тыс. рублей. Приговором суда установлено, что Л., Д., М., а также другие лица, совершали разбои, объединившись в группу, на протяжении десяти месяцев<sup>24</sup>.

Непродолжительное время действия группы говорит об отсутствии устойчивости, не создаёт оснований для привлечения её членов к ответственности по ст. 209 УК РФ.

Так, приговором Ростовского областного суда подсудимые Г., Р. и Б. оправданы в совершении преступлений, предусмотренных ч.ч. 1 и 2 ст. 209 УК РФ за отсутствием в деянии состава преступления. Указанные лица в конце апреля - начале мая 2006 года разработали подробный план разбойного нападения на К. Под предлогом возврата долга Г. вызвал К. в район стадиона «СКА» в г. Ростов-на-Дону, где, угрожая применением огнестрельного оружия, на К. надели наручники, отвезли в лесополосу водохранилища, после чего Р. убил его двумя выстрелами из пистолета. Мотивируя приговор, суд указал, что в течение апреля 2006 г. организатором преступления Г. велись только разговоры о создании банды. Преступная группа была более или менее сформирована только в конце месяца, а уже спустя неделю было совершено разбойное нападение на К. и его убийство. При таких обстоятельствах нет оснований полагать, что группа являлась устойчивой<sup>25</sup>.

Такие признаки, как распределение ролей, планирование преступлений, дисциплина в группе, согласованность действий соучастников, конечно, учитываются судом при решении вопроса о признании группы устойчивой, отражаются в приговоре, но не являются главными, играют роль факультативных признаков, поскольку только при их наличии невозможно отличить группу лиц по предварительному сговору от организованной группы.

Третий признак банды – это вооруженность. В соответствии с п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» необходимо наличие у участников банды огнестрельного, газового, пневматического или холодного, в том числе метательного, оружия, как заводского изготовления, так и самодельного, различных взрывных устройств<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> Настольная книга следователя. Расследование особо тяжких преступлений против общественной безопасности (бандитизм, организация преступного сообщества, организация незаконных вооружённых формирований): научно-методическое пособие / Под ред. А.И. Дворкина. М., 2006. С. 102.

<sup>23</sup> БВС РФ. 2008. № 6. С. 18.

<sup>24</sup> БВС РФ. 2014. № 2. С. 24.

<sup>25</sup> БВС РФ. 2008. № 2. С. 15.

<sup>26</sup> БВС РФ. 1997. № 3. С. 2.

Подчеркнем, что п. 5 приведенного постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 говорит не только о наличии оружия, а о «вооруженности» банды, имея ввиду и наличие взрывных устройств, боеприпасов, взрывчатых веществ у ее участников. Поэтому вооруженность банды необходимо понимать в более широком смысле, чем просто обладание каким-либо видом оружия.

Разрешая вопрос о признании оружием предметов, изъятых у членов банды, по рекомендации п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1, следует руководствоваться положениями Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»<sup>27</sup>, а в необходимых случаях и заключением экспертов.

По справедливому утверждению А.И. Чучаева, Ю.В. Грачёвой, А.А. Задоян при определении вооружённости банды нельзя опираться исключительно на Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии», поскольку он регулирует оборот только гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия<sup>28</sup>.

Например, оружием, на которое не распространяется действие указанного закона, являются: станковые пулеметы, станковые гранатометы, минометы, авиационные пушки, поскольку все эти виды боевого оружия не относятся к ручному стрелковому оружию. Однако совершение нападения бандой при помощи перечисленных или иных видов боевого оружия представляется вполне возможным. В связи с этим, мы предлагаем исключить из содержания абзаца 3 п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» указание на необходимость регламентации оружия банды Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. «Об оружии».

Пункт 1 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 12 марта 2002 г. № 5 «О судебной практике по делам о хищении, вымогательстве и незаконном обороте оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств» указывает: «уголовный закон предусматривает ответственность за противоправные действия с иными видами боевого огнестрельного оружия, находящегося на вооружении в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба и на которые действие Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» не распространяется»<sup>29</sup>. Однако и это разъяснение не является удачным и приемлемым.

Во-первых, может сложиться ситуация, при которой банда будет вооружена оружием, пригодным к использованию, но уже давно не находящемся на

вооружении. Судебной практике известны банды, на вооружении которых были пистолеты, пистолеты-пулеметы, револьверы времен Второй мировой и даже Гражданской войны, извлеченные из земли так называемыми «черными копателями» и приведенные в исправное состояние<sup>30</sup>.

Так, например, приговором Московского областного суда по уголовному делу по обвинению Х. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 209; п.п. «ж, з» ч. 2 ст. 105; ч. 1 ст. 30, п.п. «а, ж, з» ч. 2 ст. 105; ч. 3 ст. 222; ч. 2 ст. 167; ч. 2 ст. 167 УК РФ, установлено, что «с момента создания банды для ее нужд были незаконно приобретены огнестрельное и пневматическое оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества, в том числе: револьвер «Наган» калибра 7,62 мм образца 1895 г. с удаленным порядковым номером, являющийся огнестрельным оружием, пригодным для производства выстрелов, а также пневматический газобаллонный пистолет МР-654К калибра 4,5 мм; 3 пистолетных патрона «Браунинг» калибра 6,35-мм, 2 из которых пригодны для производства выстрелов; 13 патронов калибра 7,62 мм, из которых 5 являются патронами для револьвера «Наган» образца 1895 г.»<sup>31</sup>.

Во-вторых, оружие может быть не только отечественного, но и иностранного производства, причем возможно самодельное изготовление оружия. В случае самодельного изготовления оружие не регламентировано никакими нормативно-правовыми актами и определяться, как таковое, будет исключительно на основании заключения эксперта.

В-третьих, возможно использование членами банды нетрадиционных видов оружия, не разрешенных к обороту на территории РФ, поражающее действие которого основано на использовании радиоактивного излучения, биологических факторов, использовании электромагнитного, светового, теплового, инфразвукового или ультразвукового излучения, имеющего выходные параметры, превышающие величины, установленные государственными стандартами РФ и Министерством здравоохранения РФ. В таких случаях также нет оснований не считать группу вооруженной, но необходимо заключение эксперта об опасности действия данного оружия для жизни или здоровья.

По нашему мнению, принадлежность того или иного предмета к оружию должна устанавливаться экспертным путем на основании различных нормативно-правовых актов, а не только Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии», определяющих класс, тип и вид оружия.

За последнее десятилетие получило большое распространение огнестрельное оружие ограниченного поражения (пистолеты, револьверы, огнестрельные бесствольные устройства - ОСА) с патронами трав-

<sup>27</sup> СЗ РФ. 1996. № 51. Ст. 5681.

<sup>28</sup> См.: Чучаев А.И., Грачёва Ю.В., Задоян А.А. Преступления против общественной безопасности: Учебно-практическое пособие. М., 2010. С. 37.

<sup>29</sup> БВС РФ. 2002. № 5. С. 17.

<sup>30</sup> URL: <http://ekabu.ru/tradeunion/56987-chnnye-kopateli.html> (дата обращения 10.06.2018).

<sup>31</sup> Архив Московского областного суда. Уголовное дело № 2-85/2011.

матического действия. Достаточно распространенными стали электрошоковые устройства и искровые разрядники как отечественного, так зарубежного производства. Актуальным остается и применение механических распылителей (газовых баллончиков), аэрозольных и других устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» в п. 1 ст. 3 отнес все перечисленные предметы к гражданскому оружию самообороны.

Данные виды оружия в силу их небольшой стоимости, простоты в использовании и обслуживании, отсутствии разрешений на некоторые из них (электрошоковые устройства и искровые разрядники, механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами), получили в настоящее время широкое распространение и часто используются при совершении нападений. Поскольку Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» признает за ними значение гражданского оружия, при определенных условиях использования, отдельные из этих предметов могут представлять опасность для жизни и здоровья. Означает ли все сказанное, что при наличии в устойчивой группе, например, механических распылителей со слезоточивыми или раздражающими веществами (газовых баллончиков), либо электрошокера, необходимо считать такую группу бандой?

В науке уголовного права В.В. Бычковым уже высказано мнение о необходимости дополнить п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 указанием на новые виды оружия: огнестрельное оружие ограниченного поражения («травматическое оружие»), электрошоковые устройства, искровые разрядники<sup>32</sup>.

На наш взгляд, для признания организованной группы вооруженной необходимо исходить из следующего. Хотя Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» и относит к оружию все перечисленные предметы, однако правовой режим их различен. При использовании электрошоковых устройств, искровых разрядников отечественного производства, имеющих выходные параметры, соответствующие требованиям государственных стандартов РФ и нормам Министерства здравоохранения РФ, механических распылителей, аэрозольных и иных устройств, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, разрешенными к применению Министерством здравоохранения РФ, не создается реальная опасность для жизни или здоровья. Поэтому приобретение, хранение, ношение указанных устройств возможно без специального разрешения (лицензии), выдаваемой лицензионно-разрешительными отделами органов внутренних дел по месту жительства гражданина. Если участники устойчивой группы обладают только таким оружием, признак вооруженности, на наш взгляд, отсутствует, а, значит, нет и состава бандитизма. В сложившейся судебной практике нападения, совершенные с применением

механических распылителей, снаряженных слезоточивыми или раздражающими веществами, квалифицируются как разбой с применением предметов, используемых в качестве оружия, либо грабеж в зависимости от степени опасности вещества.

Иной порядок установлен ст. 13 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии» в части приобретения огнестрельного оружия ограниченного поражения (травматического оружия). Приобретение такого оружия требует лицензии, которая может быть выдана на основании медицинского заключения, при предоставлении документа, подтверждающего прохождение обучения правилам обращения с оружием. В дальнейшем владелец травматического оружия должен в двухнедельный срок зарегистрировать его в органе внутренних дел по месту жительства. Это же правило распространяется на газовые пистолеты и револьверы, огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие. Использование указанных видов оружия составляет реальную опасность для здоровья, а иногда и жизни, поэтому именно при их наличии банду следует считать вооруженной.

Если имеется газовое оружие, снаряженное нервно-паралитическими, отравляющими, а также другими веществами, не разрешенными к применению Министерством здравоохранения РФ, а равно электрошоковые устройства, искровые разрядники, имеющие выходные параметры, не соответствующие требованиям государственных стандартов РФ и нормам Министерства здравоохранения РФ, то применение такого оружия опасно для жизни или здоровья. В этом случае также есть все основания считать такую группу вооруженной.

С учетом сказанного, мы рекомендуем внести в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» следующие изменения: дополнить абзац 1 п. 5 после слов: «метательного» словами: «огнестрельного оружия ограниченного поражения», после слов: «газового оружия» дополнить словами: «приобретение которого требует специального разрешения (лицензии) в органе внутренних дел по месту жительства или оборот которого на территории РФ запрещен».

Вооруженной можно признать группу и тогда, когда оружие имеется у одного участника банды, но другим членам банды об этом известно.

Так, Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда РФ в кассационном определении от 12 января 2007 г. № 82-о06-32 на приговор Курганского областного суда от 15 июня 2006 г., которым Т. оправдана в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 209 УК РФ, а Л., М., К., С. оправданы в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 209 УК РФ, указала: «Материалами дела установлено, что у М. имелся сигнальный пистолет «Страж», переделанный под стрельбу боевыми патронами. В

<sup>32</sup> См.: Бычков В.В. К вопросу о вооруженности банды // Российский следователь. 2013. № 22. С. 17.

то же время представленными суду доказательствами не опровергнуты доводы других осужденных о том, что им не было известно о внесенных в конструкцию пистолета изменениях и о его боевых свойствах. Признак же вооруженности является обязательным признаком состава преступления, предусмотренного ст. 209 УК РФ»<sup>33</sup>.

Не имеет значения, использовалось ли имеющееся в банде оружие непосредственно для конкретного нападения. Важно, что оно было в наличии у хотя бы одного участника банды, а другие члены банды знали об этом и допускали возможность его применения при совершении нападений. Согласно п. 23 постановления Пленума Верховного Суда от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»: «под применением оружия следует понимать их умышленное использование лицом как для физического воздействия на потерпевшего, так и для психического воздействия на него в виде угрозы применения насилия, опасного для жизни или здоровья»<sup>34</sup>. Таким образом, при совершении нападений оружие может находиться при одном из участников банды, например, в сумке или кармане, и даже не демонстрироваться потерпевшему.

Так, согласно определению Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ по одному из уголовных дел указано: «...о вооруженности банды свидетельствует наличие у ее членов огнестрельного оружия, боеприпасов, с чем многие из них задерживались неоднократно и были осуждены к различным срокам лишения свободы. Все были осведомлены о наличии оружия у каждого члена банды, видели его друг у друга, постоянно приобретали новое, вместо использованного, стреляли из него на стрельбах, перевозили, хранили на съемных квартирах»<sup>35</sup>.

Участники банды могут законно владеть оружием либо незаконно, что никак не влияет на квалификацию бандитизма. Если оружие приобреталось незаконно, то действия членов банды, по мнению Ю.В. Грачевой, кроме ст. 209 УК РФ, необходимо дополнительно квалифицировать по ст.ст. 222, 223 или 226 УК РФ<sup>36</sup>.

Другую позицию по данному вопросу занимают В.С. Комиссаров, А.Е. Меркушов. Они полагают, что приобретение, хранение и ношение оружия являются конститутивным (обязательным) признаком бандитизма, а поэтому полностью охватываются ст. 209 УК РФ, не создавая ситуации совокупности преступлений<sup>37</sup>. Иная квалификация, с точки зрения авторов, нарушала бы принципы законности и справедливости и привела бы к двойной ответственнос-

ти за одно и то же.

На наш взгляд, редакция ст. 209 УК РФ не предусматривает обстоятельств незаконного приобретения, хранения, ношения оружия, а устанавливает уголовную ответственность только за сам факт организации (руководства) или участия в банде. Причем, оружие может принадлежать участникам банды и на законном основании. В этом случае признаки бандитизма остаются, а признаков ст. 222 УК РФ не усматривается. Согласно разъяснениям п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1, совершение иных преступлений не охватывается нормой о бандитизме, требует квалификации по совокупности преступлений. Наша позиция о необходимости квалификации действий по совокупности преступлений (ст. 209 и ст. 222 УК РФ) подержана и судебной практикой.

Так, Кассационным определением от 8 июня 2017 г. № 80-О17-1 Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ приговор Ульяновского областного суда, которым Е. был осужден за участие в устойчивой вооруженной группе (банде) и совершенных ею нападениях (ч. 2 ст. 209 УК РФ), за убийство Ш. совершенное из корыстных побуждений, организованной группой, сопряженное с бандитизмом (п. п. «ж, з» ч. 2 ст. 105 УК РФ), за незаконные хранение, передачу, перевозку и ношение огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывных устройств, совершенные организованной группой (ч. 3 ст. 222 УК РФ), оставлен без изменения, а кассационная жалоба осужденного без удовлетворения<sup>38</sup>.

Апелляционным определением от 13 апреля 2016 г. № 53-АПУ16-9 Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ приговор Красноярского краевого суда от 21 декабря 2015 года, которым Р., Д., С. осуждены за участие в устойчивой вооруженной группе (банде) и совершенных ею нападениях (ч. 2 ст. 209 УК РФ), за незаконные хранение, передачу, перевозку и ношение огнестрельного оружия, боеприпасов, совершенные организованной группой (ч. 3 ст. 222 УК РФ), за разбойное нападение (по 8 эпизодам), совершенное организованной группой (п. «а» ч. 4 ст. 162 УК РФ), оставлен без изменения, а апелляционные жалобы осужденных и их защитников без удовлетворения<sup>39</sup>.

На наш взгляд, вопрос о необходимости квалификации действий участников банды по совокупности ст. 209 УК РФ и ст. 222 УК РФ все же обсуждается в специальной юридической литературе, высказаны разные позиции, поэтому следует дополнить п. 13 постановления Пленума Верховного Суда РФ

<sup>33</sup> URL: [http://sudbiblioteka.ru/vs/text\\_big2/verhsud\\_big\\_37034.htm](http://sudbiblioteka.ru/vs/text_big2/verhsud_big_37034.htm) (дата обращения 28.08.2018).

<sup>34</sup> БВС РФ. 2003. № 2. С. 16.

<sup>35</sup> БВС РФ. 2004. № 4. С. 21.

<sup>36</sup> См.: Комментарий к УК РФ (постатейный) / Под ред. А.И. Чучаева. М., 2010. С. 219 (автор главы – Ю.В. Грачева).

<sup>37</sup> См.: Комиссаров В.С. Вооруженность как признак бандитизма. URL: <http://forum.guns.ru/forum/6/316835.html> (дата обращения 15.08.2018); Меркушов А.Е. О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм // БВС РФ. 1997. № 6. С. 21-22.

<sup>38</sup> URL: <http://legalacts.ru/sud/kassatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-08062017-n-80-o17-1/#100043> (дата обращения 25.08.2018).

<sup>39</sup> URL: <http://legalacts.ru/sud/apellatsionnoe-opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13042016-n-53-apu16-9/#100039> (дата обращения 25.08.2018).

от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» абзацем 2 следующего содержания: «Поскольку ст. 209 УК РФ предусматривает ответственность только за действия по организации, руководству бандой, участию в банде или в совершенных ею нападениях, действия по незаконному приобретению, хранению, передаче, перевозке, изготовлению огнестрельного оружия, а также его хищение или вымогательство требуют самостоятельной квалификации по ст. ст. 222, 223, 226 УК РФ соответственно».

