

**ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА
И ГОСУДАРСТВА,
ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ
О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ**

Theory And History Of Law
And State, History Of Law
And State Studies

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО,
КОНСТИТУЦИОННЫЙ
СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС,
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

Constitutional Law,
Constitutional Judicial Proceedings,
Municipal Law

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО,
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ
ПРАВО, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО,
МЕЖДУНАРОДНОЕ
ЧАСТНОЕ ПРАВО**

Civil Law, Business Law,
Family Law,
International Private Law

**КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО,
ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО**

Corporate Law, Energy Law

**ТРУДОВОЕ ПРАВО,
ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО
ОБЕСПЕЧЕНИЯ**

Labour Law, Social Security Law

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО
И КРИМИНОЛОГИЯ,
УГОЛОВНО-
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

Criminal Law And Criminology,
Penitentiary Law

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Criminal Procedure

**АДМИНИСТРАТИВНОЕ
ПРАВО,
АДМИНИСТРАТИВНЫЙ
ПРОЦЕСС**

Administrative Law,
Administrative Process

**ТРИБУНА
МОЛОДОГО УЧЕНОГО**

Tribune of Young Scientists

ISSN 2306-1340 (print)
ISSN 2410-8812 (online)

ВЕСТНИК ОМСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

Том 14 · № 2

• 2017 •

Vol. 14 · No. 2

VESTNIK of the Omsk Law Academy

ВЕСТНИК ОМСКОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

Научный журнал

Том 14, № 2

2017

Издается с 2004 года

Выходит четыре раза в год

Научный журнал «Вестник Омской юридической академии» включен:

- в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук;
- базу данных «Российский индекс научного цитирования»;
- систему Digital Object Identifier (DOI) – стандарт обозначения информации об объекте в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», принятый в англоязычной научной среде

УЧРЕДИТЕЛЬ И ИЗДАТЕЛЬ:

Частное образовательное учреждение высшего образования
«Омская юридическая академия»

ISSN

2306-1340 (print)

2410-8812 (online)

Свидетельство о регистрации СМИ
от 2 февраля 2016 г. ПИ № ФС 77-64762

выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи,
информационных технологий и массовых коммуникаций
(Роскомнадзор)

Подписной индекс

Каталога российской прессы «Почта России» – 31725

Свободная цена

При перепечатке или воспроизведении любым способом полностью или частично материалов научного журнала «Вестник Омской юридической академии» ссылка на журнал обязательна

© Редакция научного журнала
«Вестник Омской юридической академии»

Адрес издателя и редакции:
ул. Короленко, д. 12, г. Омск, 644010, Россия
Телефон: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@omua.ru

Дата выхода в свет: 12.05.2017

Подписано в печать 03.05.2017

Формат 60 x 84 / 8 Усл. печ. л. 13,37
Бумага офсетная Уч.-изд. л. 10,48
Тираж 100 экз. Заказ № 502

Отпечатано в ООО «Полиграфический центр "Татьяна"»

Адрес типографии:
ул. Жукова, 78, г. Омск, 644010, Россия

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Соловей Юрий Петрович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации (председатель редакционной коллегии – главный редактор);

Попов Игорь Владимирович – доктор юридических наук, доцент (заместитель главного редактора);

Караманукян Давид Тониевич – кандидат юридических наук, доцент (заместитель главного редактора);

Анохин Юрий Васильевич – доктор юридических наук, доцент;

Бабурин Василий Васильевич – доктор юридических наук, профессор;

Бекетов Олег Иванович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Векленко Василий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Герасименко Юрий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Деришев Юрий Владимирович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Кожевина Марина Анатольевна – доктор юридических наук, доцент;

Кузьмина Ирина Дмитриевна – доктор юридических наук, доцент;

Луговик Виктор Федорович – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Цуканов Николай Николаевич – доктор юридических наук, доцент;

Черников Валерий Васильевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации;

Шарапов Роман Дмитриевич – доктор юридических наук, профессор;

Рагозина Ирина Григорьевна – кандидат юридических наук, доцент (ответственный секретарь)

Редактор

Н. Н. Калякина

Техническое редактирование и компьютерная верстка

Л. А. Зарубиной

Редактор текстов на английском языке

Д. Т. Караманукян

VESTNIK OF THE OMSK LAW ACADEMY

Scientific journal

Volume 14, no. 2

2017

Published since 2004

Published four times a year

The scientific journal "Vestnik of the Omsk Law Academy" is included:

- in the List of peer-reviewed scientific journals, in which the main scientific results of dissertations for the degrees of candidate of sciences and doctor of science must be published;
- the database "Russian science citation index";
- Digital Object Identifier system (DOI) – standard designation of information about the object in the "Internet" information and telecommunications network, adopted in the English-speaking academic environment

FOUNDER AND PUBLISHER:

Private educational institution of higher education
"Omsk Law Academy"

ISSN

2306-1340 (print)

2410-8812 (online)

The certificate of registration of mass media
of February 2, 2016 PI № FS 77-64762
issued by the Federal Service for Supervision
of Communications, Information Technology
and Mass Communications (Roskomnadzor)

Index Catalogue
of the Russian Press "Russian Post" – 31725

Free price

When reprinting or reproducing by any means in whole or in part the materials of the scientific journal "Vestnik of the Omsk Law Academy" reference to it is obligatory

© The editorial board of the scientific journal
"Vestnik of the Omsk Law Academy"

Address of the publisher and the editorial board:
12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia
Phone: (3812) 37-68-55. E-mail: nauka@omua.ru

Release date: 12.05.2017

Signed print 03.05.2017

Format 60 x 84/8

Offset paper

Circulation 100 copies

Cond. pr. pg. 13.37

Edit. pr. pg. 10.48

Order number 502

Printed in LLC "Printing Center "Tat'yana"
Printing office address: 78 Zhukova st., Omsk,
644010, Russia

EDITORIAL BOARD

Solovei Yurii P. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation (the chairman of the editorial board – the chief-editor);

Popov Igor' V. – Doctor of Law, Docent (deputy chief-editor);

Karamanukyan David T. – Candidate of Legal Sciences, Docent (deputy chief-editor);

Anokhin Yurii V. – Doctor of Law, Docent;

Baburin Vasilii V. – Doctor of Law, Professor;

Beketov Oleg I. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Veklenko Vasilii V. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Gerasimenko Yurii V. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Derishev Yurii V. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Kozhevina Marina A. – Doctor of Law, Docent;

Kuz'mina Irina D. – Doctor of Law, Docent;

Lugovik Viktor F. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Tsukanov Nikolai N. – Doctor of Law, Docent;

Chernikov Valerii V. – Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation;

Sharapov Roman D. – Doctor of Law, Professor;

Ragozina Irina G. – Candidate of Legal Sciences, Docent (Executive Secretary)

Editor

N. N. Kalyakina

Technical editing and desktop publisher

L. A. Zarubina

Text editor in English

D. T. Karamanukyan

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА, ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

Сосенков Ф. С. Политико-правовые воззрения А. В. Колчака на проблемы единства России	6
Ашенова Т. М. Особенности типологии образовательных организаций	11

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Плакшина Т. А., Баньковский А. Е. Конституционный принцип равенства и совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание: теоретические и практические аспекты соотношения	16
Каштанова Е. А. О гарантии реализации права на образование	24

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Сахарова Ю. В. Правовые проблемы реализации принципа добросовестности в процессе банкротства	29
--	----

КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО, ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО

Филиппова О. С. Быть или не быть открытому акционерному обществу публичным?	35
---	----

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Ануфриева А. В. Проблемы защиты прав граждан на санаторно-курортное лечение в системе социального обеспечения	40
---	----

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Иващенко А. В. О диагностике личной неприкосновенности	45
Тимко С. А., Урусов А. А. Предупредительно-профилактическая деятельность органов предварительного расследования в отношении жертв преступлений	50

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Качалов В. И. Особенности уголовно-процессуальной деятельности суда при разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора суда иностранного государства	55
Смирнова И. С. Вопросы оптимизации досудебного производства по многопредметным уголовным делам	61
Коломеев Е. В. Требование об устранении нарушений закона как самостоятельный акт прокурорского реагирования в уголовном досудебном производстве	66

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Соловей Ю. П. Законы Мерфи в творчестве Б. В. Россинского	72
Кожевников В. В., Лавров Ю. Б. О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках	77
Башуров В. Б., Косицин И. А. Квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации	82
Бондаренко В. А., Жданов Н. М. Вопросы административной ответственности за правонарушения в сфере продажи алкогольной продукции	87
Юрицин А. Е. Взаимодействие полиции с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере противодействия экстремизму	92

Трибуна молодого ученого

Желонкин В. С. О содержании понятия существенного нарушения закона как основания отмены или изменения судебного решения в порядке кассационного производства	98
Куликова Т. Б. Некоторые вопросы реализации государственного надзора в сфере образования в целях защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию	104
Куший В. О. Некоторые проблемы реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду	110

Информация для авторов	115
------------------------	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF LAW AND STATE, HISTORY OF LAW AND STATE STUDIES

Sosenkov F. S. Politico-Legal Views of A. V. Kolchak on the Problems of the Unity of Russia	6
Ashenova T. M. The Features of the Typology of Educational Organizations	11

CONSTITUTIONAL LAW, CONSTITUTIONAL JUDICIAL PROCEEDINGS, MUNICIPAL LAW

Plaksina T. A., Ban''kovskii A. E. The Constitutional Principle of Equality and the Committing of an Intentional Crime by an Employee of Internal Affairs Agency as an Aggravating Circumstance: Theoretical and Practical Aspects of the Ratio	16
Kashtanova E. A. On the Guarantee of the Realization of the Right to Education	24

CIVIL LAW, BUSINESS LAW, FAMILY LAW, INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Sakharova Yu. V. Legal Problems of Realization of the Principle of “Good Faith” in the Course of Bankruptcy	29
--	----

CORPORATE LAW, ENERGY LAW

Filippova O. S. To Be or Not to Be Public of the Open Joint-Stock Company?	35
---	----

LABOR LAW, SOCIAL SECURITY LAW

Anufrieva A. V. The Problems of the Protection of Citizen’s Rights to Sanatorium Treatment in the System of Social Security.	40
---	----

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY, PENITENTIARY LAW

Ivashchenko A. V. On the Diagnosis of Personal Integrity	45
Timko S. A., Urusov A. A. Preventive Activities of Preliminary Investigation Bodies in Respect of Crime Victims	50

CRIMINAL PROCEDURE

Kachalov V. I. Features of the Criminal Procedural Activities of the Court in the Resolution of Issues Related to the Execution of the Verdict of a Foreign State Court	55
Smirnova I. S. Optimization of Pre-Trial Proceedings in Multi-Disciplinary Criminal Cases	61
Kolomeets E. V. The Requirement to Eliminate Violations of the Law as an Independent Act of Prosecutorial Response in Criminal Pre-Trial Proceedings	66

ADMINISTRATIVE LAW, ADMINISTRATIVE PROCESS

Solovei Yu. P. Murphy’s Laws in the Works of B. V. Rossinskiy	72
Kozhevnikov V. V., Lavrov Yu. B. On the Proportionality of Measures of Administrative Responsibility to Public Harm Caused by Violations of the Law on Public Procurement	77
Bashurov V. B., Kositsin I. A. Qualification Requirements for the Replacement of the Post of State Civil Service of the Russian Federation	82
Bondarenko V. A., Zhdanov N. M. Issues of Administrative Responsibility for the Trade of Alcohol Products	87
Yuritsin A. E. Interaction of Police with State Authorities and Local Self-Government in the Sphere of Counteraction to Extremism	92

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

Zhelonkin V. S. On the Content of the Concept of a Material Breach of Law as the Grounds for the Cancellation or Change of a Court Decision in Cassation Proceeding	98
Kulikova T. B. Some Issues of Realization of Public Supervision in the Sphere of Education in Order to Protect Children from Information Harmful to Their Health and (or) Development	104
Kushchii V. O. Some Problems of Realization of Citizens’ Constitutional Rights to a Favorable Environment	110
Information for Authors	118

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА, ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

УДК 340.12

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-6-10

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ВОЗЗРЕНИЯ А. В. КОЛЧАКА НА ПРОБЛЕМЫ ЕДИНСТВА РОССИИ

СОСЕНКОВ Федор Сергеевич*

✉ fss2005@rambler.ru

Анкудиновское шоссе, 3, г. Нижний Новгород, 603950,
Россия

Аннотация. В статье рассмотрены политико-правовые воззрения А. В. Колчака относительно вопросов обеспечения государственного единства России. Проанализированы некоторые телеграммы, письма и другие документы А. В. Колчака и его правительства, иных деятелей Белого движения.

Ключевые слова: А. В. Колчак, государственное единство, территориальная целостность, сепаратизм, Гражданская война, унитарное государство.

Politico-Legal Views of A. V. Kolchak on the Problems of the Unity of Russia

Sosenkov Fedor S.**

✉ fss2005@rambler.ru

3 Ankudinovskoe rd, Nizhny Novgorod, 603950, Russia

Abstract. The article considers political-legal views of A. V. Kolchak on problems of ensuring state unity of Russia. Some telegrams, letters, and other documents of A. V. Kolchak and his government, other leaders of the «white movement» are analyzed.

Keywords: A. V. Kolchak, state unity, territorial integrity, separatism, Civil war, unitary state.

Российское государство в силу своего многонационального, поликонфессионального и мультикультурного характера практически на всех этапах исторического развития решало задачи сохранения единства. В этой связи отечественными общественными и государственными деятелями, учеными накоплен значительный теоретический и практический опыт. Гражданская

война стала настоящим испытанием для России как для субъекта мировой политики: центробежные силы разрушали единое государственное пространство [10, с. 4–7]. Лидеры противостоящих сторон, претендующих на общероссийскую власть, помимо чисто военных задач призваны были реагировать на проблемы сохранения России как единого государства.

* Преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** Lecturer of Department of Constitutional and International Law of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences, Docent.

В рамках данной статьи попытаемся обобщить и проанализировать политико-правовые воззрения на вопросы единства Российского государства одной из ключевых фигур Белого движения – Верховного правителя России адмирала А. В. Колчака (1874–1920). О них мы можем судить из телеграмм и писем, а также иных документов Омского правительства и лично Верховного правителя, протоколов допросов чрезвычайной следственной комиссии и воспоминаний иных деятелей Белого движения. Любые материалы представляют ценность, поскольку развернутых идей А. В. Колчак не оставил, от природы не будучи склонным к подобным обобщениям: «Какими-либо политическими задачами и вопросами я почти не интересовался и не занимался» [1, с. 46]; «Науками социального и политического характера я занимался очень мало» [1, с. 47]. Даже в период революции 1917 г. А. В. Колчак, по его признанию, «никакого участия в политической работе не принимал» [1, с. 55]. И в дальнейшем адмирал А. В. Колчак, уже будучи политиком всероссийского масштаба, оставался прежде всего военным человеком, предпочитающим практическую деятельность словам. Показателен в этой связи следующий тезис Верховного правителя: «...сентиментальности в политике не существует... в политике существуют чисто примитивные соображения о выходе из того или иного положения» [1, с. 87].

Приходу к власти в Сибири и на Дальнем Востоке адмирала предшествовал период преобладания в данном обширном регионе различных центробежных тенденций. Так, состоявшийся в декабре 1917 г. Чрезвычайный Сибирский областной съезд объявил об автономии Сибири и образовал так называемую Сибирскую областную Думу. Созданное Думой правительство во главе с П. Я. Дербером (1888–1929) 27 января 1918 г. издало декларацию с явно сепаратистскими лозунгами: «Всем народам, проживающим на своей территории, в разное время присоединенным к Российскому государству» путем «свободного волеизъявления... отделиться от Российской федеративной республики» [4, с. 480]. Однако в первой половине 1918 г., по свидетельству А. И. Деникина (1872–1947), Сибирь в целом прониклась идеей государственного единства и «осознала» свою роль в реализации этой идеи: «В общественном сознании идея необходимости государственного объединения

и создания общероссийской власти пустила глубокие корни» [4, с. 482].

Опасность центробежных сил в России, особенно в кризисные моменты, безусловно, осознавалась А. В. Колчаком. В этой связи он объясняет свое признание Временного правительства в 1917 г. следующим: «Я первым признал Временное правительство, считал, что как временная форма оно является при данных условиях желательным; его надо поддержать всеми силами; что всякое противодействие ему вызвало бы развал в стране» [4, с. 60]. Продолжение участия в Первой мировой войне, к 1917 г. истощившей страну, также объясняется им опасностью распада страны, тем более возможного в силу окраинного сепаратизма: «Ни для кого не тайна, что мы находимся в самом бедственном положении и придется расплачиваться натурой – территорией и нашими природными богатствами. И вот наступает, в конце концов, призрак раздела нашего; мы потеряем свою политическую самостоятельность, потеряем свои окраины, в конце концов, обратимся в так называемую Московию» [4, с. 88].

В «Очерках Русской Смуты» А. И. Деникина приводится ряд телеграмм и писем А. В. Колчака, а также иных его документов. Так, в одной из первых телеграмм выражено мнение, что «союзные правительства имеют убеждение и уверенность в предстоящем восстановлении неделимой России» [5, с. 457]. В телеграмме от 19 декабря 1918 г. А. В. Колчак обращается к А. И. Деникину в связи с общностью целей и задач: «Я слышал, что Вы боретесь на юге за Единую Россию. Я желал бы сноситься с Вами по делам военным и государственным» [5, с. 458].

Значительным шагом в деле воссоединения России стало признание власти адмирала А. В. Колчака генералом А. И. Деникиным. Это признание, кроме всего прочего, заставило Англию и Францию не поддерживать открыто государственные новообразования юга России, претендующие на полный суверенитет [8, с. 533]. Отвечая на решение Белого командования юга России о подчинении своей власти А. В. Колчаку как Верховному правителю Русского государства и Верховному главнокомандующему русских армий, адмирал отметил важность этого шага именно для воссоздания Отечества: «С чувством глубокого волнения приветствую Ваше патриотическое решение, продиктованное Вам истинно государственной мудростью. Вы в пору

государственного распада и морального разложения великого народа один из первых в ряду славных выступили под стягом Единой России» [8, с. 457].

В «Очерках Русской Смуты» приводится также ответ А. В. Колчака Ж. Клемансо (1841–1929) по вопросу территориальной целостности будущей России и объема автономии, которую она может предоставить национальным окраинам, характеризующий адмирала как сторонника сильного и единого Российского государства: «Признается независимость Польши, но определение границы ее с Россией, равно как окончательное решение финляндского вопроса и судьбы Бессарабии, принадлежат Учредительному собранию. По отношению к национальным группам Эстонии, Латвии, Литвы, Кавказским и Закаспийским признавалась принципиально автономия их, размеры которой должны быть определены для каждой народности отдельно» [8, с. 469]. Подобные же идеи высказывались А. В. Колчаком в ответе Верховному совету союзных держав, составленному 4 июня 1919 г. [8, с. 45–46].

Идеи объединения Российского государства, его воссоздания проявлялись порой в документах, напрямую вопросов государственного единства не касающихся. К примеру, Совет министров правительства А. В. Колчака 8 апреля 1919 г. установил льготу при получении земли только для одной категории – участникам «войны за возрождение России» [9, с. 9]. Вполне логично предположить, что идея данной нормы исходила лично от Верховного правителя. Вместе с тем правительство адмирала Колчака, как идеал имея «Единую и Неделимую Россию», признавало возможность национальной автономии. Управляющий Министерством иностранных дел Ю. В. Ключников (1886–1938) отмечал, что правительство в целом признает право наций на самоопределение, но «крайние выводы из него» (вероятнее всего имеется в виду отделение и образование самостоятельных государств) «не привлекают уже больше общественное внимание России» [6, с. 195].

Альтернативой отделению и образованию новых государств в этой связи представлялась национально-культурная либо ограниченная национально-территориальная автономия, а также расширение прав местного самоуправления. Эти лозунги в сочетании с указанием на стремление к сохранению единства России

провозглашались и в других российских регионах, непосредственно подчиненных адмиралу А. В. Колчаку. Обращение к населению территорий Северо-Западного фронта (командующий – генерал Н. Н. Юденич (1862–1933), выпущенное в августе 1919 г., гласило: «Единство Великой России должно сочетаться с утверждением за всеми народностями, обитающими на ее исторической территории, права развивать свою национально-культурную жизнь; административное управление государства должно быть усовершенствовано путем становления ближайшей и органической его связи с местным земским и городским самоуправлением» [11, с. 7].

Верховный правитель не соглашался на отделение национальных окраин даже тогда, когда это гарантировало непреходящий военный успех. В начале 1919 г. адмирал А. В. Колчак солидарно с генералом А. И. Деникиным отказался от помощи генерала Маннергейма (1867–1951), намеревавшегося взять Петроград в обмен на признание независимости Финляндии от России: «...не буду скрывать от Вас, Господин Адмирал, что, по мнению моего правительства, парламент не одобрит попытки, которая хотя бы и принесла нам пользу, но потребовала бы больших жертв, если мы не получим гарантии того, что новая Россия, на благо которой мы действовали бы, согласится на известные условия, выполнение которых мы считаем не просто непреклонным условием нашего участия, но отчасти и гарантией нашего существования как национального государства» [7].

Для большинства вождей Белого движения неприемлемым было отторжение даже такого национального региона, признание независимости которого европейскими странами было лишь вопросом времени. Когда в ходе Версальской конференции делегации де-факто самостоятельных Азербайджана, Белоруссии, Грузии, Латвии, Северного Кавказа, Украины, Эстонии потребовали признания их независимости, Верховный правитель России предложил отложить этот вопрос до созыва Всероссийского учредительного собрания [11, с. 7]. В этих условиях признание независимости Финляндии и иных новообразований могло внести решающий перелом в Гражданской войне, помогло бы создать антибольшевистскую коалицию, но принцип неделимости России был для адмирала А. В. Колчака неизменен.

Основная идея борьбы – воссоздание России – заключена также в последней телеграмме

от 19 ноября 1919 г., отправленной А. В. Колчаком А. И. Деникину, в которой в числе прочего выражена уверенность в полном согласии «в основаниях... общей работы по возрождению России» [5, с. 481]. И в своем последнем указе (22 декабря 1919 г.) о передаче власти А. И. Деникину А. В. Колчак указывает государственное единство как непреложную ценность «в целях сохранения на нашей российской восточной окраине оплота государственности, в началах неразрывного единства со всей Россией» [5, с. 629].

Надежды на возрождение российской государственности и единства России связывались сторонниками белой идеи с единоличной диктатурой, обеспечивающей возможно четкий в условиях военного хаоса порядок. Это наглядно видно, к примеру, из Обращения блока общественных и политических объединений Сибири к А. В. Колчаку от 19 ноября 1918 г. Данные группы «просят Верховного правителя принять от них внушенные любовью к России, глубоко искренние выражения бесповоротной решимости всемерно поддерживать власть российского правительства, возглавляемого единолично Верховным правителем адмиралом Александром Васильевичем Колчаком» [3, с. 19].

Подобные идеи имели, видимо, широкое распространение. К примеру, они также четко выражены в письме, направленном в июне 1918 г. представителями так называемого Национального центра (М. М. Федоров (1859–1949), П. Б. Струве (1870–1944), Д. Н. Шипов (1851–1920) и др.) одному из лидеров Белого движения юга России генералу М. В. Алексею (1857–1918): «Мы ду-

маем, что историческая Россия должна для своего воссоздания и воссоединения иметь монарха... Мы полагаем, что для переходного времени нужна сильная власть диктатора» [8, с. 513]. Сам А. В. Колчак также был убежден, что военная диктатура – это та самая форма управления, которая позволит в условиях Гражданской войны постепенно воссоздавать государство [1, с. 186, 211]. Уточняя свое понимание военной диктатуры, адмирал отметил, что гражданская власть может осуществляться и иным, гражданским лицом, но под контролем верховного командования и в его интересах [1, с. 190]. Приверженность А. В. Колчака «единодержавию» отмечена также в мемуарах генерала В. Г. Болдырева (1875–1933) [2, с. 26].

Таким образом, в целом можно заключить, что единство Российского государства являлось основной идеей и побудительным мотивом политической деятельности А. В. Колчака. Залогом государственного единства России в его представлениях должны были стать унитарное государство с допустимой для отдельных регионов автономией и сильная единоличная власть. Вместе с тем неизбежно слабыми местами политико-правовых позиций как А. В. Колчака, так и вообще всех руководителей Белого движения периода Гражданской войны были их невозможность сосредоточиться на созидательном государственном строительстве в условиях боевых действий и «непредрешенчество», то есть намерение отложить решение сложных вопросов, в том числе в плане обеспечения государственного единства, на послевоенное время.

Список литературы

1. Адмирал Колчак. Протоколы допроса. С предисловием Николая Старикова [Протоколы заседаний Чрезвычайной следственной комиссии (21 января – 6 февраля 1920 г.)]. СПб. : Питер, 2014. 272 с.
2. Волков Ю. В. Лики Белого движения в мемуарах его участников из Советской России // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер.: Социально-гуманитарные науки. 2005. № 7 (47). С. 21–33.
3. Вторушин М. И. Феномен «фашизма» начала XX столетия в России и его развитие в Сибири в годы Гражданской войны. Часть II // Омский научный вестник. 2012. № 5 (112). С. 18–21.
4. Деникин А. И. Очерки Русской Смуты : в 3 кн. 2-е изд., испр. и доп. М. : Айрис-пресс, 2013. Кн. 2. Т. 2: Борьба генерала Корнилова; т. 3: Белое движение и борьба Добровольческой армии. 736 с.
5. Деникин А. И. Очерки Русской Смуты : в 3 кн. 2-е изд., испр. и доп. М. : Айрис-пресс, 2013. Кн. 3. Т. 4, 5: Вооруженные силы Юга России. 832 с.
6. Иоффе Г. З. Колчаковщина и ее крах. М. : Мысль, 1983. 296 с.
7. Иоффе Э. Линии Маннергейма. Письма и документы. Тайны и открытия. СПб. : Звезда, 2005. 367 с.
8. Лукомский А. С. Очерки из моей жизни. Воспоминания. М. : Айрис-пресс, 2012. 752 с.
9. Медведев В. Г. Земельное законодательство адмирала А. Колчака // История государства и права. 2014. № 14. С. 8–13.
10. Сосенков Ф. С. О противодействии сепаратизму в отечественной политико-правовой мысли накануне и в период Первой мировой войны // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 1 (22). С. 4–7.
11. Токарева Д. В. Конституционно-правовые концепции государственных преобразований в программных документах Белого движения // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки. 2010. № 4 (16). С. 3–10.