Четвёртый признак банды относится к цели объединения между собой лиц, в нее входящих. Банда - это устойчивая вооруженная группа лиц, объединившихся в целях совершения нападений на граждан или организации. Уголовный закон не раскрывает содержания категории «нападение».

В толковом словаре С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой «нападение» понимается как «выступать против кого-нибудь; броситься на кого-нибудь с целью разгрома, уничтожения, нанесения ущерба»<sup>40</sup>.

Согласно словарю В.И. Даля, термин «нападение» означает «приступать или наступать с насилием; бросаться, кидаться; притеснять, обижать, угнетать»<sup>41</sup>.

Наука уголовного права и судебная практика рассматривает категорию «нападение» применительно к разбою и бандитизму.

В соответствии с п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» под нападением «следует понимать действия, направленные на достижение преступного результата путём применения насилия над потерпевшим либо создание реальной угрозы его немедленного применения».

Таким образом, видно, что нападение неразрывно связано с насилием. В специальной юридической литературе прослеживается несколько подходов к пониманию соотношения категорий «нападение» и «насилие»<sup>42</sup>. Определить такое соотношение необходимо, поскольку появляются вопросы о возможности признания нападения состоявшимся, если при этом не применялось насилие к потерпевшему. Возникает проблема толкования действий как нападения и в тех ситуациях, когда посягательства совершаются на предприятиях, учреждениях, организациях, в помещениях или строениях при отсутствии в таких объектах людей. Представляется, что даже доказанная готовность участников группы применить

насилие к тем лицам, которые могли бы встретиться им при осуществлении посягательства, не устраняет проблемы.

Итак, есть несколько взглядов на соотношение насилия и нападения.

Первый подход состоит в понимании нападения и насилия как синонимов, отождествлении рассматриваемых категорий. Так, Г.Л. Кригер считает, что понятия «нападение» и «насилие» равнозначны, и увидеть какие-либо различия между ними, с позиции их юридического смысла, нельзя<sup>43</sup>. Аналогичное мнение высказал А.М. Ивахненко: «законодатель нападение органически соединяет с насилием или с угрозой применения такого насилия»<sup>44</sup>. М.П. Михайлов под нападением понимал «действия виновного, направленные к преодолению, путем физического или психического воздействия, возможного или действительного сопротивления потерпевшего»<sup>45</sup>.

Второй подход заключается в придании самостоятельного значения нападению и насилию. При этом нападение видится в качестве действия, а насилие в роли способа преступления. В частности, В.А. Владимиров полагал, что сущность нападения заключается не в применении насилия, а в создании реальной опасности насилия. Нападение автор рассматривал как процесс воздействия на потерпевшего<sup>46</sup>.

Третий подход состоит в том, что нападение понимается в значении действия, предшествующего насилию.

А. Гравина, С. Яни, А.И. Бойцов, Р.Д. Шарапов уверены: «за всяким нападением следует насилие, поскольку нападение – это внезапное действие, которое без насилия или угрозы его применения теряет смысл, но не всякому насилию предшествует нападение». Данные криминалисты указывают, что, например, введение в организм потерпевшего против его воли, обманным путем или тайно, сильнодействующих, одурманивающих, отравляющих веществ, можно расценить как насилие над ним, но вряд ли такие действия составят нападение<sup>47</sup>.

Сторонники различного понимания нападения и насилия в обоснование своей позиции говорят о внезапности, неожиданности нападения. Последнее представляют больше в роли психического воздействия на потерпевшего, интенсивного проявления прямой агрессии, связанного с дерзостью, быстротой, стремительностью, неожиданностью в силу внезапности. Г.А. Кригер справедливо отмечает, что нападение может выражаться в неожиданном и никем не наблюдаемом насильственном воздействии на лиц,

<sup>40</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1995. С. 379.

<sup>41</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1989. Т. 2. С. 446.

<sup>42</sup> См., напр.: Нагаева Т.И. Уголовно-правовая оценка нападения: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 18-24.

<sup>43</sup> См.: Кригер Г.Л. Ответственность за разбой. М.: Юрид. лит., 1968. С. 14.

<sup>44</sup> Ивахненко А.М. Квалификация бандитизма, разбоя, вымогательства: проблемы соотношения составов: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 1996. С. 19.

<sup>45</sup> См.: Галимов И.Х. Разбой: уголовно-правовые и криминологические аспекты: Дис. ...канд. юрид. наук. Уфа, 2004. С. 51.

<sup>46</sup> См.: Владимиров В.А. Квалификация похищения личного имущества. М.: Юрид. лит., 1974. С. 145.

<sup>47</sup> См.: Гравина А., Яни С. Правовая характеристика нападения как элемента объективной стороны разбоя // Советская юстиция. 1981. № 7. С. 19. См. также: Бойцов А.И. Преступления против собственности. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002. С. 462; Кочои С.М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. М., 2000. С. 221; Шарапов Р.Д. Физическое насилие в уголовном праве. СПб., 2001. С. 83-84.



которые сами могут и не сознавать факта нападения (удар сзади, выстрел из засады и т. п.)<sup>48</sup>.

Для наглядности различий приводится ситуация, когда нападение, по мнению специалистов, уже началось, а насилие еще не применялось: преступник, вооружившись, выходит из засады и подходит сзади к потерпевшему, который не подозревает о его присутствии (пример был приведен в работе В.А. Владимирова).

По аналогии с данным примером, Л.Д. Гаухман нападение без насилия считал сближение с потерпевшим, вступление с ним в диалог, чтобы отвлечь его внимание перед тем, как ударить, попытку нанести ему удар, которая не увенчалась успехом<sup>49</sup>. В.В. Векленко усматривал нападение в набрасывании на голову потерпевшего одежды или иных предметов, препятствующих видеть окружающую обстановку<sup>50</sup>.

При таких обстоятельствах, указывают сторонники последнего подхода, между нападением и применением насилия возможен временной промежуток, когда у преступника есть время подумать, каким образом лучше осуществить посягательство.

Проанализировав высказанные суждения, нам представляется правильной и наиболее убедительной позиция авторов, отождествляющих категории «нападение» и «насилие».

Во-первых, на наш взгляд, в работах криминалистов, предпринимавших попытки разграничить названные термины, отсутствуют какие-либо основательные доводы, позволяющие четко увидеть разницу. Нельзя признать достаточной аргументацию В.А. Владимирова, Л.Д. Гаухмана, В.В. Векленко. В приводимых ими примерах речь идет не о нападении, а о приготовлении к нему. Подкрался из-за засады, вступил в диалог с потерпевшим для рассеивания его внимания перед ударом – в этих случаях можно усматривать приготовительные действия, само нападение еще не началось. В противном случае, пришлось бы признать, что у потерпевшего право на необходимую оборону возникает с того момента, когда преступник подошел к нему либо заговорил с ним. Абсурдность этого положения, по нашему мнению, нет необходимости доказывать. Примеры, в которых на голову потерпевшему набрасывают предметы одежды с целью дезориентировать в пространстве или неудачно пытаются нанести удар, также не показывают различий, поскольку такие действия уже можно рассматривать в качестве применения насилия.

Во-вторых, нам представляется, что нападение без насилия лишено всякого смысла. Суть любого нападения именно в применении насилия. Судебной практике незнаком ни один случай разбойного нападения, при котором не применялось бы насилие. Пункт 6 постановления Пленума Верховного Суда

РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» тоже определяет нападение через категорию «насилие», поскольку указывает: «путем применения насилия...».

Интересна позиция Пленума Верховного Суда РФ, приведенная в п. 23 постановления от 27 декабря 2002 г. № 29 «О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое»: «нападением следует признавать действия, в результате которых в организм потерпевшего против его воли или путем обмана введено опасное для жизни или здоровья сильнодействующее, ядовитое или одурманивающее вещество с целью приведения потерпевшего в беспомощное состояние»<sup>51</sup>.

На наш взгляд, в этой ситуации также применяется насилие к потерпевшему, последний не давал согласия на употребление указанных веществ. Поэтому нет препятствий признавать рассматриваемые действия нападением.

Поскольку нападение неразрывно связано с насилием, интересен вопрос о возможности рассматривать в качестве нападения ситуации причинения имущественного ущерба организациям и физическим лицам, если насилие к людям не применялось. Полагаем, что разъяснения Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 17 января 1997 г. № 1 «О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм» не разрешили четко эту проблему.

В науке уголовного высказаны противоположные суждения по данному вопросу. Так, А. Андреева, Г. Овчинникова, В. Быков убеждены, что в этом случае действия виновных следует расценивать как нападение<sup>52</sup>.

В.В. Мальцев отстаивает иную точку зрения, указывая: «нападение при бандитизме включает в себя лишь насильственные деяния»<sup>53</sup>.

Мы считаем правильной позицию В.В. Мальцева, поскольку основным объектом бандитизма является общественная безопасность, а не отношения собственности. Общественная безопасность может быть нарушена, когда есть реальная угроза применения насилия к широкому кругу лиц. Именно поэтому законодатель предусматривает вооруженность обязательным признаком банды. Изученные нами материалы практики судов показывают, что квалификация действий виновных как бандитизм при посягательстве на имущество организации всегда была сопряжена с применением насилия к физическим лицам. Справедливо и обратное: суд не усматривал нападения там, где физические лица не подвергались насилию.

Так, в Кассационном определении Судебной

<sup>48</sup> См.: Кригер Г.А. Квалификация хищений социалистического имущества. М., 1971. С. 137.

<sup>49</sup> См.: Гаухман Л.Д. Насилие как средство совершения преступления. М., 1974. С. 107.

<sup>50</sup> См.: Векленко В.В. Квалификация хищений. Омск, 2001. С. 105.

<sup>51</sup> БВС РФ. 2003. № 2. С. 16.

<sup>52</sup> См.: Андреева А., Овчинникова Г. Квалификация бандитизма // Законность. 1996. № 4. С. 25; Быков В. Банда - особый вид организованной вооруженной группы // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 49-51.

<sup>53</sup> Мальцев В.В. Бандитизм: особо опасное социальное явление или юридическая фикция? // Законность. 2012. №10. С. 40.

коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 25 марта 2002 г. № 45-О01-144 указывалось: «Давая юридическую оценку действиям осужденных по отдельным эпизодам преступлений, суд квалифицировал совершенную Б., Ш. и К. кражу имущества Н. и совершенную Б. и Ш. кражу имущества со складов пищеблока центральной городской клинической больницы № 1 по ч. 2 ст. 209 УК РФ, указав, что виновные участвовали в совершенных бандой нападениях. С таким выводом суда нельзя согласиться. Под нападением понимаются действия, направленные на достижение преступного результата путем применения насилия к потерпевшим либо создания реальной угрозы немедленного применения к ним насилия. Судом же установлено, что указанные преступления совершены в отсутствие потерпевших и других лиц. По своему характеру эти хищения являются тайными, не связанными с нападениями на потерпевших. С учетом этого обстоятельства, квалификация действий виновных по ч. 2 ст. 209 УК РФ является неправильной и подлежит исключению из приговора»<sup>54</sup>.

Криминалистами предложен термин «мягкое нападение». По мнению авторов, при этом нападении насилие к потерпевшему не применяется, угрозы насилием не высказываются, но потерпевший понимает, что ему могут причинить вред здоровью, убить, уничтожить или повредить его имущество, если он откажется выполнить определенные требования<sup>55</sup>. Участниками банды оказывается психологическое воздействие на потерпевшего, которое ограничивает их свободу волеизъявления. Потерпевший вынужден, вопреки собственным интересам, вести себя так,

как этого желает преступник.

На наш взгляд, нет оснований указанную ситуацию рассматривать как нападение, поскольку действия виновных лиц должны однозначно свидетельствовать хотя бы о немедленной реальной угрозе применения насилия. Такая угроза применения насилия может усматриваться, когда она высказана и (или) сами действия виновных лиц можно расценить как угрозу. Действия не должны допускать предположений о других возможных вариантах развития событий (например, мысли о том, что, получив отказ потерпевшего передать им какое-либо имущество, участники группы не станут предпринимать никаких действий, чтобы заставить потерпевшего выполнить их требование).

Редакция цели создания банды «совершение нападений на организации» нам представляется неудачной. Во-первых, нападение означает применение насилия, а организацию невозможно подвергнуть насилию. Во-вторых, целью посягательств в отношении юридических лиц, как правило, является не применение насилия, а хищение их имущества. В-третьих, мы считаем неправильным определять цель создания банды в качестве «нападения», поскольку этот термин не имеет самостоятельного значения и нуждается в толковании. На наш взгляд, нет необходимости предусматривать в уголовном законе цель нападения, чтобы в последующем разъяснять эту категорию как применение насилия. Мы рекомендуем следующую редакцию цели организации банды: «в целях совершения одного или нескольких преступлений, сопряженных с применением насилия к потерпевшему или с угрозой применения насилия».

#### Библиографический список

1. Агапов П. Бандитизм и организация преступного сообщества (преступной организации): проблемы соотношения // Законность. – 2002. – № 4. – С. 48-49.
2. Агапов П.В. Организация преступного сообщества (преступной организации): уголовно-правовой анализ и проблемы квалификации. Учебное пособие. – Саратов, 2005. – 114 с.
3. Андреева А., Овчинникова Г. Квалификация бандитизма // Законность. – 1996. – № 4. – С. 81-83.
4. Багмет А., Бычков В. Банда как организованная группа: теория и судебная практика // Уголовное право. – 2007. – № 4. – С. 4-7.
5. Бойцов А.И. Преступления против собственности. – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2002. – 775 с.
6. Быков В. Банда - особый вид организованной вооруженной группы // Российская юстиция. – 1999. – № 6. – С. 49-51.
7. Быков В. Признаки организованной группы // Законность. – 1998. – № 9. – С. 4-8.
8. Бычков В.В. Бандитизм: уголовно-правовые и криминологические аспекты (по материалам Уральского федерального округа): Дис. ...канд. юрид. наук. – Тюмень, 2005. – 201 с.
9. Бычков В.В. К вопросу о вооруженности банды // Российский следователь. – 2013. – № 22. – С. 7-10.
10. Векленко В.В. Квалификация хищений: монография. – Омск, 2001. – 256 с.
11. Владимиров В.А. Квалификация похищения личного имущества. – М.: Юрид. лит., 1974. – 208 с.
12. Галиакбаров Р. Разграничение разбоя и бандитизма. Ошибка в теории ломает судебную практику // Российская юстиция. – 2001. – № 7. – С. 56-57.
13. Галиакбаров Р.Р. Квалификация преступлений по признаку их совершения организованной группой // Российская юстиция. – 2000. – № 4. – С. 47-49.

<sup>54</sup> URL: [http://uristu.com/library/sud/verhsud\\_big\\_16408](http://uristu.com/library/sud/verhsud_big_16408) (дата обращения 24.07.2018).

<sup>55</sup> См.: Корецкий Д.А., Пособина Т.А. Современный бандитизм. Криминологическая характеристика и меры предупреждения. СПб., 2004. С. 66.

- 
14. Галимов И.Х. Разбой: уголовно-правовые и криминологические аспекты: Дис. ...канд. юрид. наук. – Уфа, 2004. – 279 с.
  15. Гаухман Л.Д. Насилие как средство совершения преступления. – М., 1974. – 167 с.
  16. Гравина А., Яни С. Правовая характеристика нападения как элемента объективной стороны разбоя // Советская юстиция. – 1981. – № 7. – С. 19.
  17. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1989. – Т. 2. – 2030 с.
  18. Ивахненко А.М. Квалификация бандитизма, разбоя, вымогательства: проблемы соотношения составов: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – М., 1996. – 24 с.
  19. Комментарий к УК РФ (постатейный) / Под ред. А.И. Чучаева. – М., 2010. – 1032 с.
  20. Корецкий Д.А., Пособина Т.А. Современный бандитизм. Криминологическая характеристика и меры предупреждения: монография. – СПб., 2004. – 241 с.
  21. Кочои С.М. Ответственность за корыстные преступления против собственности. – М., 2000. – 288 с.
  22. Кригер Г.А. Квалификация хищений социалистического имущества. – М., 1971. – 360 с.
  23. Кригер Г.Л. Ответственность за разбой. – М.: Юрид. лит., 1968. – 105 с.
  24. Мальцев В.В. Бандитизм: особо опасное социальное явление или юридическая фикция? // Законность. – 2012. – № 10. – С. 39-41.
  25. Меркушов А.Е. О практике применения судами законодательства об ответственности за бандитизм // БВС РФ. – 1997. – № 6. – С. 21-22.
  26. Нагаева Т.И. Уголовно-правовая оценка нападения: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – 176 с.
  27. Настольная книга следователя. Расследование особо тяжких преступлений против общественной безопасности (бандитизм, организация преступного сообщества, организация незаконных вооружённых формирований): научно-методическое пособие / Под ред. А.И. Дворкина. – М., 2006. – 495 с.
  28. Наумов А.В. Российское уголовное право. Общая часть: Курс лекций. – М., 1996. – 560 с.
  29. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1984. – 816 с.
  30. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М., 1995. – 944 с.
  31. Современный словарь иностранных слов. – М., 1992. – 740 с.
  32. Уголовное право России. Учебник для вузов. В 2-х томах. Общая часть / Под ред. А.Н. Игнатова, Ю.А. Красикова. – М., 2000. – Т. 1. – 639 с.
  33. Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная часть: Учебник / Под ред. Р.А. Базаева, В.П. Ревина. – Челябинск, 2003. – 213 с.
  34. Устинова Т.Д. Уголовная ответственность за бандитизм (по новому УК РФ). – М., 1997. – 192 с.
  35. Чучаев А.И., Грачёва Ю.В., Задоян А.А. Преступления против общественной безопасности: Учебно-практическое пособие. – М., 2010. – 84 с.
  36. Шарاپов Р.Д. Физическое насилие в уголовном праве. – СПб., 2001. – 298 с.