References

1. Admiral Kolchak. *Protokoly doprosa. S predisloviem Nikolaya Starikova* [Protokoly zasedanii Chrezvychainoi sledstvennoi komissii (21 yanvarya – 6 fevralya 1920 g.)] [Admiral Kolchak. Interrogation Protocols. With the Foreword by Nikolai Starikov [Minutes of the Meetings of the Extraordinary Commission of Inquiry (January 21 – February 6, 1920)]]]. St. Petersburg, Piter Publ., 2014. 272 p.
2. Volkov Yu. V. Liki Belogo dvizheniya v memuarakh ego uchastnikov iz Sovetskoi Rossii [The White Movement in Memories of Its Members from Soviet Russia]. *Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Sotsial'no-gumanitarnye nauki – Bulletin of South Ural State University. Series: Social Sciences and the Humanities*, 2005, no. 7 (47), pp. 21–33.
3. Vtorushin M. I. Fenomen «fashizma» nachala XX stoletiya v Rossii i ego razvitie v Sibiri v gody Grazhdanskoi voyny. Chast' II [The Phenomenon of «Fascism» in the Beginning of the XX Century in Russia and Its Development in Siberia During the Civil War. Part II]. *Omskii nauchnyi vestnik – Omsk Scientific Bulletin*. 2012, no. 5 (112), pp. 18–21.
4. Denikin A. I. *Ocherki Russkoi Smuty. Kn. 2. T. 2: Bor'ba generala Kornilova; t. 3: Beloe dvizhenie i bor'ba Dobrovol'cheskoi armii* [Essays on the Russian Troubles. Book 2, vol. 2: The Struggle of General Kornilov; vol. 3: White Movement and Struggle of the Volunteer Army]. 2nd ed. Moscow, Airis-Press Publ., 2013. 736 p.
5. Denikin A. I. *Ocherki Russkoi Smuty. Kn. 3. T. 4, 5: Vooruzhennnye sily Yuga Rossii* [Essays on the Russian Troubles. Book 3, vol. 4, 5: Armed Forces of the South of Russia]. 2nd ed. Moscow, Airis-Press Publ., 2013. 832 p.
6. Ioffe G. Z. *Kolchakovshchina i ee krakh* [Kolchakivshchina and Its Collapse]. Moscow, Mysl' Publ., 1983. 296 p.
7. Ioffe E. *Linii Mannergeima. Pis'ma i dokumenty. Tainy i otkrytiya* [Mannerheim Lines. Letters and Documents. Mysteries and Discoveries]. St. Petersburg, Zvezda Publ., 2005. 367 p.
8. Lukomskii A. S. *Ocherki iz moei zhizni. Vospominaniya* [Essays from My Life. Memories]. Moscow, Airis-press Publ., 2012. 752 p.
9. Medvedev V. G. *Zemel'noe zakonodatel'stvo admirala A. Kolchaka* [Land Legislation of Admiral A. Kolchak]. *Istoriya gosudarstva i prava – History of State and Law*, 2014, no. 14, pp. 8–13.
10. Sosonkov F. S. O protivodeistvii separatizmu v otechestvennoi politiko-pravovoi mysli nakanune i v period Pervoi mirovoi voyny [Counteraction to Separatism in the National Political and Legal Thinking Before and During the First World War]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2014, no. 1 (22), pp. 4–7.
11. Tokareva D. V. Konstitutsionno-pravovye kontseptsii gosudarstvennykh preobrazovaniy v programmnykh dokumentakh Belogo dvizheniya [Constitutional-Legal Concepts of State Transformations in the Policy Documents of the White Movement]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Povolzhskii region. Gumanitarnye nauki – Proceedings of the Higher Educational Institutions. The Volga Region. Humanitarian Sciences*, 2010, no. 4 (16), pp. 3–10.

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-11-15

ОСОБЕННОСТИ ТИПОЛОГИИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

АШЕНОВА Торгын Мухамедьяровна*

✉ torgyn@bk.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена анализу правового статуса образовательных организаций, структура которых изменилась в связи с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». На основе проведенного исследования в работе выяснены критерии для типологии образовательных организаций и особенности представленной типологии. В статье обобщен новый материал по исследуемой проблеме и обосновывается введение в научный оборот новой терминологии.

Ключевые слова: образовательная организация, государственные и муниципальные организации, казенные, бюджетные и автономные образовательные организации.

The Features of the Typology of Educational Organizations

Ashenova Torgyn M.**

✉ torgyn@bk.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article is devoted to the analysis of the legal status of educational organizations whose structure has changed in connection with the adoption of the Federal Law "On Education in the Russian Federation". On the basis of the conducted research, the criteria for the typology of educational organizations and the features of the presented typology are clarified. The article summarizes the new material on the problem under study and justifies the introduction of a new terminology into the scientific circulation.

Key words: educational organization, state and municipal organizations, state, budgetary and autonomous educational organizations.

Образование всегда являлось одной из приоритетных сфер правового регулирования, от уровня развития которого зависят не только достижения каждого отдельного человека, но и государства в целом. Принципы и положения государственной политики в области образования, обсуждаемые в острых дискуссиях, нашли отражение в принятом 29 декабря 2012 г. Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Закон «Об образовании»)¹, предметом правового регулирования которого являются разнородные общественные отношения, возникающие в сфере образования.

По мнению законодателя, результатом действия принятого нормативного правового акта должен стать эффективный механизм динамичного развития системы отечественного образования [1, с. 3].

В процессе модернизации образования меняется нормативно-правовой и организационный статус образовательного учреждения. В Законе «Об образовании» понятие «образовательное учреждение» заменено понятием «образовательная организация». Как отмечают О. Г. Прикот и Н. В. Виноградов, это не автоматическая замена, это во многом изменение смыслов.

* Доцент кафедры теории и истории государства и права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Theory and History of the State and Law of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

¹ Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

Учреждение создается учредителем для реализации собственных целей, и достижение целей иных участников образовательного процесса интересует учредителя постольку, поскольку это способствует достижению главной цели. Но успешное функционирование или развитие организации невозможно без согласования внешних целей (учредителя) с внутренними целями субъектов, ее составляющих. Поэтому, по мнению авторов, образовательная организация должна иметь определенное пространство свободы за пределами реализации государственного (муниципального) заказа. Такое пространство обеспечивается наличием соответствующих ресурсов – финансовых, материальных, кадровых, информационных, а также организационных и нормативно-правовых [5, с. 51]. Следовательно, это расширит их самостоятельность, выведет интересы организации и участников образовательного процесса за круг интересов учредителя.

Согласно изменениям в законодательстве в настоящее время образовательную деятельность могут осуществлять ряд субъектов: образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели. Каждый из перечисленных субъектов имеет особый правовой статус, а их новая форма требует детального анализа.

Так, образовательная организация – некоммерческая организация, осуществляющая на основании лицензии² образовательную деятельность в качестве основного вида деятельности. Образовательные организации являются юридическими лицами и имеют специальную правоспособность. Все они осуществляют основную деятельность, направленную на достижение образовательных целей. В соответствии с п. 2 ст. 24 Федерального закона «О некоммерческих организациях» допускается осуществление некоммерческими организациями предпринимательской деятельности, но только лишь в тех случаях, когда она соответствует целям организации³.

Организация, осуществляющая обучение, – юридическое лицо, осуществляющее на основании лицензии наряду с основной деятельностью образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности [4, с. 12]. Данные организации имеют отличный от образовательных

организаций статус и направления деятельности. Обучение не является их профилирующим видом деятельности и осуществляется попутно с основными функциями и назначением юридического лица. Реализация программ обучения в таких организациях требует создания в их структуре специального подразделения, на которое возлагаются функции по реализации обучающих программ. Правовой статус образовательного подразделения регулируется на основании положения, разрабатываемого и утверждаемого организацией, осуществляющей обучение [3, с. 17].

Так, образовательные организации могут принимать участие в гражданском обороте путем совершения сделок с различными субъектами. Вопросы правового регулирования сделок определяются Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральными законами «Об автономных учреждениях»⁴, «О некоммерческих организациях», а также рядом подзаконных нормативных правовых актов. Следовательно, в сфере образования наряду с образовательными отношениями возникают и гражданско-правовые. Законодатель, определяя специальный правовой статус образовательного учреждения как субъекта, осуществляющего в первую очередь образовательные услуги, не учитывает, что ядром отношений в сфере образования выступают именно педагогические (образовательные) правоотношения. В данном контексте важно понимать, что гражданско-правовые отношения, возникающие в сфере образования, вторичны [1, с. 31–32]. В то же время изменения в законодательстве подчеркивают возросшее значение гражданско-правовых отношений.

Подтверждением этому является тот факт, что к субъектам, осуществляющим образовательную деятельность, приравниваются индивидуальные предприниматели, осуществляющие образовательную деятельность. Статья 32 Закона «Об образовании» дает общую регламентацию деятельности индивидуальных предпринимателей в сфере образования, которые могут осуществлять образовательную деятельность, оказывая платные образовательные услуги непосредственно или с привлечением других педагогических работников.

Физические лица, которые в соответствии с трудовым законодательством не допускаются

² От лат. *licentia* – право, разрешение – документ, дающий право на ведение определенной деятельности.

³ *О некоммерческих организациях* : федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ *Об автономных учреждениях* : федер. закон от 3 нояб. 2006 г. № 174-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

к педагогической деятельности или отстраняются от работы, в соответствии с п. 3 ст. 32 Закона «Об образовании» не вправе осуществлять образовательную деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей.

Для лиц, осуществляющих образовательную деятельность в качестве индивидуальных предпринимателей, до начала оказания платных образовательных услуг законом «Об образовании» предусмотрено обязательное предоставление следующей информации обучающемуся, родителям (законным представителям) несовершеннолетнего обучающегося: о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, об уровне своего профессионального образования, об общем стаже педагогической работы и о стаже занятия индивидуальной педагогической деятельностью.

Лиц, осуществляющих образовательную деятельность, можно разделить на типы. Так, в зависимости от учредителя они могут быть государственными, муниципальными, частными.

Частной образовательной организацией является образовательная организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации физическим лицом или физическими лицами и (или) юридическим лицом, юридическими лицами или их объединениями, за исключением иностранных религиозных организаций [4]. Примером такой образовательной организации в Омске является частное образовательное учреждение высшего образования «Омская юридическая академия».

Частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества и отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средства-

ми. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам частного учреждения несет собственник его имущества [6, с. 5].

Государственной является образовательная организация, созданная Российской Федерацией или одним из 85 ее субъектов. Примером таких организаций, расположенных в городе Омске, являются федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского»⁵ и бюджетное профессиональное образовательное учреждение Омской области «Омский педагогический колледж № 1»⁶.

Муниципальной является образовательная организация, созданная муниципальным образованием (муниципальным районом, городским округом). В городе Омске к таким организациям, например, относятся бюджетное образовательное учреждение города Омска «Средняя общеобразовательная школа № 3», бюджетное дошкольное образовательное учреждение города Омска «Детский сад № 1» и др.⁷

В связи с принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»⁸ появилась нормативно-правовая база для создания государственных (муниципальных) учреждений трех типов – казенные, бюджетные, автономные.

Различия между бюджетными, казенными и автономными учреждениями по некоторым характеристикам представлены в таблице 1.

Таблица 1
Сравнительная характеристика казенных, бюджетных и автономных учреждений по отдельным признакам

Признак	КУ	БУ	АУ
Финансирование за счет субсидий	«-»	«+»	«+»
Финансирование по смете	«+»	«-»	«-»

⁵ Устав федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского». URL: <http://www.omsu.ru/page.php?id=4723>

⁶ Портал Правительства Омской области. URL: <http://www.mobr.omskportal.ru/>

⁷ Официальный портал Администрации города Омска. URL: <http://www.admomsrk.ru/web/guest/government/divisions/44/about>

⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений : федер. закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Продолжение таблицы 1

Признак	КУ	БУ	АУ
Возможность открытия и ведения счетов (лицевых счетов) в кредитной организации	«-»	«-»	«+»
Субсидиарная ответственность учредителя	«+»	«+» – по обязательствам, возникшим до 01.01.2011; «-» – по обязательствам, возникшим с 01.01.2011	«-»
Возможность распоряжения имуществом без согласия учредителя:			
недвижимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств	«-»	«-»	«-»
недвижимым имуществом, приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности	«-»	«-»	«+»
особо ценным движимым имуществом, закрепленным собственником, приобретенным за счет выделенных собственником средств	«-»	«-»	«-»
особо ценным движимым имуществом, приобретенным за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности	«-»	«+»	«+»
Получение (предоставление) кредитов (займов)	«-»	прямого запрета нет	«+»

Помимо деления образовательных организаций на государственные, муниципальные и частные, а также на казенные, бюджетные и автономные, как следует из п. 1 ст. 23 Закона «Об образовании», образовательные организации подразделяются на типы в соответствии с образовательными программами, реализация которых является основной целью их деятельности.

В соответствии с положениями Закона «Об образовании» образовательная программа – это комплекс основных характеристик образования (объем, содержание, планируемые результаты), организационно-педагогических условий, а также форм аттестации в виде учебного плана, календарного учебного графика, рабочих программ учебных предметов, курсов, дисциплин (модулей), иных компонентов, а также оценочных и методических материалов.

Законодатель устанавливает шесть типов образовательных организаций в соответствии с основными и дополнительными образовательными программами [2, с. 70].

Основные образовательные программы реализуют следующие типы образовательных ор-

ганизаций: 1) дошкольная образовательная организация; 2) общеобразовательная организация; 3) профессиональная образовательная организация; 4) образовательная организация высшего образования.