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

---

## КУЗЬМИН ИГОРЬ АЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Иркутского юридического института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации, 664035, г Иркутск, ул. Шевцова, 1, ipkpr@irmail.ru

### К ВОПРОСУ О ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ

#### KUZ'MIN IGOR ALEKSANDROVICH

PHD in Law, associate professor of Department of theory and history state and law of the Irkutsk law institute (branch) of University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 6640351, Russia, Irkutsk, Shevtsov st., 1, ipkpr@irmail.ru

### TO THE QUESTION OF DIFFERENTIATION OF LEGAL LIABILITY FOR CORRUPT BEHAVIOR

**Аннотация.** Вопрос о дифференциации юридической ответственности лежит в основе проблематики эффективности антикоррупционной защиты в Российской Федерации. В своей научной статье автор исследует особенности системы публично-правовой ответственности за коррупционное поведение со ссылками на международно-правовые и внутринациональные акты, материалы юридической практики, а также зарубежный опыт. На примере конституционно-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой ответственности за коррупционное поведение названы современные тенденции и проблемы развития и применения данного правового института.

**Ключевые слова:** юридическая ответственность, коррупционное поведение, коррупционное правонарушение, конституционно-правовая ответственность, уголовно-правовая ответственность, административно-правовая ответственность.

**Review.** Problems of anti-corruption protection in the Russian Federation include the issue of differentiation of legal liability. In this scientific article, the author investigates the features of the system of public liability for corrupt behavior. The work used international legal and domestic acts, materials of legal practice, as well as foreign experience. Modern trends and problems of development (application) of legal liability for corrupt behavior are disclosed on the example of constitutional, legal, criminal and administrative liability.

**Keywords:** legal liability, corrupt behavior, corruption offense, constitutional legal liability, criminal legal liability, administrative legal liability.

Многообразие видов юридической ответственности предопределяется спецификой многих сфер общественных отношений, регулируемых и охраняемых правом. Оснований для классификации юридической ответственности выделяется достаточно много. Так, по характеру юридическая ответственность делится на материальную и процессуальную, в зависимости от порядка возложения – на ответственность, возлагаемую в судебном и внесудебном порядке, по форме реализации – на добровольную и государственно-принудительную и т.д.

Наиболее распространенный подход к дифференциации юридической ответственности за коррупционное поведение основан на ее отраслевой характеристике и фактических основаниях возникновения (видах коррупционных правонарушений<sup>1</sup>). По-

ложения федерального закона «О противодействии коррупции»<sup>2</sup> указывают на возможность привлечения лиц к уголовной, административной, гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения, такой же позиции<sup>3</sup> придерживаются и многие исследователи. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию<sup>4</sup> (принята в Страсбурге 27.01.1999 г.) и Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию<sup>5</sup> (принята в Страсбурге 04.12.1999 г.) указывают, соответственно, на важность установления уголовно-правовой и гражданско-правовой разновидностей ответственности за коррупцию. Особое значение в общемировых процессах противодействия коррупции также принадлежит Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (принята

---

<sup>1</sup> О составе коррупционного деяния см.: Артемьев А. Б. Коррупция в механизме функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. М., 2014. С. 278–279.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Рос. газ. 2008. 30 дек.

<sup>3</sup> См., например: Давыдова Е. В. Верховный суд – об ответственности за коррупционные нарушения // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. 2017. № 1. С. 56–65.

<sup>4</sup> Бюллетень международных договоров. 2009. № 9. С. 15–29.

<sup>5</sup> Сайт АО «Кодекс»: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901858911> (дата обращения: 28.06.2018 г.).

резолюцией 58/4 Генассамблеи от 31.10.2003 г.)<sup>6</sup>, где подтвержден ряд положений ранее упомянутых конвенций Совета Европы и конкретизированы организационно-правовые механизмы гармонизации законодательств и правоприменительных практик стран-участников, а также сотрудничества в данной сфере. Для Российской Федерации также важны антикоррупционные взаимодействия с другими странами в рамках региональных международных организаций (СНГ, ШОС, БРИКС, АСЕАН и мн. др.) в рамках которых были приняты многочисленные акты «жесткого» и «мягкого» права по совместной борьбе с коррупцией. В соответствии с п. 2 методических рекомендаций по реализации квалификационными коллегиями судей норм законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции (утв. решением Высшей квалификационной коллегии судей РФ от 26.01.2017 г.)<sup>7</sup> под коррупционным правонарушением понимается нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции, влекущее уголовную, гражданско-правовую, административную и дисциплинарную ответственность.

Конституционно-правовая ответственность в числе видов ответственности за коррупционное поведение официально не называется, однако реальные основания ее выделения все-таки присутствуют, о чем, в частности, пишут О. И. Баженова, И. П. Кененова, А. Н. Станкин, И. А. Стародубцева, А. Л. Юсупов и многие другие. Э. В. Талапина, комментируя методику проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (утвержденную постановлением Правительства РФ от 05.03.2009 г. № 196 – утратившую на сегодняшний день силу<sup>8</sup>), охарактеризовала такой коррупционный фактор как отсутствие мер ответственности органов власти. В числе упомянутых в законе мер ответственности она лаконично заметила: «Имеется также институт конституционно-правовой ответственности, слабо развитый в нашей стране»<sup>9</sup>. Конституционный Суд РФ в одном из своих актов<sup>10</sup> установил, что воз-

ложением на государство в лице его органов конституционно-правовой ответственности за выполнение координирующих, контрольных и нормативно-регулятивных функций обеспечиваются интересы человека и общества в целом, гарантируется их соблюдение и защита. Сказанное побуждает нас принять довод о возможности возложения конституционно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения даже при отсутствии непосредственного указания в законе. Так, например Конституционный Суд РФ подчеркнул свое право давать конституционное истолкование нормативных положений о конституционно-правовой ответственности, остальные вопросы толкования отданы на откуп непосредственно правоприменителю и судам<sup>11</sup>.

В настоящей работе мы сделаем акцент на наиболее суровых и часто применяемых публично-правовых видах ответственности за коррупционное поведение, рассмотрим специфические особенности конституционно-правовой, уголовно-правовой и административно-правовой ее форм.

*Конституционно-правовая ответственность за коррупционное поведение.* В самом общем виде конституционно-правовая ответственность представляет собой предусмотренные санкциями конституционно-правовых норм меры государственного принуждения в виде определенных лишений/ограничений, которые могут быть применены к органам власти, отдельным должностным лицам, гражданам либо их объединениям за совершение конституционного деликта в специальном порядке<sup>12</sup>.

Конституционные деликты могут совершаться с различными, в том числе корыстными целями и мотивами. Оценивая систему и содержание конституционно-правовой ответственности власти, члены коллективной монографии «Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы» с сожалением отмечают<sup>13</sup>, что конституционно-правовое законодательство России исходит из принципа неприкосновенности высших эшелонов государственной власти страны – Президента РФ, Федерального Собрания – парламента РФ, Правительства РФ. Они констатируют наличие конституционно-правового

<sup>6</sup> Официальный сайт Организации Объединенных Наций (русскоязычная версия). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/corruption.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml) (дата обращения: 20.06.2018 г.)

<sup>7</sup> Официальный сайт Высшей квалификационной коллегии судей РФ. URL: <http://vkks.ru/publication/42259/> (дата обращения: 28.06.2018 г.)

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

<sup>9</sup> Талапина Э. В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции / Ин-т государства и права РАН. М., 2010. С. 164.

<sup>10</sup> См.: По делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан : постановление Конституционного Суд РФ от 14.05.2009 г. № 8-П // Рос. газ. 2009. 27 мая.

<sup>11</sup> По ходатайству Президента Республики Башкортостан об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2001 года по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан : определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 г. № 249-О // Рос. газ. 2002. 30 янв.

<sup>12</sup> См.: Конституционное право : учеб. пособие / под ред. А. В. Юрковского. Иркутск, 2015. С. 108.

<sup>13</sup> Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы : кол. моногр. / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2016. С. 50.

отказа законодателя от принципа личной ответственности парламентариев<sup>14</sup>. По их мнению «...принцип ответственности власти за свои поведение и работоспособность конституционно-правовым путем либо не закрепляется вообще, либо же на словах существует частично и преимущественно для уровня субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, однако трудно реализуем, в том числе в борьбе с коррупцией, а в самом применении опять же не исключает коррупционные моменты»<sup>15</sup>.

Коррупционные правонарушения могут стать фактическим основанием для применения различных мер конституционно-правовой ответственности, начиная от отрешения от должности выборных лиц и представительных органов власти и до ликвидации отдельных организаций (общественных объединений). Детальное соответствующих мер, позволяет определить, какие участники коррупционных правоотношений могут быть наказаны, однако внести большую конкретику в данный вопрос не представляется возможным, поскольку многообразие, разнородность и скудное правовое регулирование данных мер, а также в целом объем проблематики ограничивают возможности и формы познания в этом направлении. Между тем, А. М. Муртазалиев обоснованно замечает, что проблемы низкого уровня ответственности государства (органов и должностных лиц) за результаты государственного управления и общественного развития, реализацию прав и свобод человека и гражданина напрямую связаны с отсутствием развитых механизмов конституционно-правовой ответственности<sup>16</sup>.

Конституционно-правовая ответственность представляется одной из наиболее действенных мер по борьбе с коррупцией, поскольку она ориентирована на прекращение статуса (противоправного поведения) соответствующих государственных и муниципальных органов (должностных лиц), иных субъектов и, зачастую, не требует «запредельного» механизма доказывания и реализации, в ряде случаев не нуждается в обширной доказательственной базе. Дальнейшее развитие системы конституционно-правовой ответственности и ее официальное внедрение в систему противодействия коррупции Российской Федерации необходимо, отвечает интересам государства, общества и личности – создает реальные возможности распространения антикоррупционной борьбы с низового уровня власти (как источников следствия) на коррупцию высшего уровня власти (как источников первопричины).

*Уголовно-правовая ответственность за коррупционное поведение* признается основной и наиболее важной разновидностью ответственности в данной сфере.

Международное сообщество знает множество межнациональных правовых соглашений, определяю-

щих особенности возложения и реализации уголовных наказаний за коррупционное поведение. Для Российской Федерации особым значением обладает упомянутая выше Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (далее – Конвенция). Глава 2 Конвенции определяет, какие антикоррупционные меры должны быть приняты на национальном уровне, изложение большинства из которых начинается по формуле «Каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для того, чтобы признать в качестве уголовных правонарушений в соответствии с ее внутренним правом...». Так, Конвенция предписывает реагировать на значительное число правонарушений, которые в основном предусмотрены диапазоном норм со ст. 2 по ст. 14 документа (подкупы, отмывание доходов, злоупотребления влиянием и др.). Конвенцией также определены вопросы юрисдикции, санкций и мер, специальных полномочий, межведомственного сотрудничества и защиты лиц, сотрудничающих с правосудием и свидетелей в сфере противодействия коррупции.

В отличие от современного российского уголовного права Конвенция упоминает об ответственности юридических лиц за уголовные правонарушения (ст. 18). Главы 3-4 Конвенции посвящены мониторингу выполнения данного акта и основам международного сотрудничества, для чего образуется специальный межгосударственный орган – Группа государств против коррупции (ГРЕКО), устанавливаются взаимные права и обязанности сторон по исполнению Конвенции. Согласно положениям Указа Президента РФ от 18.12.2008 г. № 1800 «О центральных органах Российской Федерации, ответственных за реализацию положений Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию, касающихся международного сотрудничества»<sup>17</sup> соответствующими органами являются Генеральная прокуратура РФ, Министерство юстиции РФ.

Применительно к внутреннему праву Российской Федерации первостепенной важностью обладает вопрос о фактических основаниях уголовной ответственности за коррупционное поведение – преступлениях коррупционной направленности.

УК РФ содержит исчерпывающий перечень составов преступлений, которые совершаются или могут быть совершены с коррупционными целями. По критерию основной целевой направленности (по субъективной стороне, направленности интереса) все «коррупционные» составы преступлений в УК РФ можно условно разделить на три группы:

- составы 1 группы, непосредственно обеспечивающие коррупционные интересы (собственно-коррупционной направленности);
- составы 2 группы, охватывающие коррупционные интересы (возможной коррупционной направленности);

<sup>14</sup> Там же. С. 52, 54.

<sup>15</sup> Там же. С. 63.

<sup>16</sup> См.: Муртазалиев А. М. Проблемы противодействия коррупции и концептуальные подходы к их решению // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 4. С. 24.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2008. № 51. Ст. 6141.

- составы 3 группы, содействующие реализации коррупционных интересов (вспомогательной коррупционной направленности)<sup>18</sup>.

Составы преступлений, входящие в первую группу (п. 3.1. Перечня № 23) являются собственно коррупционными, поскольку содержащие их противоправные акты внедрены в понятие коррупции, составляют ее основное содержание (согласно ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ): ст. ст. 141, 204-204.2, 290-291.2 и другие.

Составы преступлений, входящие во вторую группу могут охватывать коррупционные интересы при условии специального «коррупционного» субъекта и (или) корыстной мотивации, касаются преступлений, предусмотренных целым рядом положений Уголовного кодекса РФ, конкретизируются в п.п. 3.1-3.7 Перечня № 23. Спектр преступлений данной группы начинается с отдельных актов мошенничества (чч. 3-7 ст. 159) УК РФ и заканчивается фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ).

Составы преступлений, входящие в третью группу имеют вспомогательную коррупционную направленность и, при определенных условиях (специального субъекта, корыстной мотивации и др.), могут содействовать реализации коррупционных интересов – быть частью коррупционного поведения. К таким преступлениям можно отнести все виды мошенничества (ст. 159-159.6 УК РФ), воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169 УК РФ), ограничение конкуренции (ст. 178 УК РФ), а также принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения (ст. 179 УК РФ).

Предложенная классификация во многом совпадает с перечнем № 23 преступлений коррупционной направленности к совместному указанию Генеральной прокуратуры России № 797/11 и МВД России № 2 от 13.12.2016 г. «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности»<sup>19</sup> (далее – Перечень № 23). В соответствии с названным перечнем к преступлениям коррупционной направленности могут быть отнесены лишь те противоправные деяния, которые имеют 4 признака: 1) наличие надлежащих субъектов преступления (должностных лиц, наделенных полномочиями); 2) связь деяния со служебным положе-

нием субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей; 3) обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (связанного с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц); 4) совершение преступления только с прямым умыслом.

Несмотря на имеющуюся потребность в реакции государства на все три группы преступлений, С. - П. Ломтев с сожалением отмечает: «...правоохранительная деятельность по уголовно-правовому противодействию коррупции сводится, как правило, к установлению и реализации мер уголовной ответственности за дачу и получение взятки»<sup>20</sup>. При этом «динамика и масштаб коррупции в России не благоприятны, особенно обращает на себя неэффективность применяемых мер уголовной ответственности за коррупционные преступления»<sup>21</sup>.

О.С. Капинус отмечает: «Многогранность проблем, порождаемых коррупцией, диктует необходимость системного подхода к организации противодействия ей. Правомерно ставить вопрос о совершенствовании уголовного законодательства, предусматривающего ответственность за коррупционные преступления»<sup>22</sup>. Между тем, нельзя не согласиться с В.Н. Борковым в том, что «...Осознание юридической научной общественностью необходимости совершенствования системы уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность лиц, осуществляющих функции социального управления, сочетается с отсутствием четкого представления об основах такой модернизации»<sup>23</sup>.

В юридической практике и научных кругах текущие результаты реформирования законодательства об уголовной ответственности за коррупционное поведение зачастую оцениваются негативно. В частности, федеральным законом от 03.07.2016 г. № 324-ФЗ в УК РФ были введены новые составы: ст. 204.2 («Мелкий коммерческий подкуп») и ст. 291.2 («Мелкое взяточничество») за взятку в размере, не превышающем десяти тысяч рублей. Учитывая важность антикоррупционной защищенности государства, общества и личности формулировка «мелкая коррупция» представляется несколько странной. Более подробное прочтение текстовой основы введенных составов и пояснительной записки к законопроекту (проект № 1079243-6) приводит к выводу, что законодатель считает общественную опасность данных преступлений не высокой, а имеющееся наказание – несправедливым, излишне суровым. При этом в составах отсутствует дифференциация ответственности в зависимости от характера действий (без-

<sup>18</sup> Возможны и иные подходы к классификации коррупционных преступлений. См.: Андреева Л. А. К вопросу о перечне коррупционных преступлений // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 26. С. 15–16.

<sup>19</sup> Сайт АО «Кодекс»: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/556793811> (дата обращения: 28.06.2018).

<sup>20</sup> Ломтев С. П. Научное и законодательное обеспечение правоохранительной деятельности по противодействию коррупции // Российское правосудие. 2010. № 12. С. 98.