В соответствии с п. 3 ст. 23 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в Российской Федерации устанавливаются следующие типы образовательных организаций, реализующих дополнительные образовательные программы: 1) организация дополнительного образования – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным общеобразовательным программам; 2) организация дополнительного профессионального образования – образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели ее деятельности образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам.

Наименование образовательной организации должно содержать указание на ее организационно-правовую форму и тип образовательной организации.

Таким образом, модернизируя сферу образования, государство меняет саму образовательную систему, определив круг лиц, осуществляющих образовательную деятельность, их типологию, соответствующую особую правосубъектность (их юридические права и обязанности (компетенции)). В первую очередь это вы-

ражено в оказании образовательных услуг, и при этом их правосубъектность напрямую зависит от того, является ли образовательная деятельность деятельностью государственного, муниципального учреждения, частной организации или же это деятельность индивидуального предпринимателя.

Список литературы

1. Ашенова Т. М. Формирование системы законодательства об образовании в Советской России : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. 213 с.
2. Заболотный С. Н. Наименование автономного образовательного учреждения // Закон и право. 2014. № 3. С. 69–71.
3. Кирилловых А. А. Новое образовательное законодательство: базовые правовые институты и новации // Адвокат. 2013. № 2. С. 5–19.
4. Лямзин М. А., Масыгин В. П. Изменения структуры системы российского образования: педагогический анализ федерального законодательства // Право и образование. 2013. № 6. С. 8–20.
5. Прикот О. Г., Виноградов В. Н. От образовательного учреждения – к образовательной организации // Школьные технологии. 2012. № 2. С. 51–59.
6. Сябарева И. Ф. Тенденции трансформации финансово-имущественного статуса образовательных организаций: правовой аспект // Право и образование. 2014. № 2. С. 4–10.

References

1. Ashenova T. M. *Formirovanie sistemy zakonodatel'stva ob obrazovanii v Sovetskoi Rossii*. Dis. kand. iurid. nauk. [Formation of the System of Legislation on Education in Soviet Russia. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2015. 213 p.
2. Zabolotniy S. N. *Naimenovanie avtonomnogo obrazovatel'nogo uchrezhdeniya* [The Name of the Autonomous Educational Institution]. *Zakon i pravo – Legal Act and Law*, 2014, no. 3, pp. 69–71.
3. Kirillovykh A. A. *Novoe obrazovatel'noe zakonodatel'stvo: bazovye pravovye instituty i novatsii* [New Educational Legislation: Basic Legal Institutions and Innovations]. *Advokat – Advocate*, 2013, no. 2, pp. 5–19.
4. Lyamsin M. A., Masyagin V. P. *Izmeneniya struktury sistemy rossiiskogo obrazovaniya: pedagogicheskii analiz federal'nogo zakonodatel'stva* [Changes in Structure of Systems of Russian Education: Pedagogic Analysis of the Federal Legislation]. *Pravo i obrazovanie – Law and Education*, 2013, no. 6, pp. 8–20.
5. Prikot O. G., Vinogradov V. N. *Ot obrazovatel'nogo uchrezhdeniya – k obrazovatel'noi organizatsii* [From Educational Institution – to Educational Organization]. *Shkol'nye tekhnologii – School Technology*, 2012, no. 2, pp. 51–59.
6. Syubareva I. F. *Tendentsii transformatsii finansovo-imushchestvennogo statusa obrazovatel'nykh organizatsii: pravovoi aspekt* [Transformation Tendencies of Financial and Property Status of Educational Institutions: Legal Aspect]. *Pravo i obrazovanie – Law and Education*, 2014, no. 2, pp. 4–10.

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО, КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС, МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 343.236.4:343.35

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-16-23

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАВЕНСТВА И СОВЕРШЕНИЕ УМЫШЛЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЯ СОТРУДНИКОМ ОРГАНА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК ОБСТОЯТЕЛЬСТВО, ОТЯГЧАЮЩЕЕ НАКАЗАНИЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СООТНОШЕНИЯ

ПЛАКСИНА Татьяна Алексеевна*

✉ plaksinata@yandex.ru

Ул. Чкалова, 49, г. Барнаул, Алтайский край, 656038, Россия

БАНЬКОВСКИЙ Артур Евгеньевич[^]

✉ arturbank@mail.ru

Ул. Чкалова, 49, г. Барнаул, Алтайский край, 656038, Россия

***Аннотация.** В статье аргументируется нарушение конституционного принципа равенства введением отягчающего наказание обстоятельства «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел» (ст. 63 УК РФ), показывается противоречивость и недостаточная обоснованность позиции Конституционного Суда Российской Федерации, полагающего, что нарушения принципа равенства при этом не происходит. Анализ поставленной проблемы произведен сквозь призму подхода к учету данного отягчающего обстоятельства со стороны Верховного Суда Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** конституционные принципы, принцип равенства, Конституционный Суд Российской Федерации, отягчающие наказание обстоятельства, сотрудник органа внутренних дел.*

The Constitutional Principle of Equality and the Committing of an Intentional Crime by an Employee of Internal Affairs Agency as an Aggravating Circumstance: Theoretical and Practical Aspects of the Ratio

Plaksina Tat'yana A.**

✉ plaksinata@yandex.ru

49 Chkalova st., Barnaul, 656038, Russia

Ban''kovskii Artur E.^{^^}

✉ arturbank@mail.ru

49 Chkalova st., Barnaul, 656038, Russia

* Профессор кафедры уголовного права и криминологии Барнаульского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент.

[^] Старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

** Professor of Department of Criminal Law and Criminology of Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Legal Sciences, Docent.

^{^^} Senior Lecturer of Department of Constitutional and International Law of Barnaul Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences.

Abstract. *The article discusses the violation of the constitutional principle of equality by the introduction of aggravating circumstance «committing an intentional crime by the employee of internal affairs agencies» (Article 63 of the Criminal Code of the Russian Federation), shows the inconsistency and lack of validity of the position of the Constitutional Court of the Russian Federation believing that violations of the principle of equality do not take place. The analysis of the problem is produced through the prism approach to this aggravating circumstance on the part of the Supreme Court of the Russian Federation.*

Key words: *constitutional principles, the principle of equality, the Constitutional Court of the Russian Federation, aggravating circumstances, an employee of internal affairs agencies.*

Обновление конституционных основ государственно-правового строительства в Российской Федерации на рубеже 90-х гг. XX в. поставило вопрос о теоретическом переосмыслении и практическом исполнении конституционных принципов обеспечения и реализации основных прав и свобод человека и гражданина. В ряду множества современных принципов правового статуса человека и гражданина, воспринятых в современной России в качестве конституционных, особое место занимает принцип равенства. В мировой юриспруденции он был сформулирован еще в начале XX в. известным французским конституционалистом Л. Дюги, который утверждал, что «закон должен быть одинаковым для всех, охраняет ли он или наказывает» [8, с. 675].

В современном отечественном конституционном праве данный принцип закреплен в ст. 19 Конституции Российской Федерации, согласно которой государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Крайне важно, что данный принцип имеет всеобъемлющее и универсальное значение, в том числе с точки зрения субъектов, на которых он распространяется. Как неоднократно отмечал

Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания, иными словами, при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении¹. Сферой же распространения данного конституционного принципа является вся правовая система, все отрасли права, что, в свою очередь, предполагает необходимость его отраслевой конкретизации, в частности, в тех случаях, когда это необходимо в силу особенности сферы правового регулирования либо когда данный принцип приобретает специальное нормативное содержание (например, в виде требования всеобщего равного избирательного права, равного доступа граждан к государственной службе, равного доступа к приобретению собственности, равного административного или уголовного наказания и т. д.).

Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ) в этой части не является исключением и, воспроизводя конституционные положения о равенстве граждан перед законом, уточняет, что они распространяются на лиц, совершивших преступления. В связи с этим введение Федеральным законом от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ в ч. 1 ст. 63 УК РФ в качестве отягчающего наказание обстоятельства совершения умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел вызвало оживленную дискуссию как среди ученых, так и среди практических работников. Однако если последних

¹ См., напр.: *Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Амурского городского суда Хабаровского края о проверке конституционности статьи 59 Трудового кодекса Российской Федерации* : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 15 мая 2007 г. № 378-О-П ; *По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «государственные жилищные сертификаты» на 2004–2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы, в связи с жалобами ряда граждан* : постановление Конституц. Суда Российской Федерации от 5 апр. 2007 г. № 5-П. URL : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision19707.pdf>

преимущественно интересовали правоприменительные аспекты (в частности, возможность учета данного обстоятельства как отягчающего при совершении лицом преступления с использованием служебного или должностного положения), то внимание первых было обращено также и к вопросам обоснованности данного законодательного решения, его соответствия конституционному принципу равенства граждан перед законом и фундаментальным положениям уголовно-правовой доктрины, вытекающим из постулата о наказуемости субъекта за совершенное деяние, а не за свойства самого субъекта.

Поскольку за все время действия УК РФ это был первый прецедент, когда законодатель в рамках перечня отягчающих наказание обстоятельств отразил особый правовой статус субъекта преступления (сотрудник органа внутренних дел), но при этом вообще не обозначил влияние этого статуса на совершенное преступление, многими представителями науки конституционного и уголовного права он был воспринят как нарушение принципа равенства, провозглашенного в Конституции Российской Федерации и закрепленного в Уголовном кодексе Российской Федерации. Исходя из этого, специалисты отмечали, что включение в перечень отягчающих наказание обстоятельств совершения умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел означает ограничение прав таких лиц по признаку должностного положения и прямо противоречит ст. 19 Конституции Российской Федерации и ст. 4 УК РФ.

Так, по мнению Т. В. Кленовой, это законодательное решение означает изъятие из ст. 4 УК РФ, поскольку «исходя из принципа равенства должностное положение лица само по себе, вне связи с характеристиками совершенного преступления, не может служить основанием ни усиления, ни смягчения уголовной ответственности»². С этим подходом солидарна Т. Г. Понятовская [7, с. 91]. Такой же позиции придерживается А. В. Кудряшов, считая, что рассматриваемым пунктом ч. 1 ст. 63 УК РФ нарушается принцип равенства граждан перед законом по занимаемому должностному положению [3, с. 130]. Ряд ученых указывают на то, что сотрудники органов внутренних дел оказались необоснованно ограничены законодателем в правах не только по сравнению с рядовыми

гражданами, но и по сравнению с иными категориями представителей власти, которых государство наделило полномочиями как минимум не меньшими, а зачастую и большими, чем у сотрудников органов внутренних дел. В частности, об этом пишут Т. В. Кленова³, А. В. Елинский [2, с. 173–174], В. И. Гладких [1, с. 16], С. С. Медведев, А. В. Лысенко [4, с. 92].

Стоит особо подчеркнуть, что проблема соотношения анализируемого отягчающего наказания обстоятельства с конституционным принципом равенства и обоснованности его появления в уголовном законе имеет не только теоретическое, но и существенное практическое значение, поскольку в настоящее время законодатель устанавливает несколько случаев прямого негативного влияния наличия отягчающих наказание обстоятельств на решение тех или иных уголовно-правовых вопросов. В частности, наличие хотя бы одного отягчающего наказания обстоятельства делает невозможным изменение категории преступления (ч. 6 ст. 15 УК РФ), блокирует применение положений ч. 1 и ч. 2 ст. 62 УК РФ, ограничивающих верхний предел наказания при определенных смягчающих обстоятельствах, а также устраняет предусмотренные ч. 1 ст. 56 УК РФ препятствия в части назначения лицу, впервые совершившему преступление небольшой тяжести, наказания в виде лишения свободы. Наконец, существуют серьезные сомнения в том, что при ограничении прав сотрудников органов внутренних дел, вытекающем из введения в перечень отягчающих наказание обстоятельств совершения умышленного преступления субъектом, принадлежащим к данной категории лиц, соблюдаются разработанные в рамках юридических наук критерии и условия ограничения прав человека, в том числе в уголовной сфере [5, с. 105–106; 6, с. 83–92].

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации, неоднократно отказывавший в принятии к рассмотрению жалоб граждан на нарушение их конституционных прав п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ, несоответствия оспариваемой уголовно-правовой нормы Конституции Российской Федерации не усматривает. В определении от 24 января 2013 г. № 129-О говорится: «Совершение умышленного преступления сотрудниками органов внутренних дел, на которых возложена исключительная по своему объему

² Кленова Т. О равенстве и неравенстве. Политике не место в уголовном законодательстве // Юрид. газ. 2011. № 17. С. 8–9.

³ Там же.