<sup>21</sup> См.: Букалерева Л. А., Сорочкин Р. А., Шагиева Р. В. Проблемы совершенствования уголовного наказания за коррупционные преступления в России // Уч. труды Российской академии адвокатуры и нотариата. 2016. № 1. С. 67.

<sup>22</sup> Капинус О. С. Современные проблемы противодействия коррупции // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. 2015. № 3. С. 6.

<sup>23</sup> Борков В. Н. Уголовно-правовое предупреждение коррупции: монограф. Омск, 2014. С. 8.

действия), предмета подкупа, совершение преступления организованной группой, либо статуса (должности) лица. Как отмечают по этому поводу Н. А. Егорова, А. Г. Егоров и С. А. Гордейчик «Далеко не очевиден (и, скорее всего, ошибочен) вывод о невысокой степени общественной опасности получения мелкой взятки за совершение должностным лицом незаконных действий... уголовная ответственность целых категорий коррупционеров существенно смягчена. Так, содеянное сотрудниками ГИБДД, медицинскими работниками, преподавателями учебных заведений в случае получения взятки, размер которой, как правило, не превышает 10 тыс. руб., даже при наличии квалифицирующих признаков, предусмотренных ст. 290 УК, будет квалифицироваться по ч. 1 ст. 291.2 УК, санкция которой значительно мягче, нежели санкции ст. 290 УК»<sup>24</sup>.

В целях систематизации уголовно-правовых норм по борьбе с коррупцией предлагаются различные изменения в Общую и Особенную часть УК РФ. Например, высказывается позиция о необходимости дополнения диспозиций ч.ч. 1-2 ст. 290 УК РФ словами «государственными служащими или служащими органов местного самоуправления», введения специальной нормы за укрывательство коррупционных преступлений, ужесточения мер уголовной ответственности. Ю. А. Зеленская предлагает внести в Общую часть УК РФ статью 34.1 «Ответственность за коррупционные преступления» и прописать в ней особенности таких преступлений, субъектный состав, формы соучастия и условия привлечения к ответственности за преступления на разных его этапах. Кроме того, автор рекомендует включить в состав Общей части ст. 70.1 «Назначение наказания за коррупционное преступление»<sup>25</sup>. Е. Ю. Антоновой предлагается предусмотреть уголовную ответственность юридического лица за коррупционные преступления (на сегодняшний день субъектами преступлений в России могут быть только физические лица)<sup>26</sup>. И это лишь частные примеры.

Тенденции к либерализации наказаний за преступления коррупционной направленности (смягчение санкций, изменение характера лишений с личных на имущественные и т.д.) на фоне системной кор-

рупционной пораженности российского общества<sup>27</sup> сложно объяснить.

*Административно-правовая ответственность за коррупционное поведение.*

Одной из важнейших задач административной ответственности является противодействие коррупции, что позитивно сказывается на деле по профилактике преступлений, причем актуальность научных исследований института административной ответственности сомнению не подлежит<sup>28</sup>. Административно-правовая ответственность за коррупционные правонарушения является менее строгой (по отношению к уголовно-правовой) разновидностью ответственности.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции, включая административно-правовую ответственность, должны находиться в авангарде всей государственной антикоррупционной политики<sup>29</sup>. Так, А.С. Квитчук и А.М. Хмара утверждают, что «Международный опыт борьбы с коррупцией свидетельствует об активном развитии в национальных законодательствах норм, устанавливающих административную ответственность за административные правонарушения коррупционного характера, о приоритете профилактических мер перед мерами уголовной ответственности»<sup>30</sup>. Между тем, в действующих нормах об административной ответственности не содержится какого-либо системного механизма противодействия коррупции<sup>31</sup>, ее законодательная конструкция более чем противоречива<sup>32</sup>.

Базовым нормативно-правовым актом, закрепляющим фактические основания административной ответственности (административные правонарушения) и особенности ее реализации, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (КоАП РФ). Термин «коррупция» упоминается в КоАП всего три раза:

1) в ст. 4.5. КоАП РФ – за нарушение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции постановление по делу об административном правонарушении не может быть вынесено по истечении шести лет со дня совершения административного правонарушения;

<sup>24</sup> Егорова Н. А., Егоров А. Г., Гордейчик С. А. Антикоррупционные новеллы уголовного законодательства // Законность. 2017. № 1. С. 54.

<sup>25</sup> Зеленская Ю. А. Проблемы совершенствования уголовных наказаний за коррупционные преступления // Университетская наука. 2016. № 1. С. 284.

<sup>26</sup> См.: Антонова Е. Ю. Уголовная ответственность корпоративного (коллективного) субъекта за коррупционные преступления // Юридические исследования. 2013. № 3. С. 192–220.

<sup>27</sup> См., например: Данные судебной статистики по делам коррупционной направленности за 2016 год // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=150&item=3831> (дата обращения: 05.09.2017).

<sup>28</sup> Подробнее см.: Серков П. П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: моногр. М., 2012. С. 25–26.

<sup>29</sup> См.: Козлова Л. С., Садовская Т. Д. Административная ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов как средство противодействия коррупции // Вестн. Тюмен. института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2014. № 3. С. 4.

<sup>30</sup> Квитчук А. С., Хмара А. М. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 58.

<sup>31</sup> Подробнее см.: Зеленов М. Ф. О мерах административной ответственности в целях борьбы с коррупцией // Вестн. Моск. ун-та МВД России. 2011. № 8. С. 224.

<sup>32</sup> Подробнее см.: Осинцев Д. В. Административная ответственность: юридическая конструкция и реалии юридической практики // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. 2015. Т. 30. № 4. С. 32–48.



2) в ст. 19.29 КоАП РФ – устанавливается ответственность за привлечение работодателем либо заказчиком работ (услуг) к трудовой деятельности на условиях трудового договора либо к выполнению работ или оказанию услуг на условиях гражданско-правового договора бывшего государственного или муниципального служащего, замещавшего такую должность, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

3) в ст. 28.7 КоАП РФ – административное расследование проводится в случае выявления административного правонарушения в области законодательства о противодействии коррупции.

Несмотря на скудность употребления термина «коррупция», административных правонарушений коррупционной направленности в КоАП РФ достаточно много. В частности, к ним можно отнести составы административных проступков, предусмотренные статьями за подкуп избирателей (участников референдума), незаконное финансирование избирательной кампании (кампании референдума), причинение имущественного ущерба путем обмана или злоупотреблением доверием и т.д.

Наиболее близкое к коррупционной составляющей административное правонарушение за незаконное вознаграждение от имени юридического лица предусмотрено ст. 19.28 КоАП РФ. Объектом правонарушения здесь выступают общественные отношения в сфере противодействия коррупции<sup>33</sup>. Специфика этого правонарушения заключается в том, что деяние совершается физическим лицом, но субъектом ответственности является юридическое лицо. Но, как справедливо отмечается и юристами-практиками и в научной литературе, поведение вознаграждающего физического лица далеко не всегда согласуется с органами управления юридического лица<sup>34</sup>. В судебной практике нередки случаи, когда органы управления юридического лица активно содействуют в привлечении физического лица к уголовной ответственности, но само лицо, тем не менее, привлекается к административно-правовой ответственности, что явно не способствует достижению ее целей и принципа справедливости при назначении наказания. Очевидно, имеется потребность в определении обстоятельств, которые позволят освободить юридическое лицо от ответственности, если между действиями физического лица и организации не будет обнаружена связь.

<sup>33</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н. Г. Салищевой. 7-е изд. М., 2011.

<sup>34</sup> См.: Право и экономическая деятельность: современные вызовы: моногр. / отв. ред. А. В. Габов. М., 2015. С. 286–287.

<sup>35</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 4.

<sup>36</sup> См.: Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Эксперт» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 64.1 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 19.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции»: определение Конституционного Суда РФ от 28.09.2017 г. № 1798-О // Сайт [legalacts.ru](http://legalacts.ru) «Законы, кодексы и нормативно-правовые акты в Российской Федерации». URL: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rt-ot-28092017-n-1798-o/> (дата обращения: 09.10.2017).

<sup>37</sup> Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

<sup>38</sup> См., напр.: Ростовцева Ю. В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 50.

По делам о привлечении к административной ответственности за незаконное привлечение к трудовой или иной деятельности государственного или муниципального служащего, предусмотренной статьей 19.29 КоАП РФ, судам рекомендовано руководствоваться соответствующим обзором судебной практики (утв. Президиумом ВС РФ от 30.11.2016 г.)<sup>35</sup>. Как указал Конституционный Суд РФ, ответственность за невыполнение работодателем обязанности сообщать о заключении трудового или гражданско-правового договора представителю нанимателю по последнему месту работы ( ст. 19.29 КоАП РФ) направлена на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции<sup>36</sup>.

В п. 3 Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года<sup>37</sup> в числе приоритетных направлений использования инновационного потенциала государственных закупок названо расширение способов и процедур осуществления закупок, учитывающих специфику инновационной продукции путем корректировки законодательства с минимизацией коррупционных рисков, в том числе за счет повышения административной ответственности.

В попытках совершенствования института административно-правовой ответственности были сделаны предложения о систематизации составов правонарушений коррупционной направленности – изложить их в отдельной главе КоАП РФ, а также установить отличия между коррупционными преступлениями и дисциплинарными проступками<sup>38</sup>.

Оценивая проблемы и перспективы подобного рода преобразований, авторы научно-практического пособия «Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией» рекомендуют: закрепить в КоАП РФ составы административных правонарушений коррупционного характера; разграничить дачу и получение взятки как уголовного преступления и как административного правонарушения, дополнительно указав максимальный размер административного наказания за взятку; рассмотреть вопрос о расширении содержания ст. 19.29 КоАП РФ, в т.ч. посредством включения в нее норм о привлечении к административной ответственности бывших гражданских служащих; установление дисквалификации государственных и муниципальных

служащих как административной меры по противодействию коррупции<sup>39</sup>.

При решении вопроса о повышении эффективности функций административно-правовой ответственности не следует ограничиваться лишь внутригосударственной практикой ее реализации, необходимо учитывать зарубежный опыт. Так, Э. А. Иванов указывает на такую интересную меру профилактики коррупции в Бразилии как обязательную публикацию решения о привлечении организации к административной ответственности (за ее счет) в СМИ по отраслям, в которых виновная организация осуществляет предпринимательскую деятельность, а также в сети Интернет. Кроме этого, по месту нахождения (регистрации) организации на срок не менее 30 дней размещается информация о совершенном правонарушении<sup>40</sup>. Автор также указывает на важность обучения сотрудников различных компаний как приоритетном направлении антикоррупционной политики и напоминает, что в программу обучения включаются основные международно-правовые и национальные правовые положения, регулирующие деятельность компаний по предотвращению коррупционных актов и устанавливающих административную ответственность за совершение коррупционных правонарушений<sup>41</sup>. Французское законодательство о борьбе с коррупцией уделяет больше внимания административным наказаниям в сфере государственной службы для предотвращения соединения личных финансовых процессов и исполнения должностных полномочий<sup>42</sup>.

Таким образом, мы видим, что актуальные проблемы дифференциации юридической ответственности проявляются как в международном праве, так и в законодательстве России. Безусловно, предусмотрены масштабные антикоррупционные механизмы публично-правовой ответственности, создана значительная организационно-правовая база, которая при должной организации и систематизации способна послужить надежной основой для комплексной регламентации деятельности по противодействию коррупции. Вместе с тем, отмеченные проблемы установления и возложения ответственности не устранены и нуждаются в скорейшем разрешении, равно как нуждается в этом и вопрос о совершенствовании законодательного регулирования мер юридической ответственности для коррупционеров. Существуют реальные потребности в дополнении указанного перечня конституционно-правовой и процессуально-правовой (прежде всего – уголовно-процессуальной ответственностью за злоупотребление правом). Видовое разнообразие юридической ответственности за коррупционное поведение должно комплексно обеспечить адекватную, решительную и эффективную реакцию государства и общественных сил на противоправное поведение, а не превращаться в «пеструю», но малополезную законодательную картину разнообразных наказаний, не имеющих достаточного материального и идеологического потенциала для успешной борьбы с коррупционными проявлениями средствами публично-правового реагирования.

#### Библиографический список

1. Андреева Л.А. К вопросу о перечне коррупционных преступлений // Вопросы современной юриспруденции. – 2013. – № 26. – С. 12-17.
2. Антонова Е. Ю. Уголовная ответственность корпоративного (коллективного) субъекта за коррупционные преступления // Юридические исследования. – 2013. – № 3. – С. 192-220.
3. Артемьев А.Б. Коррупция в механизме функционирования государства (теоретико-правовое исследование в рамках эволюционного подхода): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Артемьев Андрей Борисович. М., 2014. – 438 с.
4. Борков В.Н. Уголовно-правовое предупреждение коррупции: монография. – Омск: Ом. акад. МВД России, 2014. – 172 с.
5. Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестн. Совета Федерации Федерального Собрания РФ. – 2007. – № 6. – С. 39-62.
6. Букалерева Л.А., Сорочкин Р.А., Шагиева Р.В. Проблемы совершенствования уголовного наказания за коррупционные преступления в России // Уч. труды Российской академии адвокатуры и нотариата. – 2016. – № 1. – С. 67–71.
7. Давыдова Е. В. Верховный суд – об ответственности за коррупционные нарушения // Отдел кадров государственного (муниципального) учреждения. – 2017. – № 1. – С. 56-66.
8. Егорова Н.А., Егоров А.Г., Гордейчик С.А. Антикоррупционные новеллы уголовного законодательства // Законность. – 2017. – № 1. – С. 51-56.
9. Зеленов М.Ф. О мерах административной ответственности в целях борьбы с коррупцией // Вестн. Моск. ун-та МВД России. – 2011. – № 8. – С. 223-224.
10. Зеленская Ю.А. Проблемы совершенствования уголовных наказаний за коррупционные преступления // Университетская наука. – 2016. – № 1. – С. 12–16.

<sup>39</sup> См.: Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / кол. авт. ; отв. ред. Ю. А. Тихомиров. М., 2013. С. 42–48.

<sup>40</sup> См.: Иванов Э. А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: моногр. М., 2015. С. 53-54.

<sup>41</sup> Там же. С. 110–112.

<sup>42</sup> См.: Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Аналитический вестн. Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2007. № 6.

- 
11. Иванов Э.А. Антикоррупционный комплаенс-контроль в странах БРИКС: моногр. – М.: Юриспруденция, 2015. – 136 с.
  12. Капинус О.С. Современные проблемы противодействия коррупции // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры РФ. – 2015. – № 3. – С. 3-9.
  13. Квитчук А.С., Хмара А.М. Административная ответственность за коррупционные правонарушения // Вестн. Санкт-Петербург. ун-та МВД России. – 2014. – № 2. – С. 56-61.
  14. Козлова Л. С., Садовская Т. Д. Административная ответственность должностных лиц контрольно-надзорных органов как средство противодействия коррупции // Вестник Тюменского института повышения квалификации сотрудников МВД России. – 2014. – № 3. – С. 4-11.
  15. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М.: Проспект, 2011. – 1296 с.
  16. Конституционное право: учеб. пособие / под ред. А.В. Юрковского. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. – 611 с.
  17. Ломтев С.П. Научное и законодательное обеспечение правоохранительной деятельности по противодействию коррупции // Российское правосудие. – 2010. – № 12. – С. 97–100.
  18. Муртазалиев А.М. Проблемы противодействия коррупции и концептуальные подходы к их решению // Юридический вестник ДГУ. – 2014. – № 4. – С. 22–25.
  19. Осинцев Д.В. Административная ответственность: юридическая конструкция и реалии юридической практики // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2015. – Т. 30. № 4. – С. 32–51.
  20. Право и экономическая деятельность: современные вызовы: моногр. / отв. ред. А.В. Габов. – М.: Статут, 2015. – 400 с.
  21. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: кол. моногр. / отв. ред. С.А. Авакьян. – М.: Юстицинформ, 2016. – 512 с.
  22. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 47–52.
  23. Серков П.П. Административная ответственность в российском праве: современное осмысление и новые подходы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. – 480 с.
  24. Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции / Ин-т государства и права РАН. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – 192 с.
  25. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / кол. авт.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, ПОЛИГРАФ-ПЛЮС. 2013. – 160 с.

**Рецензент:** Юрковский А.В., доцент кафедры конституционного права и теории права Юридического института Иркутского государственного университета, к.ю.н., доцент.

## **ХМЕЛЕВСКАЯ ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА**

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

# **ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ГРАДАЦИЯ УГОЛОВНО-ПРОТИВОПРАВНЫХ ДЕЯНИЙ ПО ПРИЗНАКУ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ**

## **KHMELEVSKAYA TATIANA ANATOLEVNA**

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

## **LEGISLATIVE GRADATION OF MALFEASANCE IN TERMS OF ITS SOCIAL DANGER**

**Аннотация:** Научная статья содержит оценку законодательных изменений, связанных с классификацией деяний по признаку общественной опасности. Рассматриваются вопросы разграничения уголовного проступка, малозначительного деяния, «мелкого» преступления.

Автором сформулирован ряд предложений по унификации уголовного законодательства в части определения «мелкого преступления» и правовых последствий малозначительного деяния.