и характеру – даже в сравнении с сотрудниками иных правоохранительных органов – ответственность по защите жизни и здоровья граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка, свидетельствует об их осознанном, вопреки профессиональному долгу и принятой присяге, противопоставлении себя целям и задачам деятельности полиции, что способствует формированию негативного отношения к органам внутренних дел и институтам государственной власти в целом, деформирует нравственные основания взаимодействия личности, общества и государства, подрывает уважение к закону и необходимости его безусловного соблюдения и, как следствие, предполагает допустимость поиска законодателем наиболее адекватных мер уголовно-правового реагирования на подобного рода преступные деяния, в том числе при определении общих начал назначения уголовного наказания. Соответственно, отнесение пунктом «о» части первой статьи 63 УК Российской Федерации к числу обстоятельств, отягчающих наказание, совершения умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел не выходит за рамки полномочий федерального законодателя, обладающего значительным усмотрением при определении содержания и приоритетов проводимой в условиях конкретной социально-экономической ситуации уголовной политики, и не может расцениваться как противоречащее конституционному принципу равенства всех перед законом, поскольку оно объективно обусловлено повышенной степенью общественной опасности указанных преступных деяний и их последствий и направлено на обеспечение в соответствии с принципом справедливости дифференциации уголовной ответственности и наказания (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О и от 17 июля 2012 г. № 1330-О)»⁴.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что любое умышленное преступление, совершенное сотрудником органа внутренних дел, объективно обладает повышенной общественной опасностью по сравнению с аналогичными преступле-

ниями, совершенными иными субъектами, что и находит свое отражение в отягчающем наказании обстоятельстве, предусмотренном п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации по рассматриваемому вопросу представляется по меньшей мере спорной. Как известно, степень общественной опасности деяния является величиной, зависящей от целого ряда факторов. Опираясь на сформулированные в рамках учения о преступлении положения, касающиеся общественной опасности, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в п. 1 постановления от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания» указывает: «Степень общественной опасности преступления устанавливается судом в зависимости от конкретных обстоятельств содеянного, в частности, от характера и размера наступивших последствий, способа совершения преступления, роли подсудимого в преступлении, совершенном в соучастии, от вида умысла (прямой или косвенный) либо неосторожности (легкомыслие или небрежность). Обстоятельства, смягчающие или отягчающие наказание (статьи 61 и 63 УК РФ) и относящиеся к совершенному преступлению (например, совершение преступления в силу стечения тяжелых жизненных обстоятельств либо по мотиву сострадания, особо активная роль в совершении преступления), также учитываются при определении степени общественной опасности преступления»⁵.

Не случайно в постановлении подчеркивается, что на степень общественной опасности преступления влияют конкретные обстоятельства содеянного, а из отягчающих и смягчающих обстоятельств – лишь те, которые относятся к совершенному преступлению. Статус сотрудника органа внутренних дел, если деяние не связано с использованием служебных полномочий, степень общественной опасности преступления повышать не может, что отчетливо видно на конкретных примерах общеуголовных преступлений, совершенных такими лицами. Так, А. была осуждена Искитимским районным судом Новосибирской области по ст. 106 УК РФ к двум

⁴ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Нигматзянова Рамиля Наилевича на нарушение его конституционных прав пунктом «о» части первой статьи 63 Уголовного Кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 24 янв. 2013 г. № 129-О. URL : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision124290.pdf>

⁵ О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 дек. 2015 г. № 58. URL : http://www.vsrp.ru/Show_pdf.php?Id=10588

годам шести месяцам лишения свободы условно за убийство своего новорожденного ребенка. При этом в приговоре в качестве отягчающего наказание обстоятельства учтено совершение преступления сотрудником органа внутренних дел⁶. Приговором Муравленковского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа З. осужден по п. «з» ч. 2 ст. 112 УК РФ к двум годам лишения свободы условно за умышленное причинение потерпевшему средней тяжести вреда здоровью в ходе ссоры, возникшей на почве личных неприязненных отношений. Совершение преступления сотрудником органа внутренних дел признано судом отягчающим наказание обстоятельством, несмотря на то что преступление совершено в свободное от исполнения служебных обязанностей время и по личным мотивам⁷.

Возникает вопрос: как негативное отношение окружающих к органам внутренних дел, на которое указывает Конституционный Суд Российской Федерации, даже при условии, что его формированию косвенно способствовали приведенные в качестве примеров преступления, можно признать последствием этих деяний, увеличивающим их общественную опасность, если это последствие объекту совершенных преступлений против жизни и здоровья никоим образом не корреспондирует? Приходится констатировать, что степень общественной опасности данных преступлений за счет особенностей должностного положения субъекта не только не возрастает, но и в принципе не может возрастать, а статус сотрудника органа внутренних дел, по существу, учитывается судами как обстоятельство, существенно повышающее общественную опасность личности виновного. В результате уголовная ответственность наступает как за совершенное преступление, так и за свойства лица, его совершившего.

Теоретически детерминация свойствами личности преступника повышения уголовной ответственности возможна, в том числе и с учетом этих свойств как обстоятельства, отягчающего наказание. Такое влияние, в частности, наблюдается при рецидиве преступлений (п. «а» ч. 1 ст. 63 УК РФ). Однако если рецидив действительно свидетельствует о повышенной степени общественной опасности лица, совершившего

преступление, что требует выбора более суровых мер ответственности, хотя и в пределах существующей санкции, то о статусе сотрудника органа внутренних дел то же самое сказать нельзя. Сам по себе он отнюдь не является фактором, предопределяющим повышенную вероятность совершения обладающим им лицом нового преступления, и не отражает никаких криминальных наклонностей этого лица. В этом плане сложно согласиться с А. В. Елинским, который применительно к отягчающему наказанию обстоятельству, предусмотренному п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ, отмечает, что «федеральный законодатель... вправе устанавливать в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, совершение преступления отдельными категориями граждан, наделенных специальными полномочиями, усиливающими их криминальную опасность» [2, с. 173–174]. Странно было бы рассматривать всех сотрудников органов внутренних дел в качестве потенциальных преступников, особенно тогда, когда речь идет о преступлениях, не связанных с реализацией служебных и должностных полномочий.

Интерес представляет и анализ обоснованности отягчающего обстоятельства, предусмотренного п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ, сквозь призму разъяснений, данных относительно его применения в уже упоминавшемся постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания».

Специалисты, исследовавшие практику применения данного пункта до принятия этого постановления, обращают внимание на то, что она была крайне противоречивой в первую очередь по причине того, что суды неоднозначно решали вопрос о соотношении отягчающего наказания обстоятельства «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел» с признаками составов должностных преступлений, а также преступлений, признаком составов которых является использование служебного положения [7, с. 91–93]. Часть 2 ст. 63 УК РФ содержит правило, согласно которому «если отягчающее обстоятельство предусмотрено соответствующей статьей Особенной части настоя-

⁶ Приговор Искитим. район. суда Новосиб. обл. от 14 мая 2014 г. по делу № 1-324/2014. URL : <http://sudact.ru/regular/doc/IJPNc3I52gdK/>

⁷ Приговор Муравленков. гор. суда Ямало-Ненец. авт. окр. от 6 июня 2016 г. по делу № 1-32/2016. URL : <http://sudact.ru/regular/doc/NdXLbUPKO55u/>

щего Кодекса в качестве признака преступления, оно само по себе не может повторно учитываться при назначении наказания». В связи с этим некоторые суды не учитывали анализируемоеотягчающее наказание обстоятельство при вынесении приговора, если виновные лица осуждались за преступления, обязательным признаком состава которых является специальный субъект (например, должностное лицо в ст.ст. 285, 286, 290, 292 УК РФ) либо использование служебного положения как способ совершения преступления (ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 160 УК РФ и т. д.). Однако в приговорах других судов в подобных ситуациях совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел признавалосьотягчающим наказание обстоятельством, что в случае возникновения возражений в ходе судебного разбирательства со стороны таких участников уголовного судопроизводства, как подсудимый, защитник или прокурор, аргументировалось отсутствием законодательных ограничений на применение данного обстоятельства как отягчающего по кругу умышленных преступлений.

Конституционный Суд Российской Федерации не давал прямого ответа на вопрос о том, подлежит ли применению п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ в случае совершения сотрудником органа внутренних дел преступления в связи с исполнением служебных обязанностей, ссылаясь на необходимость использовать ч. 2 ст. 63 УК РФ и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, касающиеся назначения наказания⁸. Последний же детализировал свою позицию лишь в постановлении от 22 декабря 2015 г. «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания», в п. 32 которого вопрос о применении п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ с учетом положений ч. 2 той же статьи решен однозначно: «В случае совершения сотрудником органа внутренних дел преступления с использованием своего служебного положения (например, преступления, предусмотренного частью 3 статьи 160, статьей 286 УК РФ) суд не вправе учитывать данные, характеризующие субъект преступления, в качестве отягчающего наказание обстоятельства, предусмотренного пунктом «о» части 1 статьи 63 УК РФ»⁹.

Таким образом, Пленум Верховного Суда Российской Федерации распространил применение рассматриваемого отягчающего обстоятельства только на общеуголовные преступления, исключив, кроме того, его учет и в тех случаях, когда в составах общеуголовных преступлений есть квалифицирующий признак «совершение преступления с использованием служебного положения» и он вменяется лицу.

Нельзя, однако, не заметить, что такой подход, по существу, нивелирует аргументы, сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации в обоснование отсутствия нарушения конституционного принципа равенства включением в перечень отягчающих наказание обстоятельств совершения умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел. В процитированном выше определении Конституционного Суда Российской Федерации говорится о возложенной на сотрудников органов внутренних дел исключительной по своему объему и характеру – даже в сравнении с сотрудниками иных правоохранительных органов – ответственности по защите жизни и здоровья граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка, что, по его мнению, и позволяет федеральному законодателю дифференцировать уголовную ответственность и наказание посредством дополнительных ограничений прав, связанных с правовым статусом (должностным положением) этих субъектов. Что же касается Пленума Верховного Суда Российской Федерации, то он, напротив, уравнивает сотрудников органов внутренних дел с иными должностными лицами как специальными субъектами преступлений, полагая, что учет при совершении должностных и служебных преступлений анализируемого отягчающего наказания обстоятельства будет нарушать ч. 2 ст. 63 УК РФ. В результате правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Суда Российской Федерации не согласуются друг с другом.

Зарубежное уголовное законодательство в решении рассматриваемого вопроса идет двумя путями. В действующих уголовных кодексах ряда стран (Австрия, Бельгия, Болгария, Германия,

⁸ По запросу Лабитнангского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пункта «о» части первой статьи 63 Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 1623-О-О. URL : <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision82616.pdf>

⁹ О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 22 дек. 2015 г. № 58. URL : http://www.vsrp.ru/Show_pdf.php?Id=10588

Голландия, Дания, Испания, Норвегия, Польша, Франция, Швейцария, Швеция)¹⁰ в принципе нет указания на такое отягчающее наказание обстоятельство, как совершение его сотрудником полиции или лицом со схожим правовым статусом. Что же касается уголовных кодексов стран бывшего СССР, то в них содержится условно схожее обстоятельство, отягчающее наказание, но формулируется оно иначе, причем в двух вариантах: или совершение преступления сотрудником правоохранительного или специального государственного органа, судьей с использованием своего служебного положения (например, п. 16 ч. 1 ст. 54 УК Республики Казахстан¹¹), или совершение преступления лицом, нарушившим тем самым принятую им присягу или профессиональную клятву (например, УК Армении, Азербайджана, Белоруссии и т. д.)¹². Соответственно, при таких подходах отсутствует дискриминация, так как уравниваются в правах либо все представители правоохранительных органов и судейского сообщества, либо все лица, являющиеся по своему статусу государственными служащими.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

– во-первых, по смыслу Конституции Российской Федерации использование мер уголовной ответственности оправдано необходимостью обеспечения указанных в ней целей защиты основ конституционного строя Российской Федерации, нравственности, здоровья, прав и закон-

ных интересов граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

– во-вторых, при определении меры уголовной ответственности суд исходит из положений, закрепленных в Уголовном кодексе Российской Федерации (в том числе об обстоятельствах, смягчающих и отягчающих наказание) на основании принципов, установленных в Конституции Российской Федерации, которые в рассматриваемом вопросе серьезно подрываются;

– в-третьих, в рамках теории и практики уголовного права возникло серьезное конституционно-правовое противоречие по вопросу применения отягчающего наказания обстоятельства «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел», причем налицо противоречивый подход двух высших судебных инстанций Российской Федерации;

– в-четвертых, наличие подобного отягчающего обстоятельства является исключительным для Российской Федерации в сравнении со многими зарубежными странами, что свидетельствует о дискриминационности имеющегося в УК РФ положения;

– и, наконец, в-пятых, сохранение данного пункта в уголовном законодательстве России несет в себе серьезную угрозу росткам провозглашенного Конституцией Российской Федерации 1993 г. подлинно демократического, свободного и правового государства, которые лишь недавно стали проникать в политическую культуру общества.

Список литературы

1. Гладких В. И. Парадоксы современного законотворчества: критические заметки на полях Уголовного кодекса // Российский следователь. 2012. № 11. С. 15–18.
2. Елинский А. В. Конституционное измерение уголовного права // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 3. С. 159–176.
3. Кудряшов А. В. Влияние реформы МВД России на уголовное законодательство // Правопорядок: история, теория, практика. 2014. № 1 (2). С. 130–132.
4. Медведев С. С., Лысенко А. В. Проблемные моменты статьи 286.1 УК РФ и обстоятельства, отягчающего наказание, – п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ // Общество и право. 2010. № 5 (32). С. 90–93.
5. Плохова В. И. Содержательные условия правомерного ограничения прав и свобод человека в уголовной сфере (общие вопросы) // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2016. Т. 10. № 1. С. 105–116.
6. Плохова В. И. Условия правомерного ограничения прав и свобод человека в уголовной сфере // Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права. 2014. № 4. С. 83–92.
7. Понятовская Т. Г. Совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел как обстоятельство, отягчающее наказание // Общество и право. 2014. № 3 (49). С. 89–94.
8. Хрестоматия по конституционному праву : учеб. пособие / сост.: Н. А. Богданова, Д. Г. Шустров. СПб. : Алеф-Пресс, 2014. Т. 2: Конституционные основы устройства государства и общества. Конституционные основы правового положения личности. 966 с.