**Ключевые слова:** Характер и степень общественной опасности, «мелкое» преступление, малозначительное деяние, уголовный проступок, административная преюдиция, совокупность преступлений, продолжаемое преступление

**Review.** The article contains the analysis of legislative developments connected with classification of criminal acts in terms of their social danger. The author examines the issues of distinction between criminal offense, infraction and petty crime and formulates a set of proposals as to harmonization of criminal legislation in regard to qualification of a petty crime and legal consequences of infractions.

**Key words:** nature and degree of social danger, petty crime, infraction, criminal offense, administrative prejudgement, aggregate of crimes, continuous offence.

Уголовный кодекс РФ (далее - УК РФ) в ст. 14 дает законодательное определение понятиям преступление и малозначительное деяние. Введение в Особенную часть новых составов преступлений таких, как ст. 158.1 УК РФ, ст. 204.2, ст. 291.2 УК РФ, ввело дополнительную характеристику общественно опасного уголовно-противоправного деяния – «мелкое». В научной литературе на основе исследований эволюции российского уголовного права и с учетом зарубежного законодательства в настоящее время формируется позиция, согласно которой введение в УК РФ определения «мелкое» по отношению к преступлению является, по сути, правовым закреплением концепции уголовного проступка<sup>1</sup>.

С законодательной инициативой такого решения выступил Верховный Суд РФ, который предложил ч. 2 ст. 15 УК РФ дополнить предложением следующего содержания: «Преступление небольшой тяжести, за которое настоящим Кодексом не предус-

мотрено наказание в виде лишения свободы, признается уголовным проступком.»<sup>2</sup>. Правовым последствием совершения уголовного проступка, по мнению высшей судебной инстанции, должно стать применение к лицу, его допустившему, не наказания, а иных мер уголовно-правового характера: судебного штрафа; других мер, сходных с некоторыми видами наказаний без изоляции осужденного от общества. По мнению Е.В. Роговой, отнесение некоторых административных деликтов к уголовным проступкам и их закрепление в уголовном законе даст возможность комплексно применять весь арсенал средств борьбы с публично-правовыми деликтами, позволит проводить активную уголовную политику, обеспечит наполнение новым, реальным содержанием идеи уголовно-правового предупреждения правонарушений<sup>3</sup>.

Предстоящие законодательные изменения и уже существующая в УК РФ терминология по определению видов уголовно-противоправных деяний

<sup>1</sup> См.: Юрченко И.А. Мелкое преступление: новеллы российского уголовного законодательства и вопросы его совершенствования // Вестник Омской юридической академии. 2018. Том 15. № 1.

<sup>2</sup> О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка». URL: <http://www.vsrfr.ru/files/24307/> (дата обращения: 23.08.2018).

<sup>3</sup> См.: Рогова Е.В. О введении категории уголовного проступка в российское законодательство // Труды академии МВД России. 2018. С. 131.

порождают необходимость определения юридической природы, уголовно-правовых последствий и критериев разграничения следующих понятий: преступление (ч. 1 ст. 14 УК РФ), малозначительное деяние (ч. 2 ст. 14 УК РФ), «мелкое» преступление, уголовный проступок, административный деликт.

Давая оценку признакам деяний, описанных в ст. 14 УК РФ, и «мелких» преступлений по Особенной части УК РФ, мы приходим к выводу, что для малозначительного деяния в сравнении с преступлением характерно отсутствие общественной опасности по характеру и степени, требующих применения мер уголовно-правового воздействия. «Мелкое» преступление представляет собой уголовное деяние, условием ответственности за которое является наличие специального субъекта, подвергнутого ранее административному наказанию за аналогичное административное правонарушение (ст. 158.1 УК РФ), либо деяния, обладающие меньшей степенью общественной опасности, по сравнению с основным составом (ст. 204.2 УК РФ).

Особую сложность при разграничении вызывают малозначительное деяние и административное правонарушение в случаях, когда в КоАП РФ и УК РФ есть смежные составы, например, ст. 7.27 КоАП РФ «Мелкое хищение» и ситуации малозначительного хищения, к которому можно было бы применить норму ч. 2 ст. 14 УК РФ. Одни авторы считают, что диспозицию исследуемой нормы УК РФ необходимо формализовать. Для этого требуется закрепить примечание к ст. 14 УК РФ в следующей редакции: «Не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но с учетом характера совершенного деяния, роли лица, его совершившего, тяжести наступивших последствий не представляющее большой общественной опасности»<sup>4</sup>.

По нашему мнению, данная законодательная инициатива является неудачной. Примечание к ст. 14 УК РФ не решит существующих проблем разграничения правонарушения и малозначительного деяния по отношению к хищению. В ст. 7.27 КоАП РФ определены характеристики хищения, которые образуют основание ответственности за административный проступок: способы совершения (тайный, обман, злоупотребление доверием, присвоение, растрата), стоимость похищенного (основной состав – до 1000 руб., квалифицированный – до 2500 руб.), отсутствие квалифицирующих обстоятельств, предусмотренных ст. 158, 159, 160 УК РФ. Возникает вопрос: малозначительное хищение не признаётся преступлением и влечет за собой ответственность за мелкое хищение по КоАП РФ или формально признаётся преступле-

нием, но в силу незначительной общественной опасности не влечёт уголовной ответственности? Но во втором случае не ясны правовые последствия таких действий. По нашему мнению, исходя из смысла ч. 2 ст. 14 УК РФ, в основе малозначительного деяния лежит уголовно-противоправное деяние, следовательно, оно исключает установление одновременно административно-противоправного деяния. В такой ситуации считаем, что малозначительное деяние не может влечь за собой административную ответственность, так как оно запрещено УК РФ, а не КоАП РФ. Поэтому считаем, что критериями разграничения малозначительного деяния и административного правонарушения будут формально закрепленные признаки деяний по УК РФ и КоАП РФ.

Малозначительное деяние, запрещённое уголовным законодательством, в силу индивидуального содержания объективных и субъективных признаков конкретного преступления не обладает уровнем общественной опасности, требующей применения уголовных репрессий. Непривлечение к уголовной ответственности и наказанию в этом случае исключает административную ответственность, но не гражданско-правовую в форме возмещения причинённого преступлением вреда. В целях конкретизации правовых последствий деяния по ч. 2 ст. 14 УК РФ предлагаем дополнить данную норму следующим положением: «Лицо, совершившее малозначительное деяние не подлежит уголовной ответственности, но оно обязано возместить причинённый содеянным вред».

Возвращаясь к пониманию и толкованию понятия «уголовный проступок», следует отметить, что оно не является новеллой современного уголовного права России. В советском уголовном праве уголовный проступок относили к непроступному правонарушению<sup>5</sup>, к менее опасному преступлению<sup>6</sup>.

Ю.В. Мякотина считает целесообразным рассматривать «малозначительное преступление» и «уголовный проступок» как тождественные понятия. В остальных отраслях права актуальнее употреблять просто термин «проступок» и рассматривать его как неуголовное правонарушение<sup>7</sup>.

Предлагаемое Верховным Судом РФ определение уголовного проступка, как преступления небольшой тяжести, за которое в санкции соответствующей статьи не предусмотрено наказание в виде лишения свободы, можно охарактеризовать как менее опасное преступление, то есть установить связь в понимании трактуемого понятия в советский период и в настоящее время. Основываясь на таком подходе, мы не отождествляем малозначительное деяние с уголовным проступком по следующим доводам: во-первых, вывод о наличии в действии (бездействии) лица малозначительного деяния делается правопримени-

<sup>4</sup> См.: Мартыненко Н., Цепелев В. Малозначительность деяния в судебной практике и интересы потерпевшего // Уголовное право. 2012. № 3. С. 72.

<sup>5</sup> См.: Кодекс уголовных проступков: проект / Под руков. В.И. Курляндского. М., 1974.

<sup>6</sup> Теоретическая модель Уголовного кодекса (Общая часть) // Уголовный закон: опыт теоретического моделирования / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. М., 1987. С. 339-240.

<sup>7</sup> См.: Мякотина Ю.В. Понятие, признаки преступления и малозначительного деяния, их отграничение от иных правонарушений // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 380.

телем на основе признаков конкретного преступления, а уголовный проступок должен будет устанавливаться в соответствии с положением Общей части УК РФ и санкции статьи Особенной части, по которой устанавливается основание уголовной ответственности; во-вторых, правовые последствия малозначительного деяния и уголовного проступка различны. В законопроекте «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением понятия уголовного проступка» в отношении уголовного проступка и преступления небольшой тяжести предусмотрены различные сроки по погашению судимости, возникновению права на подачу ходатайства об условно-досрочном освобождении и др.

Сформулированное в вышеназванном законопроекте определение уголовного проступка, по нашему мнению, содержит противоречие, затрудняющее толкование правовой природы данной формы деяния. Такие характеристики, как размещение этой нормы в ст. 15 УК РФ «Категории преступлений» и указание в её диспозиции на основу проступка – преступление небольшой тяжести приводят нас к заключению, что уголовный проступок – это одна из категорий преступлений, менее опасная, чем деяние небольшой тяжести. Но традиционно в науке термины «проступок» и «преступление» рассматриваются как понятия нетождественные. Предлагаемое законопроектом решение позволяет признавать отдельные составы Особенной части УК РФ уголовными проступками, не внося в санкции статей никаких изменений, что упрощает процесс, но, с другой стороны, унифицирует исследуемые понятия.

Для разграничения правовой природы уголовного проступка и преступления, по нашему мнению, в УК РФ необходимо внести следующие изменения и дополнения. Предлагаемое Верховным Судом РФ определение необходимо вынести за пределы ст. 15 УК РФ «Категории преступлений» и ввести самостоятельную норму, предусмотрев ст. 15.1 «Уголовный проступок». Таким образом, на законодательном уровне проступок будет выведен за пределы преступления, что позволит конкретизировать специфику его правовой природы.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, уголовное законодательство которых выделяет не только преступление, но и иные запрещенные криминальные деяния, мы видим, что в основе деления также лежит общественная опасность содеянного, которая напрямую связана с содержанием санкции нормы. Например, в УК Франции преступные формы поведения классифицируются на 3 вида: преступление, проступок, нарушение<sup>8</sup>. Если проводить сравнение с положениями УК РФ то понятию преступления по УК Франции соответствует определение особо тяжкого

преступления по УК РФ, проступку - преступления небольшой тяжести (кроме тех, за которые предусмотрены наказания без изоляции от общества), средней тяжести и тяжкие по УК РФ; нарушению – уголовный проступок по законодательной инициативе Верховного Суда РФ. Закрепление в уголовном законодательстве РФ малозначительного деяния, по нашему мнению, позволяет индивидуализировать решение вопроса об оценке общественной опасности деяния в отдельных конкретных случаях, что отражает принцип справедливости, исключая необоснованность применения уголовных репрессий. Например, по приговору суда Д.И. Бекижева признана виновной в фиктивной регистрации по ст. 322.2 УК РФ. Президиум Ставропольского краевого суда, изучив материалы уголовного дела, установил допущенные судами первой и апелляционной инстанций нарушения уголовного закона, повлиявшие на исход дела. Как следует из приговора и материалов уголовного дела, осужденная зарегистрировала в своей квартире, которая принадлежит ей на праве собственности, одного человека. Совершала она это с целью помочь А.А.М. устроиться на работу. Считать действия Д.И. Бекижевой преступными при таких обстоятельствах в силу отсутствия общественной опасности оснований не имеется.

Если действия, связанные с фиктивной пропиской гражданина РФ в жилом помещении, хотя формально и содержали признаки преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, но в силу малозначительности не представляли общественной опасности, суд вправе прекратить уголовное дело на основании ч. 2 ст. 14 УК РФ, что не было учтено мировым судьей и судом апелляционной инстанции. Принятые ими судебные решения существенно нарушили применение уголовного закона. Вследствие чего уголовное дело подлежит прекращению за отсутствием в деянии осужденной состава преступления<sup>9</sup>. В приведенном примере малозначительность деяния была признана на основе мотива совершения преступления и единичности эпизода преступного деяния. Кассационное постановление основано на судебском усмотрении, основными признаками которого при применении ч. 2 ст. 14 УК РФ выступили следующие характеристики: 1) относительная свобода выбора при принятии решения, связанного с конкретным случаем; 2) наличие у суда права такого выбора в пределах установленных законом; 3) данный выбор отвечает требованиям законности, но только в этой конкретной ситуации он будет обоснованным и справедливым; 4) судом учтены конкретные обстоятельства<sup>10</sup>.

Приведенный пример продемонстрировал, что конструкция закрепления по УК РФ понятия малозначительного деяния с предоставлением правоприменителю самому давать оценку общественной опас-

<sup>8</sup> Уголовный кодекс Франции / Науч. ред. Л.В. Головки, Н.Е. Крыловой. СПб., 2002. С. 35.

<sup>9</sup> См.: Постановление № 44У-13/2018 44У-25/2018 44У-471/2017 4У-1044/2017 4У-23/2018 от 21 февраля 2018 г. по делу № 1-4/32-533/17 Президиума Ставропольского краевого суда // Судебные и нормативные акты РФ. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/Wv9rMkoVRct/> (дата обращения: 26.08.2018).

<sup>10</sup> См.: Грачева Ю.В. Судейское усмотрение в уголовном праве / Отв. ред. А.И. Рапог М., 2014. С. 9.

ности содеянного позволяет индивидуализировать подход при категоризации конкретно совершенных деяний.

Развитие уголовного законодательства последних лет выделило ряд составов, для которых характеристикой деяний является прилагательное «мелкое». Как отмечается в научных трудах многих авторов, традиционно этот признак использовался законодателем при конструировании составов административных правонарушений. Именно по нему проводилось отграничение хищения по УК РФ от мелкого хищения по ст. 7.27 КоАП РФ, хулиганства (ст. 213 УК РФ) от мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП РФ). В диспозиции норм административного законодательства определялись признаки, которые в своей совокупности характеризовали общественную опасность проступка именно как мелкого.

Выделение составов «мелких» преступлений стало новеллой категоризации деяний в пределах Особенной части УК РФ. Из самого названия видно, что общественная опасность в них ниже, чем в основных составах преступлений.

Отмечая положительное значение дифференциации ответственности за аналогичные деяния по материальному признаку преступления, А.Э. Бадалов обращает внимание на отсутствие системного подхода «в процессе рассматриваемой модернизации уголовного законодательства, что неизбежно привело к проявлению «обратного эффекта» при назначении наказания при совокупности многоэпизодных фактов мелких коммерческих подкупов или мелкого взятничества»<sup>11</sup>. Как отмечает автор, значительное число таких деяний совершается в учебных заведениях высшего и среднего профессионального образования, подразделениях ГИБДД и другими должностными лицами.

Мы не согласны с такой оценкой введения в уголовное законодательство категории «мелких преступлений». Совершение таких преступлений в совокупности повышает их общественную опасность, что и предусматривает назначение наказания по правилам, предусмотренным ст. 69 УК РФ. Санкции по составам ст. 204.1, ст. 291.2 УК РФ мягче, чем по основным аналогичным составам, поэтому и окончательное наказание назначение за них по совокупности преступлений будет мягче, чем, если бы данная совокупность образовывалась по ст. 204 УК РФ, ст.ст. 290, 291 УК РФ. Поэтому мы не усматриваем в принятых изменениях уголовного закона «отсутствие системного подхода».

Вопросу о соотношении совокупности преступлений и единого продолжаемого преступления посвящены многие научные работы и руководящие разъяснения высшей судебной инстанции. Мы уже дали правовую оценку совокупности «мелких преступлений», остановимся на ситуации, при которой

они будут этапами совершения продолжаемого преступления.

Ответственность для лиц, совершающих несколько юридически тождественных деяний, каждое из которых образует основание уголовной ответственности по ст.ст. 158.1, 204.1 УК РФ или ст. 291.2 УК РФ, устанавливается в зависимости от следующих обстоятельств. Во-первых, если совершенные эпизоды не объединены единым умыслом, то они образуют совокупность преступлений. Во-вторых, если они объединены единым умыслом, то при квалификации следует учитывать стоимость предмета преступления на момент его окончания. Например, если умысел виновного лица был направлен на получение взятки на сумму менее 10 000 руб., которые передавались ему частями, то образуется состав продолжаемого «мелкого» преступления. При этом каждый отдельный этап его совершения содержит признаки состава уголовного преступления. При продолжаемом мелком хищении по ст. 158.1 УК РФ эпизодами содеянного могут выступать административные деликты, так как незаконное завладение имуществом на сумму менее 2 500 руб. способами, установленными в ст. 158, 159, 160 УК РФ, образует основание ответственности по ст. 7.27 КоАП РФ, при условии, что лицо было ранее подвергнуто административному наказанию. Если специальный субъект по ст. 158.1 УК РФ отсутствует, то описанная ситуация исключается.

По мнению Н.И. Пряхиной, В.Ф. Щепелькова, ответственность за продолжаемое преступление должна быть не менее строгой по сравнению с ответственностью за совокупность преступлений, так как и то, и другое представляет собой систему действий<sup>12</sup>. По нашему мнению, такой подход приведёт к чрезмерному усилению уголовной репрессии, и он не применим ни к «мелким», ни к иным преступлениям.

Предусмотренные в актуальной редакции санкции ст.ст. 158.1, 204.1, 291.2 УК РФ содержат в качестве одного из альтернативных видов наказаний – лишение свободы, а, следовательно, если в уголовный кодекс будет введен уголовный проступок в редакции законодательной инициативы Верховного Суда РФ, то разграничение между ним и «мелким преступлением» будет проводиться именно по содержанию санкций. За совершение проступка по УК РФ лишение свободы не должно будет предусматриваться.

В целях унификации уголовного законодательства предлагаем дополнить ст. 14 УК РФ частью 3, в которой закрепить следующее положение: «В случаях, специально предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, устанавливаются основания ответственности за мелкие преступления, которые не могут признаваться малозначительными деяниями в соответствии с ч. 2 ст. 14 УК РФ».

<sup>11</sup> См.: Бадалов А.Э. Квалификация и наказуемость многоэпизодности мелкого взятничества и мелкого коммерческого подкупа: проблемы систематизации уголовно-правового регулирования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2017. № 1. С. 88.

<sup>12</sup> См.: Пряхина Н.И., Щепельков В.Ф. Об отграничении продолжаемого преступления от совокупности // КриминалистЪ. 2011. № 1. С. 11.

---

Всё вышеизложенное характеризует современную уголовную политику, с точки зрения смягчения применения мер уголовно-правового характера посредством расширения классификации деяний по характеру и степени общественной опасности.

#### Библиографический список

1. Бадалов А.Э. Квалификация и наказуемость многоэпизодности мелкого взяточничества и мелкого коммерческого подкупа: проблемы систематизации уголовно-правового регулирования // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2017. – № 1. – С. 88-91.
2. Грачева Ю.В. Судейское усмотрение в уголовном праве / Отв. ред. А.И. Рарог. – М., 2014. – 103 с.
3. Кодекс уголовных проступков: проект / Под руков. В.И. Курляндского. – М., 1974. – 34 с.
4. Мартыненко Н., Цепелев В. Малозначительность деяния в судебной практики и интересы потерпевшего // Уголовное право. – 2012. – № 3. – С. 72-75.
5. Мякотина Ю.В. Понятие, признаки преступления и малозначительного деяния, их отграничение от иных правонарушений // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 2. С. 368-382.
6. Пряхина Н.И., Щепельков В.Ф. Об отграничении продолжаемого преступления от совокупности // КриминалистЪ. – 2011. – № 1. – С. 11-14.
7. Рогова Е.В. О введении категории уголовного проступка в российское законодательство // Труды академии МВД России. – 2018. – С. 131-134.
8. Теоретическая модель Уголовного кодекса (Общая часть) // Уголовный закон: опыт теоретического моделирования / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, С.Г. Келина. – М., 1987. – 276 с.
9. Юрченко И.А. Мелкое преступление: новеллы российского уголовного законодательства и вопросы его совершенствования // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – № 1. – С. 58-63.

**Рецензент:** Бессонова И.В., доцент кафедры уголовного права и криминологии Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н.



---

## ЧЕРНЯЕВ СЕРГЕЙ ВАЛЕНТИНОВИЧ

кандидат технических наук, доцент кафедры общегуманитарных, социально-экономических, математических и естественно-научных дисциплин  
Оренбургского института (филиала) Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
s\_chern@mail.ru

## ЭКСПЕРТНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ НЕЗАКОННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ АЗАРТНЫХ ИГР

### CHERNYAYEV SERGEY VALENTINOVICH

candidate of technical sciences, associate professor of the Department of 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, s\_chern@mail.ru

## EXPERTISE SUPPORT IN INVESTIGATING ILLEGAL GAMBLING

**Аннотация.** В научной статье освещаются вопросы экспертного исследования технологии организации азартных игр при помощи автономных программно-аппаратных комплексов, а также с использованием сети Интернет. Приводится обновленная классификация программно-технических решений положенных в основу функционирования подобных систем. Критически рассматриваются вопросы, которые ставятся перед экспертом в рамках исследования технических и программных средств игровых систем. Анализируются применяемые организаторами правовые схемы прикрытия азартных игр.

**Ключевые слова:** азартная игра, сеть Интернет, компьютерно-техническая экспертиза, интернет-казино, бинарный опцион, «SlotSoft», «Trade Box», «Lima», «Game Box».

**Review.** The article is concerned with the problem of expert examination of techniques used in arrangement of gambling games with the help of Internet system, and autonomous software and hardware systems. The author introduces a renewed classification of software technologies underlain the operation of all such schemes; gives careful consideration of issues to be solved by an expert dealing with the examination of technical and software tools utilized by Internet-casino; and then reviews actual schemes of Internet-casino. Analyses used by the organizers of the legal framework to cover gambling.

**Key words:** gambling, Internet, computer-technical expertise, Internet-casino, binary option, «SlotSoft», «Trade Box», «Lima», «Game Box».

С момента вступления в действие в 2009 году Федерального закона № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 244) сотрудники правоохранительных органов постоянно осуществляют мероприятия, направленные на выявление и пресечение деятельности незаконных игорных заведений.

С 10 августа 2018 законодателем изменена диспозиция статьи 172.2, устанавливающей уголовную ответственность за организацию и проведение азартных игр. Помимо организаторов к уголовной ответственности могут быть теперь привлечены и физические лица, систематически, т.е. более двух раз, предоставляющие помещения для организации и проведения азартных игр. Несмотря на возможность уголовного преследования, организаторы незаконного игорного бизнеса с целью обхода норм действующего законодательства разрабатывают и внедряют разнообразные схемы, которые, по их мнению, придают фактически осуществляемым азартным играм вид легальной деятельности.

На текущий момент времени, чтобы избежать ответственности за проведение азартных игр вне специальных игорных зон, что запрещено ФЗ № 244, у представителей игорного бизнеса, которые пытаются продолжить свои работы вне данных зон, используется несколько формальных юридических схем, подкрепленных соответствующим программным обеспечением:

Формальная легализация азартных игр через деятельность «благотворительных фондов». Согласно юридической фабуле данная схема основана на возможности граждан и юридических лиц беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей в соответствии с заранее определенными целями. Граждане и юридические лица вправе свободно осуществлять благотворительную деятельность индивидуально или объединившись, с образованием или без образования благотворительной организации. Благотворители - лица, осуществляющие благотворительные пожертвования. Благополучатели -

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 1. (Ч. I) ст. 7.

лица, получающие благотворительные пожертвования от благотворителей, помощь добровольцев.

При помощи учреждённого фонда «Грамотность» Агент (т.е. фактически организатор проведения азартных игр), заключив договор с благотворительным фондом, ведёт сбор пожертвований на благотворительную программу «Буду знать». В качестве программно-аппаратного комплекса для сбора пожертвований используется программно-аппаратный комплекс «Доминатор».

Предоставление доступа к торговой системе бинарных опционов. В данном случае легализация проводится за счет использования понятия «бинарного опциона» - некоторого базисного актива, цена которого динамически меняется во времени. В качестве базисного актива могут выступать колебания небиржевых кросс-курсов валют, изменение погодных условий и так далее. Игрок выступает в роли «биржевого брокера», осуществляя прогнозное инвестирование в повышение либо понижение стоимости актива. Юридическая позиция организаторов строится на аргументах, что данная деятельность не подпадает под регулирование законодательства об игровой деятельности, поскольку его правовая основа законодательство о рынке ценных бумаг и биржевой торговле.

На данном принципе функционируют программно-аппаратные «Trade Box» и «Win Trade». В качестве базисного актива в системе «Trade Box» задействованы показатели температуры воздуха окружающей среды международных аэропортов.

Маскировка азартных игр под предоставление услуг доступа в сеть Интернет.

Юридическое обоснование такой схемы - предоставление телематических услуг свободного доступа к сети Интернет. Выбор пользователем сайтов он-лайн казино это решение отдельного пользователя в рамках действий физического лица, а не предпринимателя. В качестве дополнительной страховки владельцы таких, с позволения сказать Интернет-салонов, считают, что вывод исполняемых модулей программ или их математического обеспечения на сторону физического расположения серверов в те страны, где подобная деятельность является легальной, позволит избежать ответственности за нарушение требований закона о регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр.

Сложившаяся практика судов по привлечению лиц к административной и уголовной ответственности такова, что от органов, проводящих расследование, требуется доказать, что услуга доступа в сеть Интернет используется исключительно для организации азартных игр с денежным выигрышем.

Со своей стороны владельцы такого рода Интернет-салонов или развлекательных интернет-центров считают, что вывод исполняемых модулей программ на сторону физического расположения серверов

в те страны, где подобная деятельность является легальной, позволит избежать ответственности за нарушение требований игорного законодательства, несмотря на то, что в соответствии с ч. 3 ст. 5 ФЗ № 244 «деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», а также средств связи, в том числе подвижной связи, запрещена».

Для организации доступа в сеть Интернет практически во всех игровых салонах обязательно должно присутствовать следующее оборудование<sup>2</sup>:

Терминалы для выхода в сеть Интернет. Данное оборудование может представлять собой стандартные персональные компьютеры на платформе Intel. Альтернативный вариант - интернет-киоски, размещённые в специально изготовленных корпусах, где в качестве устройства управления используется сенсорный экран или стандартная клавиатура с трек-боллом системный блок, входящий в состав подобного рода киосков, может быть стандартным выполненным в корпусах ATX форм факторов desktop или minitower, а может представлять собой элемент конструкции киоска с нестандартным несущим шасси. В случае если интернет-доступ используется только в качестве прикрытия основной «игровой специализации» салона в качестве корпусов используются модифицированные корпуса игровых автоматов с денежным выигрышем, из которых изъяты купюроприёмники, и внутрь установлен стандартный системный блок персонального компьютера с внешним контроллером для подключения кнопочной клавиатуры автомата к PS/2-порту системного блока. Во всех терминалах, выполненных в специальных корпусах и корпусах игровых автоматов, дополнительно размещается блок бесперебойного питания и в некоторых случаях система сигнализации об открывании передней крышки аппарата.

Персональный компьютер администратора игрового салона. На рабочем компьютере администратора игрового салона, как правило, установлены программные средства для осуществления электронных платежей, удалённого управления игровыми рабочими станциями (интернет-терминалами). Как дополнительные программные средства, «электронные следы» использования которых интересны с точки зрения задач исследования, могут присутствовать интернет-пейджеры ICQ, Oip, Miranda и т.д., при помощи которых администратор салона связывается со службой технической поддержки on-line игровых систем.

Рециркуляционный Интернет Конвертор - техническое устройство, предназначенное для конвертации реальных денежных средств в их электронный эквивалент GPM-чеки, бонусные баллы и т.д. Позволяет проводить и обратную операцию по обмену электронных чеков на денежные средства. Снаб-

<sup>2</sup> Костин П.В. Выявление и документирование преступлений, связанных с осуществлением незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса организациями, действующими под видом интернет-клубов, развлекательных клубов и викторин: Методические рекомендации. Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. С. 51.

жается купюроприёмником, хоппером и специальным программным обеспечением, взаимодействующим с интернет-хранилищем денежных средств.

С 2016 года данное оборудование практически вышло из употребления, поскольку оно обладает высокой стоимостью и не может полностью заменить оператора игрового зала.

*Коммуникационное оборудование.* Сетевая конфигурация интернет салонов строится на основе одноранговой сети с фиксированными на терминалах «серыми» IP-адресами подсетей класса В или С подключаемыми к неуправляемому 100 мегабитному коммутатору «Fast Ethernet». В качестве шлюза в сеть Интернет может использоваться различное оборудование, представляющее интерес для исследования: ASDL-модем с задействованной функцией маршрутизации подключаемый по технологии ADSL к оператору проводной телефонной связи, USB EGDE/3G модем для доступа через GSM - сеть оператора мобильной связи или облегчённый VSAT-терминал для доступа через симметричный спутниковый канал.

Используемое для предоставления подобного рода услуг оборудование в своём составе содержит универсальные или специализированные электронно-вычислительные машины и поэтому может быть исследованы в рамках назначаемой органами дознания судебной компьютерно-технической экспертизы.

При изъятии такого рода оборудования органы следствия пытаются поставить на разрешение эксперта следующие вопросы<sup>3</sup>:

*Какое программное обеспечение установлено на оборудовании, представленном для исследования?*

Отвечая на данный вопрос, эксперт может установить, на основе какой операционной системы построен программный комплекс интернет-терминала, и какие игровые приложения содержатся на постоянных носителях информации, обнаруженных в исследуемом оборудовании. Программно-технические решения значительно различаются по принципам построения и составу используемого программного обеспечения. В качестве операционных систем на исследуемом оборудовании применялись операционные системы семейства Windows компании «Microsoft»: «Microsoft Windows XP Professional Edition», «Microsoft Windows XP Embedded», «Microsoft Windows 7» и Linux: Linux Gentoo, Linux Ubuntu. В последнее время исследование подобно рода систем осложняется применением средств шифрования. В качестве подобных средств выступает программа «True Crypt 7.01a», устанавливаемая в среде «Microsoft Windows», либо применяются средства шифрования разделов созданных в среде «Linux».

1. Могла ли осуществляться с помощью исследуемых системных блоков азартная игра в игровые

автоматы с помощью локальной сети?

2. Может ли осуществляться с помощью данных системных блоков и установленного на них программного обеспечения игра с получением денежного выигрыша и каким образом?

Формулировки вопросов 2, 3 имеют юридическую направленность и не могут быть разрешены экспертом компьютерно-технической экспертизы, поскольку понятие «азартной игры» даётся в федеральном законе и не относится к техническим характеристикам исследуемого оборудования. Представляется, что данные вопросы можно переформулировать следующим образом:

*2, 3. Каков механизм функционирования обнаруженного программного обеспечения?*

Данный вопрос при его удачном разрешении экспертом является ключевым для всей доказательственной базы по раскрытию названной категории уголовных дел. Эксперт при ответе на данный вопрос может использовать следующие методы:

*Экспертный эксперимент<sup>4</sup>.*

Представляет собой проводимый экспертом в ходе исследования в целях выявления механизма взаимодействия объектов экспертного исследования и (или) механизма слеодообразования, его отдельных параметров, а также получения экспериментальных образцов для сравнительного исследования. Экспертный эксперимент заключается в изучении интересующих эксперта процессов в условиях, точно установленных и максимально близких к условиям, существовавшим в момент исследуемого события.

В данном случае при запуске игровой системы в реальных условиях удастся выяснить механизм сетевого взаимодействия, в идеальном случае установить характер передаваемой информации и реакцию системы на получение, либо отсутствия получения данных с удаленных серверов. Таким образом, эксперт компьютерно-технической экспертизы может дать следствию информацию об использовании, либо отсутствии использования сети Интернет в исследуемой системе.

При помощи экспертного эксперимента было, например, установлено как осуществляется взаимодействие терминалов системы «Slot Soft» с удаленными облачными серверами «AMAZON» (США) и «ARUBA» (Италия). Тем же экспертным экспериментом было доказана связь между терминалами игроков системы «Slot Soft» и рабочим местом оператора игрового зала.

Для игровой системы «Game Vox» было напротив установлено, что данная игровая система функционирует в локальной сетевой среде и не использует внешние ресурсы сети Интернет.

*Анализ программного кода<sup>5</sup>.* Данный метод позволяет исследовать логику работы приложения,

<sup>3</sup> Информационное письмо ФГКУ «ВНИИ МВД России» и ЭКЦ МВД России от 18.06.2013 «Особенности выявления, расследования и экспертного сопровождения правонарушений, связанных с незаконной организацией и проведением азартных игр, нарушением законодательства о лотереях» С. 14.

<sup>4</sup> Теория судебной экспертизы (Судебная экспертология): Учебник / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина, А.М. Зинин; Под ред. Е.Р. Россинской. М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. С. 102.

<sup>5</sup> Усов А. И. Судебная компьютерно-техническая экспертиза: становление, развитие, методическое обеспечение // Теория и практика судебной экспертизы. 2008. № 3(11). С. 18.

выявить наличие в программном коде критических для юридической квалификации алгоритмов. В данном случае таковыми алгоритмами являются обращение компонентов программного обеспечения к встроенным библиотекам операционной системы либо платформ-расширений реализующих функции генератора случайных чисел (ГСЧ). Использование ГСЧ в тексте программы будет служить серьёзным аргументом для следствия в части отнесения данного программного обеспечения к классу игрового. С помощью данного метода автором при анализе системы «Lima» была выявлена генерация случайных чисел, реализованная методами класса «Arc4RandomNumberGenerator» из модуля DLL-библиотеки приложения «Assembly-CSharp.dll» на основе вызова встроенного в системную библиотеку «mscorlib.dll» платформы «Microsoft Framework.NET» класса «System.Security.Cryptography.RNGCryptoServiceProvider».

Метод сравнительного анализа.

*4. По какому каналу связи и через какого оператора предоставлялись услуги выхода в Интернет?*

При ответе на данный вопрос эксперт по сетевым настройкам протокола TCP/IP операционных систем, установленных на исследуемых системных блоках, может определить принадлежность IP-адресов DNS-серверов и сделать предположительный вывод о том, через какого регионального провайдера осуществлялся доступ в сеть Интернет. Категорический вывод возможен в случае, если изъято оконечное коммуникационное оборудование: ADSL или 3G-модемы, спутниковый модем и т.д., поскольку можно точно указать технические параметры соединения.

*4. Возможен ли выход в Интернет с представленных системных блоков?*

Данный вопрос отчасти дублирует вопрос № 6 (см. ниже), но эксперт может показать, что наличие в сетевых настройках операционной системы DNS-адресов провайдера и указание IP-адреса компьютера или модема при условии их работоспособности говорит о принципиальном наличии такой технической возможности.