¹⁰ Зарубежные уголовные кодексы. URL : <http://crimpravo.ru/page/zar-uk/>

¹¹ Уголовный кодекс Республики Казахстан от 3 июля 2014 г. № 226-V (ред. от 26 июля 2016 г.). URL : http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575252#pos=1;-307

¹² Зарубежные уголовные кодексы. URL : <http://crimpravo.ru/page/zar-uk/>

References

1. Gladkikh V. I. Paradoxyi sovremennogo zakonotvorchestva: kriticheskie zametki na polyakh Ugolovno kodeksa [Paradoxes of Contemporary Law-Making: Critical Notes on the Margins of the Criminal Code]. *Rossiiskii sledovatel' – Russian Investigator*, 2012, no. 11, pp. 15–18.
2. Elinsky A. V. Konstitutsionnoe izmerenie ugolovno prava [Constitutional Dimension of Criminal Law]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie – Comparative Constitutional Review*, 2012, no. 3, pp. 159–176.
3. Kudryashov A. V. Vliyaniye reformy MVD Rossii na ugolovno zakonodatel'stvo [The Impact of the Reform of the Ministry of Internal Affairs of Russia on Criminal Law]. *Pravoporyadok: istoriya, teoriya, praktika – The Rule of Law: History, Theory, Practice*, 2014, no. 1 (2), pp. 130–132.
4. Medvedev S. S., Lysenko A. V. Problemnye momenty stat'i 286.1 UK RF i obstoyatel'stva, otyagchayushchego nakazanie, – p. «o» ch. 1 st. 63 UK RF [Problematic Aspects of Art. 286.1 of the Criminal Code of the Russian Federation and of the Circumstance Aggravating Punishment – Paragraph «O» of Part 1 of Art. 63 of the Criminal Code of the Russian Federation]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*, 2010, no. 5 (32), pp. 90–93.
5. Plokhova V. I. Soderzhatel'nye usloviya pravomernogo ogranicheniya prav i svobod cheloveka v ugolovnoi sfere (obshchie voprosy) [Substantial Conditions for the Lawful Restriction of Rights and Freedoms in the Criminal Sphere (General Issues)]. *Kriminologicheskii zhurnal Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava – Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2016, vol. 10, no. 1, pp. 105–116.
6. Plokhova V. I. Usloviya pravomernogo ogranicheniya prav i svobod cheloveka v ugolovnoi sfere [Terms of Legitimate Restrictions of Human Rights and Freedoms in Criminal Sphere]. *Kriminologicheskii zhurnal Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta ekonomiki i prava – Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law*, 2014, no. 4, pp. 83–92.
7. Ponyatovskaya T. G. Sovershenie umyshlennogo prestupleniya sotrudnikom organa vnutrennikh del kak obstoyatel'stvo, otyagchayushchee nakazanie [Committing an Intentional Crime of Law-Enforcement Officer as a Circumstance Aggravating the Punishment]. *Obshchestvo i pravo – Society and Law*, 2014, no. 3 (49), pp. 89–94.
8. Bogdanova N. A., Shustrov D. G. (Comps.). *Khrestomatiya po konstitutsionnomu pravu. T. 2: Konstitutsionnye osnovy ustroystva gosudarstva i obshchestva. Konstitutsionnye osnovy pravovogo polozheniya lichnosti* [Chrestomathy on Constitutional Law. Vol. 2 : The Constitutional Foundations of State and Society. The Constitutional Basis of the Legal Status of the Individual]. St. Petersburg, Alef-Press Publ., 2014. 966 p.

УДК 342.7

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-24-28

О ГАРАНТИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

КАШТАНОВА Елена Александровна*

✉ denpasar83@mail.ru

Ул. Саперная, 34, г. Санкт-Петербург, 196602, Россия

Аннотация. В статье раскрываются вопросы сущности и содержания гарантированности реализации права на образование, система гарантий реализации конституционно-правовых принципов и норм, в том числе закрепляющих систему прав и свобод человека и гражданина. Автором рассматриваются функции гарантирования (стимулирующая, правообеспечительная и правоохранительная), анализируются виды гарантий – гарантии, относящиеся к самому праву на образование, и гарантии, относящиеся к качеству образования.

Ключевые слова: права человека, право на образование, гарантирование права на образование, гарантии реализации прав и свобод человека и гражданина, объект гарантирования, гарантии реализации конституционно-правовых норм, функции гарантирования.

On the Guarantee of the Realization of the Right to Education

Kashanova Elena A.**

✉ denpasar83@mail.ru

34 Sapernaya st., St. Petersburg, 196602, Russia

Abstract. The article reveals the issues of the essence and content of the guarantee of the realization of the right to education, the system of guarantees for the implementation of constitutional and legal principles and norms, including those that consolidate the system of rights and freedoms of human and citizen. The Author examines the functions of guarantee (stimulating, law enforcement and law enforcement), analyzes types of guarantees – guarantees related to the very right to education and quality of education.

Key words: human rights, the right to education, guaranteeing the right to education, guarantees of the realization of human and citizen rights and freedoms, the object of guarantee, guarantees for the implementation of constitutional and legal norms, safeguards functions.

Каким бы высоким авторитетом ни обладали конституционные нормы, они не реализуются автоматически. У конституции, как считают многие ученые, нет собственного механизма реализации [4–6, 9]; им, в сущности, является вся правовая система, все ее элементы и взаимосвязи между ними прямо или косвенно причастны к осуществлению конституционных норм и принципов. Поэтому демократическое государство, основанное на стабильно развивающейся и эффективно работающей конституции,

предполагает многоуровневый характер реализации конституционных норм.

Многоуровневость реализации норм права вообще и конституционных норм в частности предполагает, что любая правовая норма, исходя из ее роли в системе права, может рассматриваться, с одной стороны, в качестве объекта гарантирования, а с другой – в качестве гарантии других правовых норм. Конституционные нормы, в первую очередь входящие в институты основ конституционного строя и прав человека,

* Старший преподаватель кафедры юридических дисциплин Санкт-Петербургского института повышения квалификации работников Федеральной службы исполнения наказаний, кандидат юридических наук.

** Senior Lecturer at the Department of Legal Disciplines of St. Petersburg Institute of Improvement of Professional Skill of Workers of the Federal Service of Execution of Punishments, Candidate of Legal Sciences.

обладают не только высшей юридической силой, но и особой социальной значимостью. В силу этого они рассматриваются в качестве объектов гарантирования, за ними должны стоять предусмотренные правом гарантии. При этом следует иметь в виду, что основополагающие принципы конституционного строя, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью занимают одно из первых мест в иерархии норм права, следовательно, и гарантии их реализации занимают в проблеме гарантирования особое место: выступая гарантиями высшей юридической силы, они, отмечает Н. А. Боброва, представляют собой нормативные указания на имеющиеся в обществе экономические, политические, идеологические предпосылки и условия, на неуклонно осуществляемые меры организационного характера и постоянно совершенствующиеся правовые средства [1, с. 51].

Гарантии реализации конституционно-правовых норм есть «юридически значимые и организационно-оформленные средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, способы достижения целей этих норм, организационно-правовые условия перевода регулирующих возможностей конституционного права в действительность, в фактическое поведение субъектов конституционно-правовых отношений» [7, с. 130–131]. «Реализация конституционных положений, — отмечал В. С. Основин, — должна быть многофункциональной и многоуровневой» [8, с. 16]. Т. Д. Зражевская выделяет три функции гарантирования, которые в совокупности выступают системой: стимулирующую (стимулирование всех форм реализации конституционного законодательства в целом и активности правоприменительных субъектов); правообеспечительную (непосредственное обеспечение всех условий процесса реализации конкретного конституционного закона); правоохранительную (охрана, защита конституционного законодательства) [4, с. 155].

Представляется, что помимо перечисленных гарантии могут выполнять и превентивные функции, устанавливая основания юридической ответственности за нарушения конституционных предписаний. По своей юридической природе правоохранительная и превентивная функции связаны с процессуальными конституционными нормами-гарантиями. В качестве примера можно привести предписание, содержащееся в п. 4 ст. 3 Конституции Российской Федерации, где

говорится, что захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону. Данное положение нельзя рассматривать в качестве санкции конституционно-правовой нормы, оно направлено на обеспечение ее реальности, социальной исполнимости.

Применительно к правам человека на процессуальный характер реализующих их норм обратил внимание Н. С. Бондарь, предложивший отойти от традиционной трехчленной систематизации всех прав и свобод на личные (гражданские), социальные и культурные, вычленив конституционно-процессуальные права-гарантии, сконцентрированные в ст.ст. 45–54 Конституции Российской Федерации.

В литературе высказана точка зрения, что средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, могут выполнять соответствующие функции при условии, если содержащиеся в текущем законодательстве правовые предписания не противоречат конституционным принципам и нормам [11, с. 90]. Но правовые предписания, содержащиеся в законодательстве, характеризующие внутреннее устройство системы права, являются лишь частью национальной правовой системы, которая представляет собой «совокупность внутренне согласованных, взаимосвязанных, социально однородных юридических средств, методов, процедур, с помощью которых публичная политическая власть оказывает регулятивно-организующее и стабилизирующее воздействие на общественные отношения, реализует меры юридической ответственности» [10, с. 240].

Поэтому исходный тезис должен звучать несколько иначе, чем это представляется Н. А. Ткачевой: средства реализации предписаний, содержащихся в нормах конституционного права, могут выполнять соответствующие функции при условии, если они находят адекватное отражение в национальной правовой системе. Иными словами, конституционные провозглашения должны дополняться правовыми предписаниями, содержащимися в источниках позитивного права, а также соответствующим механизмом правового воздействия, юридической практикой, правовой идеологией, сформировавшейся на юрисдикционной территории данного государства. Только в этом случае можно говорить о создании системы гарантирования реализации конституционных принципов и норм, в том числе закрепляющих систему прав и свобод человека и гражданина.

Термин «гарантирование» применительно к государственно-правовой проблематике имеет несколько смысловых значений, выступая по отношению к отдельным гарантиям как цель, как процесс, как результат. В первом и последнем случаях представляется удачным термин «гарантированность» как исходный и конечный пункт процесса гарантирования всей деятельности по гарантированию, которая отталкивается от определенного объективно заданного уровня гарантированности, от уже имеющихся результатов по гарантированию, чтобы достичь реализации каждой нормы в конкретном случае, то есть цели фактически высокого уровня гарантированности [1].

В юридической науке вопрос гарантий всегда рассматривался применительно либо к отдельным конституционно-правовым институтам, либо к отдельным нормативным актам.

Закон Российской Федерации «Об образовании» не содержит специальной нормы, в которой бы приводилось легальное определение понятия «гарантии». Однако среди задач законодательства Российской Федерации в области образования предусмотрено создание правовых гарантий для свободного функционирования и развития системы образования Российской Федерации (п. 3 ст. 4), а ст. 5 содержит развернутый перечень государственных гарантий прав граждан Российской Федерации в области образования.

Гарантируется, в частности, возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости; недопустимость ограничения прав граждан на профессиональное образование по признакам пола, возраста, состояния здоровья, наличия судимости вне ограничений, которые могут быть установлены только законом; создание системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования; общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования и т. д. с точки зрения воспроизведения положений ст. 43 Конституции Российской Федерации.

В данных случаях гарантиями выступают конкретные правомочия, обеспечивающие до-

стижение определенного социального результата, которые с полным основанием можно рассматривать как некие расширенные по сравнению с Конституцией Российской Федерации нормы провозглашения. Гарантированность же конституционных установлений, в том числе в области прав и свобод, в частности права на образование, обеспечивается иными средствами, как правило, рассосредоточенными по различным законодательным и подзаконным актам федерального и регионального уровней.

Под гарантированностью как обеспечением конституционных прав и свобод Н. В. Витрук еще в советское время понимал «систему общих условий и специальных (юридических) средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию, а в необходимых случаях и охрану» [2, с. 195–196]. Этот подход в принципе сохранился и в настоящее время [3], причем «если под общими гарантиями понимается совокупность экономических, политических и других условий, делающих права реальными, то юридические гарантии предполагают закрепление прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в нормах права, обеспечение, охрану и защиту их всей системой правоохранительной деятельности государства, комплексом структур внутригосударственного и наднационального уровня» [12, с. 27].

Не возражая против такой классификации гарантий, тем более что их теоретическое обоснование содержится в значительном числе работ ведущих отечественных ученых-конституционалистов, полагаем целесообразным обратить внимание на следующее.

1. Гарантии (как общие условия или специальные юридические средства) реализации прав и свобод лишь на уровне теоретического обобщения можно рассматривать как нечто цельное, раз и навсегда данную совокупность государственных мер по осуществлению индивидуумами своих правомерных притязаний. На самом деле и здесь следует поддержать точку зрения В. И. Крусса: применительно к одним правам следует говорить о гарантиях как форме помощи (государственной, муниципальной), к другим – как о стимулах в пользовании своими конституционными правами.

2. Действующий закон Российской Федерации «Об образовании» – один из «долгожителей» российской правовой системы, он принят 10 июля 1992 г., т. е. по времени принятия закон

доконституционный. Многочисленные дополнения и изменения, которые были внесены в этот закон, привели его содержание в части закрепления гарантий реализации права на образование в полное соответствие с Конституцией Российской Федерации, в ряде случаев расширив тот гарантирующий перечень, который содержит в себе ст. 43 Основного закона. Этот процесс – процесс трансформации доконституционного законодательного акта в законодательный акт, воспроизводящий конституционную модель права на высшее образование, можно оценивать как процесс конституционализации правового порядка в сфере образования.