*5. Сохранены ли Интернет адреса, на которые производился выход в Интернет?*

Мнемонические адреса сайтов и (или) серверов, к которым осуществлялся доступ с исследуемых системных блоков, могут быть установлены путем анализа журналов посещений браузеров, установленных на исследуемых системных блоках, анализом кеша браузеров, лог-файлов игровых приложений, лог-файлов прокси-серверов интернет-шлюзов, лог-файлов интернет-пейджеров ICQ и т.д.

*6. Имеются ли какие-либо ограничения на выход в сеть Интернет, если да, то какие?*

Как правило, на игровых рабочих станциях терминалах устанавливаются ограничения на выход в сеть Интернет. В браузере Internet Explorer на вкладке «Содержание» настраивается режим «Ограничение доступа к информации, получаемой из Ин-

тернета». В список сайтов разрешённых к просмотру заносятся сайты интернет-казино, доступ к остальным ресурсам возможен только после ввода паролей.

*7. Установлено ли контрафактное программное обеспечение на представленных системных блоках?*

Владельцы игровых салонов, как правило, не устанавливают на игровых рабочих станциях терминалах дополнительного программного обеспечения. Поэтому эксперт может установить присутствуют ли признаки контрафактности только у установленных на игровых рабочих станциях копиях операционных систем. В случае обнаружения большого количества терминалов, работающих под управлением операционных систем семейства «Microsoft Windows», это может служить основанием для привлечения организаторов к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 146 УК РФ. В практике автора имелось несколько экспертных исследований, когда в качестве операционных систем использовались достаточно дорогостоящие версии серверных программ семейства «Microsoft Windows 2008 Server». Однако на данном этапе развития игровых систем, как правило, на рабочих станциях устанавливаются операционные системы семейства Linux распространяемые по лицензии GPL.

*8. Имеются ли на накопителях, жёстких магнитных дисках системных блоков персонального компьютера, представленного на экспертизу, файлы игровых программных продуктов: (указать игровые программные продукты)?*

Игровые приложения, используемые для организации азартных игр, могут устанавливаться как на самом игровом терминале, так и загружаться при обращении к сайту. В первом случае программное обеспечение размещаются в подкаталогах папки «Program Files» или отдельных стандартных каталогах, в случае загрузки программного обеспечения с сайта интернет-казино копии исполняемых файлов можно обнаружить в каталогах кеша браузеров используемых в операционной системе.

*9. Мог ли клиент без помощи оператора осуществлять выход на сайт Интернет-казино и полноценно пользоваться им?*

Игровые системы, к которым обращаются клиенты интернет-казино, обычно настроены на определённый вид «псевдоплатёжной» системы и без поддержки оператора по приёму платежей не могут полноценно использовать сервисы Интернет-казино.

Обобщая полученную информацию можно предложить следующую классификацию используемых технологий по признаку интеграции игровых приложений и схем платежей с коммуникационными сервисами сети Интернет

1. Без использования сети Интернет (система «Game Box»).

В данном случае все игровые операции выполняются на локальном игровом компьютере-терминале, конструкционно оформленном в корпусах игрового оборудования, либо обычных системных бло-

ков. Все терминалы связаны в одноранговую локальную сеть. При помощи компьютера оператора зала начисляются призовые баллы, и происходит окончательный расчёт. Программное обеспечение с эмуляторами игровых автоматов «Игрософт» предустановлено на жёстких дисках системных блоков. В качестве севера может выступать однокристалльная плата специализированного микрокомпьютера.

## 2. Использование сети Интернет для хранения игрового баланса.

Системный блок персонального компьютера игрового терминала размещается в корпусе для игровых или лотерейных автоматов, кнопки автомата через специальный контроллер подключены к системному блоку. При старте операционной системы автоматически загружается набор игровых приложений основанных на видеослотовых играх компаний «Игрософт», «Novomatic», «Белтра». Интернет необходим только для хранения баланса игровых терминалов на внешнем интернет-сервере. Зачислением призовых баллов на баланс игрового терминала занимается оператор со своего рабочего компьютера.

## 3. Интернет-казино с загрузкой игровых приложений с сервера Интернет-казино и контролем баланса игрового счёта при помощи программного обеспечения Inet-Cash (wallet.exe).

Доступ к игровым приложениям осуществляется при помощи загрузки приложений-апплетов с сайта Интернет-казино. Игрок, вступающий в азартную игру, передавал деньги оператору игрового зала, тот с рабочего места оператора на компьютере, используя программу системы управления счетами «игровых рабочих станций»-«терминалов» платёжной системы Inet-Cash Dealer, через учётную запись в платёжной системе «Di-pay» <http://di-pay.com/> открывал новый счёт. Со счёта салона на открытый счёт переводились средства эквивалентные переданной денежной сумме. Игроку указывался номер его счёта и пароль для доступа. На «игровой рабочей станции»-«терминале» игрок через браузер Internet Explorer заходит на сайт [webgaminator.com](http://www.webgaminator.com) по ссылке <http://www.webgaminator.com> и с главной страницы сайта запускает нужную ему игру через ссылку с пиктограммой игры, как, например, файл 18.exe- эмулятор слот-игры от компании «Игрософт» «Crazy Monkey». Файл запуска игры подгружает программу wallet.exe - клиента платёжной системы INET-CASH. В диалоговое окно INET-CASH вводится номер счёта и пароль, сообщённые игроку оператором. При положительном балансе на счёте в платёжной системе запускается игра. Оператор при помощи программы «Inet-Cash Dealer» контролирует счёт игрока и при необходимости пополняет его. Остаток на счёте, т.е. выигрыш выдаётся по окончании игры оператором, вероятно, после этого счёт закрывается, хотя возможно он используется и для «сеанса» следующего игрока, или остаётся за тем же игроком для дальнейшего использования при следующем посещении.

В качестве следов использования системы на игровой рабочей станции имеются многочисленные

следы загрузки игровых приложений-апплетов.

## 4. Интернет-казино с хранением игровых приложений на локальной «игровой рабочей станции» с уделенной поддержкой игрового процесса на внешнем интернет-сервере (системы семейства «Slot Soft»).

Игрок, вступающий в азартную игру, передаёт деньги оператору игрового зала, тот с рабочего места оператора на компьютере, используя приложение «Operator», начисляет переданную денежную сумму в рублях на счёт «игровой рабочей станции»-«терминала». Игрок запускает программу «game.exe» и через начальную заставку системы выбирает нужную азартную игру в игровой системе «Slot Soft». В процессе игры можно выбрать другое игровое приложение из предлагаемых системой и через оператора пополнить баланс своей «игровой рабочей станции»-«терминала». Математическое обеспечение хранится и выполняется на удаленном сервере. Локальное программное обеспечение работает только на визуализацию результата.

## 5. Интернет-казино совмещённое с специализированной платёжной системой, созданной для обслуживания Интернет-казино, маскируемой под универсальную платёжную систему («Global Pay», «Di-Pay»).

Игрок, вступающий в азартную игру, вводит денежные средства в систему Global Pay через оператора игрового зала или при помощи расчетного терминала Global Pay, получая взамен код GPM с соответствующими данному коду условными единицами GPM.

Затем игрок через ярлык на рабочем столе запускал игровое приложение «GlobalSlots», активируя файл запуска системы launcher.exe. При необходимости игровое приложение обновлялось через утилиту gsupdater.exe с сервера <http://update1.globalslots.info:60080>, загружая отсутствующие или изменённые файлы. После загрузки основного окна системы игрок вводил секретный код GPM, выданный ему оператором или распечатанный расчётным терминалом. В окне «Ваш счёт» предположительно отображался баланс счёта. Во время выполнения программы Global Slots оболочкой системы launcher.exe поддерживалась связь с сервером [hosted-by.leaseweb.com](http://hosted-by.leaseweb.com) по TCP-порту 60345.

Взаимодействуя с сервером [admin.paygrau.com](http://admin.paygrau.com), игрок через систему Global Slots осуществлял азартную игру в выбранное приложение из разделов «Видео покеры» «Слот автоматы», «Рулетка». Ресурсы для запуска игровых модулей размещаются в подкаталогах папки «\Program Files\GlobalSlots\PLUGINS»: вызовы управляющих функций размещены в файле формата dll, звуковое сопровождение в файлах формата wav, файлы формата png хранят в зашифрованном виде ресурсы игрового модуля не выясненного назначения. Сервер [admin.paygrau.com](http://admin.paygrau.com), расположенный по IP-адресу 85.17.221.98, контролировал игровой баланс прямым обменом с игровым модулем, как, например, с моду-

лем fruit протестированным в процессе исследования. По окончании игры игрок вводил ранее полученный код в систему через команду «Забрать деньги» и получал новый код, на основании которого оператором или через расчетный терминал производился возврат выигрыша.

**6. Игровая система, замаскированная под торговую систему(системы класса «Trade Box»).** Интерфейс данной системы в первом приближении моделирует рабочее место дилера торговой системы. В качестве базисного актива в системе «Trade Box» задействованы показатели температуры воздуха окружающей среды международных аэропортов. Их коды (в соответствии с обозначениями IATA (Международной ассоциации воздушного транспорта) указаны в левой верхней части экрана. Изменение показателей отображается на схематических графиках. В «деловом виде» выводятся три графика одновременно, в режиме анимации график отображается в нижней части левой колонки.

Режим анимации воспроизводит интерфейс барабанного видеослотового автомата. Экранные кнопки «+» и «-» позволяют изменить количество

линий, по которым ведётся розыгрыш в интервале от 1 до 9 единиц. Экранная кнопка «кол-во» позволяет увеличить количество условных единиц для очередного розыгрыша (заключения контракта).

В заключение необходимо отметить, что при расследовании данной категории дел экспертное заключение судебной компьютерно-технической экспертизы является только одним из инструментов построения прочной доказательственной базы. Ограниченность компетенции эксперта техническими особенностями функционирования информационных систем не дает оснований для юридической квалификации. Особенно это касается «современных» систем - «бинарных опционов», «вексельного оборота», «благотворительных пожертвований». Представляется что для опровержения такого рода экономических и юридических схем маскировки необходимо привлечение к расследованию в качестве специалистов профессиональных брокеров, специалистов по рынку ценных бумаг, гражданскому праву. В совокупности с заключением судебной компьютерно-технической экспертизы это поможет дать правильную юридическую квалификацию незаконной схемы.

#### Библиографический список

1. Костин П.В. Выявление и документирование преступлений, связанных с осуществлением незаконной деятельности в сфере игорного бизнеса организациями, действующими под видом интернет-клубов, развлекательных клубов и викторин: Методические рекомендации. – Н.Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2012. – 69 с.
2. Теория судебной экспертизы (Судебная экспертология): Учебник / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина, А.М. Зинин; Под ред. Е.Р. Россинской. – М.: Юр. Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 368 с.
3. Усов А. И. Судебная компьютерно-техническая экспертиза: становление, развитие, методическое обеспечение // Теория и практика судебной экспертизы. – 2008. – № 3(11). С. 10-22.

**Рецензент:** Шамардин А.А., доцент кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

---

## Раздел четвертый

# ВОПРОСЫ ТРУДОВОГО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВА И ПРАВА СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

**ЕФИМЦЕВА ТАТЬЯНА ВЛАДИМИРОВНА**

доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой  
предпринимательского и природоресурсного права Оренбургского института  
(филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург,  
ул. Комсомольская, 50, post@oimsla.edu.ru

**ФИЛАТОВА ЭЛИНА СЕРГЕЕВНА**

магистрант 2 года обучения по программе «Правовое сопровождение бизнеса  
(бизнес-юрист)» Оренбургского института (филиала) Университета имени  
О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50,  
post@oimsla.edu.ru

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**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@oimsla.edu.ru

**FILATOVA ELINA SERGEEVNA**

undergraduate of 2 years of training under the program «Legal support of business  
(business-lawyer)» Orenburg Institute (Branch) of The Kutafin Moscow State Law  
University (MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50,  
post@oimsla.edu.ru

## SOME ASPECTS OF DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION ON PREVENTION OF INSOLVENCY (BANKRUPTCY) CREDIT INSTITUTIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Аннотация.** В настоящей статье на основе анализа законодательства и научной литературы прослеживается развитие правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций в Российской Федерации и объясняется современное состояние правового регулирования указанных отношений.

**Ключевые слова:** банковская система, кредитная организация, несостоятельность (банкротство), предупреждение, надзорные меры, поддержка.

**Review.** In the present article, on the basis of the analysis of legislation and scientific literature, the development of legal regulation of relations on the prevention of insolvency (bankruptcy) of credit institutions in the Russian Federation is traced and the current state of legal regulation of these relations is explained.

**Keywords:** banking system, credit organization, insolvency (bankruptcy), warning, Supervisory measures, support.

Специфика правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций в России связана с тем, что вплоть до конца 90-х г. XX века доминирующей теорией в вопросах построения экономики была теория о недопустимости вмешательства государства в частные интересы, в том числе и в банковской сфере. При этом обосновывалась эта концепция необходимостью защитных барьеров в отношении мер надзора, даже в том случае, если владельцы банка или его руководители не предпринимали каких-либо значимых усилий для его спасения.

В указанный период отсутствовали правовые нормы, содержащие достаточные требования к учредителям, руководителям создаваемого банка, качеству вносимых в уставный капитал средств, а процесс лицензирования банковской деятельности носил чрезмерно упрощенный характер.

Это приводило к тому, что возникали банки так же быстро, как и закрывались. Учитывая то, что отзыв лицензии приравнивался к решению о ликвидации банка, ликвидационные процедуры фактически не проводились, не работающие банки оставались в статусе юридического лица в Книге государственной регистрации кредитных организаций.

Однако в российском законодательстве того времени присутствовали некоторые механизмы, которые получили свое развитие в дальнейшем. Во-первых, принцип возможности возбуждения дела о несостоятельности (банкротстве) кредитной организации только после отзыва у нее лицензии на осуществление банковских операций. Данный принцип был закреплен в Законе Российской Федерации от 19 ноября 1992 г. № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий»<sup>1</sup> (далее - Закон о банкротстве 1992 г.) и подчеркивал приоритет надзорных мер в отношении банков перед судебными процедурами. Во-вторых, допускалось (хотя фактически только с согласия владельцев банка) назначение временной администрации по управлению кредитной организацией в качестве меры надзорного реагирования.

По истечении некоторого времени многие специалисты в области банковского дела и права признали необходимость совершенствования процедур не только банкротства кредитных организаций, но и его предупреждения<sup>2</sup>. В частности, специалисты отмечали такое свойство кредитных организаций, как их публичность, которая требует особых правовых механизмов создания, функционирования и прекра-

щения деятельности таких организаций. Так, «в силу публичного характера кредитных организаций Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»<sup>3</sup> (ст. 2) рассматривает их в определенном единстве - в виде банковской системы. Именно поэтому создана специальная система надзора за деятельностью кредитных организаций, их функционирование подчиняется правилам более строгим, чем те, на основе которых строится деятельность других коммерческих организаций. По указанным и некоторым другим причинам была признана необходимой разработка специального федерального закона, регулирующего проблемы несостоятельности (банкротства) кредитных организаций»<sup>4</sup>.

В 1999 году был принят Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»<sup>5</sup> (далее - Закон о банкротстве кредитных организаций), в котором были закреплены основные правовые механизмы предупреждения банкротства, проводимые либо самой кредитной организацией, ее руководителями и учредителями (под страхом привлечения к имущественной ответственности за долги), либо Банком России в принудительном порядке через механизм временной администрации по управлению кредитной организацией с приостановлением полномочий органов управления самой кредитной организации.

С юридической точки зрения Закон о банкротстве кредитных организаций закреплял допустимость публичного вмешательства в систему управления частной коммерческой организации и тем самым ограничивал право собственности, но в соответствии с конституционно-правовым принципом, предусмотренным пунктом 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Кроме того, было определено, что при банкротстве кредитной организации наблюдение, финансовое оздоровление, внешнее управление и мировое соглашение, предусмотренные нормами Закона о банкротстве 1992 г., не применяются.

Кризис 1998 года, вызвавший дезорганизацию работы банковской и платежной систем и массовое закрытие банков, потребовал иных, нестандартных для того времени решений. Для регулирования процедур санации банков, имеющих значение для финансовой системы страны в целом и отдельных регионов, был принят Федеральный закон от 8 июля 1999 г. № 144-ФЗ «О реструктуризации кредитных организаций»<sup>6</sup> (далее - Закон о реструктуризации кредитных организаций). Данный закон предусмат-

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.11.1992 № 3929-1 «О несостоятельности (банкротстве) предприятий» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 1. Ст. 6. Утратил силу с 01.03.1998.

<sup>2</sup> См., напр.: Гузнов А.Г. Банкротство банков: в чем отличия от обычной процедуры банкротства? // Юрист. 1998. № 9. С. 2; Голубев С.А., Гузнов А.Г., Козлачков А.А. Правовое регулирование мер по предотвращению банкротства кредитных организаций // Вестник ВАС РФ. 1999. № 4. С. 83.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 (ред. от 03.08.2018) «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

<sup>4</sup> Гузнов А.Г. Правовое регулирование мер по предотвращению банкротства кредитных организаций и особенности процедур их банкротства: современное состояние и ближайшие перспективы развития // Законодательство. 2004. № 3. С. 68.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25.02.1999 № 40-ФЗ (ред. от 14.10.2014) «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.11.2014) // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1097. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 22.12.2014 № 432-ФЗ.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 08.07.1999 № 144-ФЗ (ред. от 08.12.2003) «О реструктуризации кредитных организаций» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3477. Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 28.07.2004 № 87-ФЗ.