3. Гарантированы могут быть лишь реальные нормы, которые правильно отражают объективные закономерности общественного развития, соответствуют специфическим обстоятельствам времени и места, согласуются с системой права. Принцип реальности означает актуальность самих возможностей, заложенных в праве, их опору на фактические предпосылки и условия, реальность их перехода в действительность с помощью организационно-правовых гарантий. В силу этого уже отмечавшаяся нами попытка выделить два вида гарантий – гарантии, относящиеся к самому праву на образование, и гарантии, относя-

щиеся к качеству образования, является своего рода основой для построения разветвленной системы гарантий, относящихся к различным этапам и компонентам организации системы образования и образовательного процесса.

Суммируя сказанное, необходимо подчеркнуть, что гарантии реализации права на образование, в том числе высшее образование, должны базироваться на четких инструментах оценки проблемных зон осуществления образования, обеспечивать, во-первых, объективную оценку образовательной ситуации и необходимость гарантирующего вмешательства в ее решение со стороны общества и государства; во-вторых, социальную исполнимость вытекающих из конституционных предписаний конкретных гарантий развития образования; в-третьих, позитивное развитие государственных и общественных институтов, обеспечивающих функционирование образовательной сферы. Если гарантии представляют собой некий статичный набор необходимых для этого средств и инструментов, то гарантированность выступает как постоянный динамический процесс их обновления, совершенствования и избирательного задействования в интересах решения текущих и перспективных задач развития российской системы образования.

Список литературы

1. Боброва Н. А. Гарантии реализации государственно-правовых норм : [моногр.]. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 161 с.
2. Витрук Н. В. Социально-правовой механизм реализации конституционных прав и свобод граждан // Конституционный статус личности в СССР / редкол.: Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. М. : Юрид. лит., 1980. С. 195–209.
3. Гасанов К. К. Конституционный механизм защиты основных прав человека : моногр. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2004. 431 с.
4. Зражевская Т. Д. Реализация конституционного законодательства. Проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. Воронеж, 1999. 375 с.
5. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. М. : Юристъ, 2001. 444 с.
6. Лучин В. О. Реализация конституционных норм: общее и особенное // Конституционная реформа в СССР: актуальные проблемы : [сб. ст.] / АН СССР, Ин-т гос-ва и права ; [редкол.: Е. К. Глушко и др.]. М. : ИГПАН, 1990.
7. Орзих М. Ф. Юридические гарантии, средства и методы применения правовых норм // Юридические гарантии правильного применения советских правовых норм и укрепление социалистической законности : тез. докл. и сообщений всесоюз. науч. конф. Киев, 1970.
8. Основин В. С. О некоторых методологических вопросах реализации конституционных норм // Теоретические вопросы реализации советской Конституции / Ин-т гос-ва и права Акад. наук СССР ; отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 1982.
9. Пархоменко А. Г. Идеи российского конституционализма и их реализация в отечественном конституционном (государственном) праве : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 299 с.
10. Ромашов Р. А. Теория государства и права. СПб. : Питер, 2006. 254 с.
11. Ткачева Н. А. Проблемы гарантированности основ конституционного строя : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. 179 с.
12. Хазов Е. Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. 63 с.

References

1. Bobrova N. A. *Garantii realizatsii gosudarstvenno-pravovykh norm* [Guarantees of the Implementation of State-Legal Norms], Voronezh, Voronezh University Publ., 1984. 161 p.
2. Vitruk N. V. *Sotsial'no-pravovoi mekhanizm realizatsii konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan* [Socio-Legal Mechanism

for the Implementation of Constitutional Rights and Freedoms of Citizens]. *Konstitutsionnyi status lichnosti v SSSR – Constitutional Status of the Individual in the USSR*. Moscow, Yurid. Lit. Publ., 1980, pp. 195–209.

3. Gasanov K. K. *Konstitutsionnyi mekhanizm zashchity osnovnykh prav cheloveka* [The Constitutional Mechanism for the Protection of Fundamental Human Rights]. Moscow, YuNITI-DANA Publ., 2004. 431 p.

4. Zrazhevskaya T. D. *Realizatsiya konstitutsionnogo zakonodatel'stva. Problemy teorii i praktiki*. Dis. d-ra yurid. nauk [Implementation of Constitutional Legislation. Problems of Theory and Practice. Dr. Legal Sci. Dis.]. Voronezh, 1999. 375 p.

5. Kutafin O. E. *Predmet konstitutsionnogo prava* [Subject Matter of Constitutional Law]. Moscow, Yurist' Publ., 2001. 444 p.

6. Luchin V. O. *Realizatsiya konstitutsionnykh norm: obshchee i osobennoe* [Implementation of Constitutional Norms: the Similarities and Differences]. *Konstitutsionnaya reforma v SSSR: aktual'nye problemy – The Constitutional Reform in the USSR: Current Problems*. Moscow, IGPAN Publ., 1990.

7. Orzikh M. F. *Yuridicheskie garantii, sredstva i metody primeneniya pravovykh norm* [Legal Guarantees, Means and Methods of Application of Legal Norms]. *Yuridicheskie garantii pravil'nogo primeneniya sovetskikh pravovykh norm i ukreplenie sotsialisticheskoi zakonnosti – Legal Guarantees of the Correct Application of Soviet Legal Norms and Strengthening of Socialist Legality*. Kiev, 1970.

8. Osnovin V. S. *O nekotorykh metodologicheskikh voprosakh realizatsii konstitutsionnykh norm* [On Some Methodological Issues of the Implementation of Constitutional Norms]. *Teoreticheskie voprosy realizatsii sovetskoi Konstitutsii – Theoretical Issues of the Implementation of the Soviet Constitution*. Moscow, 1982.

9. Parkhomenko A. G. *Idei rossiiskogo konstitutsionalizma i ikh realizatsiya v otechestvennom konstitutsionnom (gosudarstvennom) prave*. Dis. d-ra yurid. nauk [Ideas of Russian Constitutionalism and Their Implementation in the Domestic Constitutional (State) Law. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 1999. 299 p.

10. Romashov R. A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. St. Petersburg, Piter Publ., 2006. 254 p.

11. Tkacheva N. A. *Problemy garantirovannosti osnov konstitutsionnogo stroya*. Dis. kand. yurid. nauk [Problems of Guaranteeing the Foundations of the Constitutional System. Cand. Legal Sci. Dis.]. Stavropol, 2004. 179 p.

12. Khazov E. N. *Konstitutsionnye garantii prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii: teoreticheskie osnovy i problemy realizatsii*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [Constitutional Guarantees of Human and Citizen's Rights and Freedoms in Russia: Theoretical Bases and Implementation Problems. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2011. 63 p.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 347.7

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-29-34

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДОБРОСОВЕЩНОСТИ В ПРОЦЕССЕ БАНКРОТСТВА

САХАРОВА Юлия Владимировна*

✉ 1887342@mail.ru

Ул. Бежицкая, 14, г. Брянск, 241036, Россия

Аннотация. Статья посвящена исследованию проблем реализации принципа добросовестности применительно к процедурам банкротства. Рассмотрены проблемы определения добросовестности, критерии определения добросовестности арбитражного управляющего, критерий достаточности в его действиях, добросовестность в соблюдении сроков исковой давности в процедурах несостоятельности, а также нарушение принципа добросовестности при непринятии арбитражным управляющим надлежащих мер к оспариванию договоров должника.

Ключевые слова: несостоятельность (банкротство), добросовестность, принцип, арбитражный управляющий.

Legal Problems of Realization of the Principle of “Good Faith” in the Course of Bankruptcy

Sakharova Yuliya V.**

✉ 1887342@mail.ru

14 Bezhitskaya st., Bryansk, 241036, Russia

Abstract. This article is about research problems of realization of the principle of conscientiousness in relation to procedures of insolvency (bankruptcy). The Author considers problems of determination of category “conscientiousness”, the questions of criteria to determine the good faith of the trustee, the criteria of “sufficiency” in his actions, good faith in complying with the statute of limitations in the procedures of bankruptcy, as well as violation of the principle of good faith with the liquidator failure to take appropriate action to challenge the debtor's contracts.

Key words: bankruptcy, good faith, principle, trustee.

Сфера несостоятельности (банкротства) является одной из наиболее острых не только в российском законодательстве, но и в предпринимательской деятельности вообще. Сама

* Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Брянского государственного университета им. академика И. Г. Петровского, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Civil Disciplines of Bryansk State Academician I. G. Petrovski University, Candidate of Legal Sciences.

рассматриваемая сфера требует повышения уровня добросовестности участников отношений.

Исследованию категории «добросовестность» на сегодняшний день посвящено довольно большое количество статей, работ, доктринальных исследований. Зачастую российские правоведы рассматривают дефиницию «добросовестность» сквозь призму его соотношения с разумностью [3, с. 8; 5, с. 7]. При этом до сих пор в доктрине нет единства взглядов на само понятие добросовестности как принципа межотраслевой категории. Это осложняется еще и тем, что Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) не содержит четкого понятия и легального определения категории «добросовестность», хотя на его применение указывает ряд статей ГК РФ и Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»¹ (далее – Закон о банкротстве), а также иных нормативных актов различных отраслей права.

Добросовестность как понятие выступает в первую очередь философской категорией. В литературе под добросовестностью понимают духовно-нравственные качества личности, такие как правдивость, честность, ответственность. Добросовестность в основе своей имеет такие духовные качества человека, как доброжелательность, стремление к добру, это критерий отношения человека к миру, движение к истине [1, с. 35].

Подход к определению добросовестности через категории добра и зла, сформулированный Е. Е. Богдановой, видится весьма современным. Под добросовестностью названный автор предлагает понимать сложившуюся в обществе и признанную законом, обычаями или судебной практикой систему представлений о нравственности поведения при приобретении, осуществлении и защите прав, а также при исполнении обязанностей. Поведение, отражающее представление общества о добре, следует считать добросовестным. Поведение, отражающее представление общества о зле, – недобросовестным [2, с. 1364].

С. Ю. Чашкова под добросовестностью предлагает понимать субъективное состояние лица, которое характеризуется тем, что оно не знало и не должно было знать о своих неправомерных действиях в момент их совершения [7, с. 48].

Очень проработанным понятие добросовестности видится в работах О. В. Мазур. Требование добросовестности в российском праве она делит на два элемента: субъективную и объективную добросовестность. При этом субъективная добросовестность предполагает оценку субъективного состояния лица с точки зрения его фактической честности, обоснованной убежденности в правомерности собственных действий. С позиции объективной добросовестности оценке подлежит объективное соответствие действий субъекта разумным ожиданиям определенных третьих лиц, для защиты которых установлено требование добросовестности исходя из требований закона или из существа обязательства [5, с. 16].

Применительно к сфере несостоятельности (банкротства) стоит согласиться с мнением А. А. Кравченко, что категория «недобросовестные действия» по своему объему не совпадает с дефиницией «правонарушение» или нарушение императивных норм права, так как недобросовестность может проявляться у субъектов процедур несостоятельности (банкротства) и в границах, определенных законом, например, неосуществление всех возможных действий, которые могут способствовать восстановлению платежеспособности и реабилитации предприятия [4, с. 13].

Следует отметить, что практически для любого субъекта процедур несостоятельности (банкротства) можно выделить механизмы недобросовестных действий, в том числе действий в обход закона. При этом к субъектам в рассматриваемой сфере можно отнести должника в лице его учредителей, участников и иных лиц, кредиторов должника, а также арбитражного управляющего. Поскольку требования к объему настоящей статьи не позволяют рассмотреть недобросовестные действия как непосредственное выражение реализации принципа добросовестности, всех субъектов процедур несостоятельности (банкротства), то кажется правильным остановиться на исследовании недобросовестных действий арбитражного управляющего, поскольку, выступая управляющим, он обязан действовать добросовестно и разумно в интересах должника, кредиторов и общества, что обеспечивается в том числе и возможностью оспаривания его действий (бездействия) в су-

¹ О несостоятельности (банкротстве) : федер. закон от 26 окт. 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

дебном порядке, если у заинтересованных лиц возникают сомнения относительно соответствия его деятельности таким требованиям, которые могут влечь нарушение прав и законных интересов заинтересованных лиц.

Российское законодательство содержит ряд мер, направленных на обеспечение добросовестности арбитражного управляющего. В частности, к ним можно отнести институт ответственности арбитражного управляющего. А. А. Кравченко выделяет спектр мер ответственности, которые возлагаются Законом о банкротстве на арбитражного управляющего: 1) отстранение от исполнения обязанностей в деле о банкротстве (по делу № А26-10095/2009 определением суда конкурсный управляющий был отстранен от исполнения своих обязанностей в процессе несостоятельности (банкротства) в связи с тем, что им была нарушена обязанность действовать разумно и обоснованно в интересах должника и кредиторов); 2) исключение из саморегулируемой организации (в случае нарушения установленных условий членства в саморегулируемой организации или несоответствия этим условиям); 3) возмещение убытков (дела № А66-2955/2012, № А33-14033/2008 и иных) [4, с. 14–15].

Соглашаясь с соответствующим видением института ответственности арбитражного управляющего, проблемным аспектом видится вопрос о критериях оценки деятельности арбитражного управляющего и чему именно должен соответствовать объем исполненных обязанностей и действий арбитражным управляющим, чтобы его деятельность была добросовестной.