ривал создание специального органа по урегулированию несостоятельности кредитных организаций - Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО), действующего в статусе государственной корпорации (первой в данной организационно-правовой форме).

Закон о реструктуризации кредитных организаций ограничивал применение специальных процедур банкротства кредитных организаций. Такие процедуры могли быть применены только в отношении тех банков, банкротство которых могло иметь самое негативное значение для всей российской экономики.

Кроме того, в указанном Законе закреплялись нормы, регулирующие используемый в мировой практике механизм bail-in, который предусматривал принудительное заключение мирового соглашения, предусматривающего списание части средств кредиторов и отсрочку (рассрочку) исполнения обязательств перед ними. Закон о реструктуризации кредитных организаций также предусматривал механизм принудительного уменьшения уставного капитала банка в случае, если его фактический капитал становился меньше уставного или приобретал отрицательное значение.

Следующий этап развития правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций в Российской Федерации связан с предоставлением Агентству по страхованию вкладов, возникшему на основе Агентства по реструктуризации кредитных организаций после принятия Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»<sup>7</sup>, полномочий по ведению конкурсного управления в кредитных организациях, признанных несостоятельными. Введение в практику несостоятельности так называемого «корпоративного управляющего» позволило повысить ответственность за результаты процедур несостоятельности, сделать их более прозрачными и, как следствие, увеличить размер выплат, приходящихся кредиторам. С учетом того, что требования значительной части вкладчиков стали покрываться страховкой Агентства по страхованию вкладов, данные механизмы позволили стабилизировать процедуры конкурсного производства банков. Однако все же не решалась основная задача - предупреждение банкротства.

Необходимость решения данной задачи в полном объеме встала в период кризиса 2008-2009 годов. И тогда были задействованы несколько мер, как финансовых, так и административных, направленных на обеспечение устойчивости банковской системы в

целом:

1) Банк России согласно поправкам в статью 46 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>8</sup> начал выдавать банкам кредиты без обеспечения, тем самым поддерживая ликвидность банковской системы;

2) Банк России в соответствии Федеральным законом от 13 октября 2008 г. № 173-ФЗ «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»<sup>9</sup> стал предоставлять банкам гарантии, которые «срабатывали» в том случае, если у иного банка - должника первого по межбанковскому кредиту - отзывалась лицензия на осуществление банковских операций. Тем самым был поддержан рынок межбанковского кредитования;

3) государство предоставило через Внешэкономбанк средства, которые были размещены в ряде банков в качестве субординированных кредитов. Также субординированный кредит был предоставлен Банком России Сбербанку России;

4) был принят Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года»<sup>10</sup>, который вернул практику осуществления мер по финансовому оздоровлению наиболее значимых с экономической точки зрения банков под контролем Агентства по страхованию вкладов.

В рамках Федерального закона № 175-ФЗ был задействован накопленный опыт предупреждения несостоятельности (банкротства) банков. В соответствии с указанным Законом полномочиями по урегулированию несостоятельности кредитных организаций стали обладать два органа: Банк России и Агентство по страхованию вкладов, причем компетенция каждого из них была четко очерчена. Банк России являлся инициатором «запуска» соответствующих процедур, осуществлял общий контроль и в некоторых случаях предоставлял средства на проведение данных процедур. Агентство по страхованию вкладов осуществляло непосредственное управление процедурами - самостоятельно либо через организацию-инвестора.

Федеральный закон № 175-ФЗ эффективно применялся на практике, что в свою очередь послужило основанием для принятия в 2013 году решения о консолидации норм данного Закона, Закона о банкротстве кредитных организаций и ряда иных нормативных правовых актов в рамках общего Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>11</sup> (далее - Закон о бан-

<sup>7</sup> Федеральный закон от 23.12.2003 № 177-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 52 (часть I). Ст. 5029.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 13.10.2008 № 173-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 42. Ст. 4698.

<sup>10</sup> Федеральный закон от 27.10.2008 № 175-ФЗ (ред. от 07.05.2013) «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2014 года» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 4981. Документ утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 22.12.2014 № 432-ФЗ.

<sup>11</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 01.07.2018) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

---

кротстве).

Итак, развитие правового регулирования отношений по предупреждению несостоятельности (банкротства) кредитных организаций в Российской Федерации привело к тому, что в настоящее время все отношения, связанные с предупреждением несостоятельности кредитных организаций, регулируют-

ся нормами § 4.1 главы IX Закона о банкротстве. В соответствии с нормами Закона о банкротстве процедуры по урегулированию несостоятельности (банкротства) банков реализуются следующим образом:

- 1) «в общем режиме» - без привлечения Агентства по страхованию вкладов;
- 2) с участием Агентства по страхованию вкладов.

#### Библиографический список

1. Голубев С.А., Гузнов А.Г., Козлачков А.А. Правовое регулирование мер по предотвращению банкротства кредитных организаций // Вестник ВАС РФ. – 1999. – № 4. – С. 81-92.
2. Гузнов А.Г. Банкротство банков: в чем отличия от обычной процедуры банкротства? // Юрист. – 1998. – № 9.
3. Гузнов А.Г. Правовое регулирование мер по предотвращению банкротства кредитных организаций и особенности процедур их банкротства: современное состояние и ближайшие перспективы развития // Законодательство. – 2004. – № 3. – С. 56-69.

**Рецензент:** Томина А.П., заведующий кафедрой гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.

## МИЛИЦКАЯ КРИСТИНА НИКОЛАЕВНА

магистр юриспруденции, аспирант ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», преподаватель кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 460000, Россия, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, 123as2012@list.ru

## К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ, ВХОДЯЩИХ В ОРГАНЫ УПРАВЛЕНИЯ КОРПОРАЦИЙ

### MILITSKAYA KRISTINA NIKOLAEVNA

Master of law, graduate student of Samara state university of economics, lecturer of the Department of civil law and procedure, Orenburg Institute (Branch) of Moscow State Law University named after O.E. Kutafin, 460000, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, 123as2012@list.ru

## ON THE ISSUE OF THE RESPONSIBILITY OF PERSONS INCLUDED INTO CORPORATE GOVERNANCE BODIES

**Аннотация.** В статье рассмотрен вопрос установления перечня лиц, которые могут быть привлечены к ответственности за причиненные корпорации убытки, приведена их классификация. Рассмотрен также вопрос отнесения к такому кругу лиц миноритарных акционеров, проблема ответственности директоров в контексте соотношения ответственности в рамках корпоративного права и трудового права, приведен анализ принятого постановления Пленума Верховного суда РФ от 21.12.2017 г. №53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве».

**Ключевые слова:** субсидиарная ответственность директоров, имущественная ответственность, корпоративный контроль, причиненные убытки корпорации, контролирующее лицо.

**Review.** The article considers the issue of establishing a list of persons who can be held liable for losses incurred by the corporation, their classification is given. Also, the issue of attributing minority shareholders to this circle of persons, the problem of the responsibility of directors in the context of the ratio of liability within the framework of corporate law and labor law was considered. The adopted Decree of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of December 21, 2017 No. 53 «On Certain Issues Related to Attraction controlling the debtor of persons in bankruptcy» was analyzed either.

**Keywords:** subsidiary responsibility of directors, property responsibility, corporate control, corporate losses, controlling person.

Для того чтобы лицо, действовавшее недобросовестно и неразумно от имени юридического лица, и причинившее ему убытки, могло быть привлечено к ответственности, двух этих критериев, как известно, недостаточно.

Определяя круг данных лиц, ГК РФ в ст. 53.1 указывает на лиц, которые в силу закона, иного правового акта или учредительного документа юридического лица уполномочены выступать от его имени, а также лиц, имеющих фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания вышеуказанным лицам. Ст. 71 ФЗ «Об акционерных обществах», раскрывая этот круг лиц, говорит о том, что ответственность перед обществом за убытки несут члены совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор), временный единоличный исполнительный орган, члены коллегиального

исполнительного органа общества (правления, дирекции), равно как и управляющая организация или управляющий<sup>1</sup>. Постановление Пленума ВАС РФ № 62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица», разъясняя возникающие вопросы в судебной практики, касающейся не только акционерных обществ, а в целом юридических лиц, указывает на лиц, входящих в состав органов юридического лица (единоличный исполнительный орган – директор, генеральный директор и т.д., временный единоличный исполнительный орган, управляющая организация или управляющий хозяйственного общества, руководитель унитарного предприятия, председатель кооператива и т.п.; члены коллегиального органа юридического лица – члены совета директоров (наблюдательного совета) или коллегиального исполнительного органа (правления, дирекции) хозяйственного общества, члены правления кооператива и т.п.<sup>2</sup> По-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ.1996. № 1. Ст. 1.

<sup>2</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного суда РФ от 30.07.2013 №62 «О некоторых вопросах возмещения убытков лицами, входящими в состав органов юридического лица» // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 34.

становление использует обобщенную категорию для характеристики всех этих групп лиц – директор.

Зачастую все эти лица подразделяются в литературе<sup>3</sup> на две основные группы: лица, имеющие возможность определять действия юридического лица по своему статусу, и лица, имеющие возможность определять действия юридического лица на основании договора.

Следует отметить, что перечень лиц, приведенный в Законе об акционерных обществах, а также раскрытый в Постановлении Пленума ВАС РФ, не содержит указание на участников, хотя, несомненно, участники являются лицами, имеющими фактическую возможность определять действия юридического лица, в том числе возможность давать указания вышеуказанным лицам.

В литературе поднимается вопрос о том, любой ли участник имеет возможность определять волю юридического лица или такой возможностью обладают лишь мажоритарные участники? Так, Касаев И.Г. утверждает, что отечественное законодательство выстраивает модель, при которой малое участие не позволяет определять решения юридического лица. При этом, автор указывает, что решение может зависеть от любого участника, а возможность определять решения имеет только тот участник, при участии которого общее собрание правомочно и в присутствии других участников<sup>4</sup>.

Можно ли согласиться с такой позицией?

Сам же Касаев И.Г. правомерно отмечает, что случае наличия возможности у миноритарного участника определять решения юридического лица, является повторное общее собрание акционеров, которое будет правомочно, если в нем приняли участие акционеры, владеющие в совокупности пакетом акций равный или превышающий 30% голосующих акций общества.

Как видим, уже даже из данной нормы можно прийти к противоположному мнению о том, что миноритарии способны определять действия юридического лица.

Еще одной категорией лиц, управляющих корпорацией по своему статусу, является категория арбитражных управляющих. Арбитражный управляющий обладает лишь ограниченным кругом полномочий, непосредственно связанных с процедурами банкротства. Ответственность по возмещению убытков, причиненных юридическому лицу, предусмотрена ст. 20.4 Закона о банкротстве<sup>5</sup>.

Уже к категории лиц, управляющих корпорацией на основе заключенного гражданско-правового договора, относятся управляющая организация и управляющий, а также доверительный управляющий.

Говоря об управляющих и управляющих организациях, Закон об акционерных обществах в ст. 71 указывает на то, что осуществление прав и исполнение обязанностей должно происходить в рам-

ках добросовестности и разумности и в интересах общества.

Роль доверительного управляющего сводится к тому, что данное лицо на основании договора доверительного управления, заключенного с участником корпорации, не приобретая собственной доли участия в корпорации, подменяет собой акционера в процессе управления обществом.

Должен ли нести ответственность за свои недобросовестные действия доверительный управляющий дважды – перед самой корпорацией за виновное причинение вреда и перед участником общества, от имени которого он действует, в соответствии с договором?

В соответствии со ст. 1022 Гражданского кодекса РФ доверительный управляющий несет ответственность за причиненные убытки, если не докажет, что эти убытки произошли вследствие непреодолимой силы либо действий выгодоприобретателя или учредителя управления. Если доверительный управляющий совершал сделки с превышением своих полномочий, то обязательства по этой сделке несет лично доверительный управляющий.

В то же время, если доверительный управляющий не проявит должную заботливость в отношении интересов выгодоприобретателя или учредителя управления при управлении то он также должен возместить выгодоприобретателю упущенную выгоду и убытки, причиненные утратой или повреждением имущества, и упущенную выгоду – учредителю управления.

Таким образом, в отношении доверительного управляющего предусмотрен более широкий круг оснований ответственности по сравнению с участником корпорации.

Интересными представляются также вопросы ответственности лиц, определяющих действия юридического лица, и в частности, директоров в контексте соотношения ответственности в рамках корпоративного права и трудового права, поскольку, директор является работником и осуществляет свою деятельность на основании трудового договора. К какой ответственности привлекать члена исполнительного органа за ненадлежащее исполнение должностных обязанностей? Ведь, по сути, ненадлежащее исполнение должностных обязанностей и есть неразумность, которая в случае наступления убытков, является критерием привлечения к гражданско-правовой ответственности, установленной ст. 53.1 Гражданского кодекса РФ. Ответ предусмотрен как в трудовом законодательстве, так и в Законе об акционерных обществах. Так, ст. 277 Трудового кодекса РФ говорит о том, что руководитель организации несет полную материальную ответственность за прямой действительный ущерб, причиненный организации, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, руководитель организации возмещает организации убыт-

<sup>3</sup> Касаев И.Г. Ответственность лиц, имеющих возможность определять действия юридического лица: на примере хозяйственных обществ: Дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. С. 81.

<sup>4</sup> Касаев И.Г. Указ. соч. С. 103

<sup>5</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

ки, причиненные его виновными действиями. Расчет убытков должен осуществляться согласно нормам, предусмотренным гражданским законодательством. Согласно ст. 69 Закона об акционерных обществах, на отношения, складывающиеся между руководителем организации (членом коллегиального исполнительного органа) и обществом распространяются нормы трудового законодательства лишь в части, не противоречащей самому закону.

Особый интерес в изучении вопроса привлечения к субсидиарной ответственности контролирующих лиц представляет постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 г. № 53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих лиц должника к ответственности при банкротстве»<sup>6</sup>. Отмечается, что механизм, раскрытый в постановлении, является исключительным механизмом восстановления нарушенных прав кредиторов.

Одним из самых примечательных положений постановления является указание на то, что осуществление фактического контроля над должником возможно вне зависимости от наличия (отсутствия) формально-юридических признаков аффилированности, суд должен установить степень вовлеченности лица, привлекаемого к субсидиарной ответственности, в процесс управления должником, проверив, насколько значимым было его влияние на принятие существенных деловых решений относительно деятельности должника. В целом, круг признаков аффилированности стал гораздо шире. В частности, п. 7 постановления устанавливает, что контролирующим лицом может быть признано лицо, извлекающее существенную выгоду в виде увеличения активов, которая не могла бы образоваться, если бы действия ру-

ководителя должника соответствовали закону, в том числе принципу добросовестности. Можно ли таким лицом признать контрагента должника, который, возможно, и не знал о недобросовестных действиях директора должника? Представляется, что такая ситуация вполне возможна.

Окончательная редакция постановления включила в себя положение, изначально предложенное Федеральной налоговой службой России и в дальнейшем поддержанное судьями, о том, что директор не утрачивает статус контролирующего лица, если он руководил бизнесом по указанию скрытого владельца. Таким образом, разрешился давно возникший вопрос об ответственности фиктивных директоров.

Кроме того, в соответствии с п. 24 постановления к субсидиарной ответственности может быть привлечен и главный бухгалтер, если причиной объективного банкротства стали их совместные с руководителем действия.

Рассматриваемое постановление, несомненно, составлено на высоком уровне, имеет все шансы стать работающим инструментом в вопросах защиты нарушенных прав кредиторов, однако, возникает закономерный вопрос – до какой степени возможно зарегулировать механизм привлечения к ответственности, чтобы не размывать окончательно институт ограниченной ответственности юридического лица? Представляется, что должен быть соблюден очень хрупкий баланс частных и публичных интересов в обществе. Насколько принятое постановление отвечает этому требованию покажет судебная практика, которая только находится на стадии формирования после принятия данных разъяснений высшей судебной инстанции.

#### Библиографический список

1. Захаров А.Н. Некоторые вопросы «снятия корпоративной вуали»: американский опыт и возможности его использования в российском праве // Вестник экономического правосудия. – 2014. – № 10. – С. 32-62.
2. Касаев И.Г. Ответственность лиц, имеющих возможность определять действия юридического лица: на примере хозяйственных обществ: Дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2005. – 227 с.
3. Новак Д.В. Добросовестность в корпоративном праве // Вестник гражданского права. – 2017. – № 2. – С. 13-23.

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

<sup>6</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21.12.2017 №53 «О некоторых вопросах, связанных с привлечением контролирующих должника лиц к ответственности при банкротстве» // Российская газета. 2017. 29 декабря.

**ТРУДЫ ОРЕНБУРГСКОГО ИНСТИТУТА (филиала) МГЮА  
№ 3 (37) / 2018**

Подписано в печать 28.09.2018 г. Дата выхода в свет 08.11.2018 г.

Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Бумага офсетная. Свободная цена.

Усл. печ. листов 19,5. Тираж 27. Заказ 109.

Адрес издателя: 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50.

Отпечатано в ООО ИПК «Университет».

Адрес: 460007, г. Оренбург, ул. М. Джалиля, 6.