Нормы Закона о банкротстве об обязанностях арбитражного управляющего и о статусе арбитражного управляющего в процедурах банкротства предусматривают определенный набор его обязанностей и прав. При этом названный закон предусматривает и определенный объем действий, которые должен произвести арбитражный управляющий, подтверждения об осуществлении которых должны быть представлены в суд (например, п. 2 ст. 67 – обязанность временного управляющего представить в суд отчет о своей деятельности, заключение о финансовом состоянии должника и иные документы и пр.).

В данном случае целесообразно использование критерия достаточности в действиях ар-

битражного управляющего: 1) были ли им произведены все необходимые действия для того, чтобы восстановить платежеспособность предприятия, ведь на сегодняшний день количество дел о несостоятельности (банкротстве), которые завершаются восстановлением платежеспособности должника и расчетом с кредиторами, крайне незначительно (дела № А64-3007/98-2, № А73-5396/2007, № А07-94/2013); 2) произведен ли розыск всего имущества юридического лица, утраченного или незаконно выбывшего из его владения; 3) оспорены ли все сделки должника с учетом положений главы III.1 Закона о банкротстве; 4) взыскан ли весь объем дебиторской задолженности; 5) было ли направлено в арбитражный суд заявление о привлечении к ответственности руководителей, учредителей, контролирующих лиц должника, ответственных за неудовлетворительное финансовое состояние должника в случае обнаружения их вины (например, по делу № А79-7577/2010 судом удовлетворено требование о привлечении бывшего руководителя должника к субсидиарной ответственности по обязательствам должника. Судом установлено, что действия бывшего руководителя должника способствовали ухудшению финансового положения последнего и его несостоятельности, наличие вины бывшего руководителя должника в банкротстве доказано) [4, с. 16].

В судебной практике добросовестность арбитражного управляющего рассматривается в первую очередь в свете срока исковой давности. Основные ее критерии закреплены в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» от 23 декабря 2010 г. № 63², согласно которому оценке подлежит такой аспект, насколько управляющий мог установить наличие этих обстоятельств, действуя разумно и проявляя требующуюся от него по условиям оборота осмотрительность. Необходимо принимать во внимание, что утвержденный при введении процедуры несостоятельности (банкротства) разумный управляющий оперативно запрашивает всю необходимую ему для осуществления своих полномочий информацию, в том числе ту, которая может свидетельствовать о совершении сделок, подпадающих под действие

² О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»: постановление Пленума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 23 дек. 2010 г. № 63 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3.

норм статей 61.2 или 61.3 Закона о банкротстве. В частности, разумный управляющий запрашивает у руководителя должника и предыдущих управляющих бухгалтерскую и иную документацию должника, у соответствующих лиц – сведения о совершенных в течение 3 лет до возбуждения дела о банкротстве и позднее сделках по отчуждению имущества должника (в частности, недвижимого имущества, долей в уставном капитале, автомобилей и т. д.), а также имевшихся счетах в кредитных организациях и осуществлявшихся по ним операциям и т. п.

В данном случае стоит отметить, что у арбитражного управляющего есть свои сроки исковой давности, пропуск которых влечет за собой отказ в его иске об оспаривании сделки должника. К примеру, по делу № А47-2454/2011 суды трех инстанций удовлетворили требования об оспаривании сделки, но Верховный Суд Российской Федерации отменил судебные акты, указав: «Как установлено судами, процедура наблюдения в отношении общества введена определением Арбитражного суда Оренбургской области от 21.07.2011 г., временным управляющим должником утвержден Мясников А. В., на которого впоследствии решением Арбитражного суда Оренбургской области от 22.11.2011 г. было возложено исполнение обязанностей конкурсного управляющего должником.

С учетом изложенного о совершении оспариваемой сделки арбитражный управляющий Мясников А. В. мог и должен был узнать в период исполнения им обязанностей временного управляющего, о чем свидетельствует составленное им заключение о наличии (отсутствии) признаков фиктивного и преднамеренного банкротства общества, в котором спорная сделка отражена. Поэтому срок исковой давности начал течь с момента возложения на Мясникова А. В. обязанностей конкурсного управляющего должником.

Заявление о признании оспариваемой сделки недействительной подано в арбитражный суд вновь назначенным конкурсным управляющим Бортниковым Н. А., являющимся в силу положений пункта 6 статьи 20.3 Закона о банкротстве процессуальным правопреемником арбитражного управляющего Мясникова А. В., 03.12.2012 г., то есть за пределами сроков исковой давности»³.

В данном деле можно отметить два аспекта: 1) несоблюдение годичного срока исковой давно-

сти, установленного для конкурсного управляющего, может быть самостоятельным основанием для отклонения заявления (в данном случае других оснований для отказа не было, что вытекает из актов трех судебных инстанций); 2) решение вопроса о правопреемстве управляющих: тот факт, что об основаниях для оспаривания сделки узнал один управляющий, а оспорил сделку уже другой, не имеет значения для оценки применения исковой давности.

Интересен другой пример из судебной практики. Предметом рассмотрения суда явились действия (бездействие) арбитражного управляющего, связанные с оспариванием сделки должника – общества в судебном порядке по спору об оспаривании подозрительной сделки должника. Конкурсный кредитор требовал отстранения арбитражного управляющего. Основанием же для обращения конкурсного кредитора послужило неправомерное поведение арбитражного управляющего, которое следует квалифицировать как нарушение принципа добросовестности в процессе несостоятельности (банкротства) (дело № А21-1723/2010).

Спор заключался в том, что заявитель – конкурсный кредитор потребовал от конкурсного управляющего принять меры к судебному оспариванию договора поручительства, считая договор подозрительной сделкой на основании п. 2 ст. 61.2 Закона о банкротстве, совершенной в целях причинения вреда имущественным правам кредиторов, заключение которой привело к значительному увеличению размера имущественных требований, предъявленных к обществу. Договор был заключен за два месяца до принятия заявления о признании общества банкротом. По такому договору на сумму более 1 млрд рублей общество обязалось отвечать за исполнение обязательств заемщиком перед компанией. Объем обязательств, дополнительно принятых обществом на момент совершения сделки, многократно превышал балансовую стоимость активов общества, которое отвечало признакам неплатежеспособности и недостаточности имущества. Компания, ссылаясь на наличие обеспечения и неисполнение обязательств заемщиком, обратилась в суд о включении в реестр требований кредиторов должника.

Арбитражный управляющий от предложения конкурсного кредитора уклонился, при этом от-

³ Определение Верхов. Суда Рос. Федерации от 15 июня 2015 г. № 309-ЭС15-1959 по делу № А47-2454/2011. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

каза не заявил, хотя кредитор в письме с предложением ссылался на конкретные доказательства. В суд с требованием о признании недействительным договора арбитражный управляющий обратился лишь в период рассмотрения поданной жалобы конкурсного кредитора на его бездействие, изложив заявление как частное мнение такого кредитора, не приложив никаких документов, что стало причиной оставления его без движения. При длительном бездействии управляющего лишь конкурсным кредитором были устранены обстоятельства, послужившие основанием для оставления заявления без движения.

Соответствующие факты явились основанием для вывода суда о ненадлежащем исполнении обязанностей конкурсного управляющего. Высшая судебная инстанция, удовлетворяя требования конкурсного кредитора, исходила из того, что в силу п. 4 ст. 20.3 Закона о банкротстве обязанность арбитражного управляющего действовать добросовестно и разумно в интересах должника и кредиторов означает, что при рассмотрении предложения об оспаривании сделки арбитражный управляющий обязан проанализировать, насколько убедительны аргументы кредитора и приведенные им доказательства, а также оценить реальную возможность фактического восстановления нарушенных прав должника и его кредиторов в случае удовлетворения

судом соответствующего заявления. Более того, само по себе обращение управляющего по оспариванию сделки не свидетельствует о должном исполнении им своих обязанностей⁴.

В приведенном деле ярко проявляется ненадлежащий характер действий и бездействия управляющего как проявление несоблюдения принципа добросовестности. Судебное оспаривание арбитражным управляющим сделок должника по специальным основаниям Закона о банкротстве посредством иска является одним из процессуальных средств для осуществления мер по защите имущества должника, реализация которого диктует добросовестное пользование процессуальными правами и исполнение процессуальных обязанностей, в том числе правом на обращение в суд, которым ввиду своего особого правового статуса в процедурах несостоятельности (банкротства) наделяется арбитражный управляющий [6, с. 51]. В силу ст. 61.9 Закона о банкротстве участие арбитражного управляющего посредством инициирования производств по спору о недействительности сделки при реализации им права на обращение в суд является собой процессуальную форму защиты прав и законных интересов должника. В рассмотренном деле арбитражный управляющий как раз так нарушил принцип добросовестности путем своего бездействия.

Список литературы

1. Безрукова В. С. Основы духовной культуры (энциклопедический словарь педагога). Екатеринбург : Деловая кн., 2000. 937 с.
2. Богданова Е. Е. Принцип добросовестности в договорных отношениях в российском и зарубежном праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 7 (44). С. 1363–1369.
3. Василенко Е. В. Категории «добросовестность» и «разумность» в гражданском праве: вопросы соотношения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2012. 27 с.
4. Кравченко А. А. Об ответственности за недобросовестность в отношениях несостоятельности (банкротства) // Предпринимательское право. 2015. № 2. С. 10–17.
5. Мазур О. В. Требование разумности в соотношении с требованием добросовестности в гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. 23 с.
6. Уксусова Е. Е. Конкурсное производство и «мини-производство» на примере обжалования действий (бездействия) арбитражного управляющего // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 7. С. 44–52.
7. Чашкова С. Ю. Применение категорий «добросовестность» и «разумность» при регулировании имущественных отношений супругов // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 9. С. 47–52.

References

1. Bezrukova V. S. Osnovy dukhovnoi kul'tury (entsiklopedicheskii slovar') [The Fundamentals of the Spiritual Culture (Encyclopedic Dictionary)]. Moscow, 2000. 375 p.
2. Bogdanova E. E. Printsip dobrosovestnosti v dogovornykh otnosheniyakh v rossiiskom i zarubezhnom prave [The Principle of Good Faith in Contractual Relations in Russian and Foreign Law]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 7 (44), pp. 1363–1369.
3. Vasilenko E. V. Kategorii «dobrosovestnost'» i «razumnost'» v grazhdanskom prave: voprosy sootnosheniya. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [Categories of “Good Faith” and “Reasonableness” in Civil Law: Issues of Correlation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Krasnodar, 2012. 27 p.

⁴ Постановление Президиума Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации от 28 февр. 2012 г. № 15935/11 по делу № А21-1723/2010. URL: http://arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_3b8602cb-9d44-4609-b046-ff9b5070bde1

4. Kravchenko A. A. Ob otvetstvennosti za nedobrosovestnost' v otnosheniyakh nesostoyatel'nosti (bankrotstva) [On Responsibility for Unfair Practices with Regard to Insolvency (Bankruptcy)]. *Predprinimatel'skoe pravo – Entrepreneurial Law*, 2015, no. 2, pp. 10–17.

5. Mazur O. V. Trebovanie razumnosti v sootnoshenii s trebovaniem dobrosovestnosti v grazhdanskom prave. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [The Requirement of Reasonableness in Relation to the Requirement of Good Faith in Civil Law. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. St. Petersburg, 2012. 23 p.

6. Uksusova E. E. Konkursnoe proizvodstvo i «mini-proizvodstvo» na primere obzhalovaniya deistvii (bezdeistviya) arbitrazhnogo upravlyayushchego [Insolvency Proceedings and «Mini-proceedings» on the Example of the Appeal of Action (Inaction) of the Arbitration Manager]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2014, no. 7, pp. 44–52.

7. Tchashkova S. Yu. Primenenie kategorii «dobrosovestnost'» i «razumnost'» pri regulirovanii imushchestvennykh otnoshenii suprugov [Use of Bone Fides and Sensibility Categories in Spouses' Property Regulation and Realization of Rights]. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika – Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice*, 2010, no. 9, pp. 47–52.

КОРПОРАТИВНОЕ ПРАВО, ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 347

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-35-39

БЫТЬ ИЛИ НЕ БЫТЬ ОТКРЫТОМУ АКЦИОНЕРНОМУ ОБЩЕСТВУ ПУБЛИЧНЫМ?

ФИЛИППОВА Олеся Сергеевна*

✉ olla82@mail.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена сравнению и анализу норм акционерного законодательства, в частности, изменений, произошедших в результате реформы гражданского законодательства. Выявляются сущностные различия между открытыми акционерными обществами и публичными акционерными обществами. Анализируется процедура получения акционерными обществами статуса публичных.

Ключевые слова: открытое акционерное общество, публичное акционерное общество, организованные торги, Банк России, публичный статус.

To Be or Not to Be Public of the Open Joint-Stock Company?

Filippova Olesya S.**

✉ olla82@mail.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article is devoted to the comparison and analysis of new rules of legislation, defining the signs public joint-stock company and non-public joint-stock company. Identifies the significant differences between open joint-stock companies and public joint-stock company. Procedure for obtaining by the joint-stock company the status of the public is analyzed in the article.

Key words: open joint-stock company, public joint-stock company, signs, organized auction, the Bank of Russia, public status, changes.

Наименования юридических лиц, основанных на акционерных принципах, за последнюю четверть века менялись неоднократно. Сначала они назывались акционерные общества открытого и закрытого типа (в Законе РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445-1 «О предприятиях и предпринимательской деятельности»¹), позже – открытые

и закрытые акционерные общества (в Гражданском кодексе Российской Федерации 1994 г. и затем в Федеральном законе от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»²) и, наконец, публичные и непубличные акционерные общества – в современных редакциях Гражданского кодекса Российской Федерации (далее –

* Доцент кафедры гражданского права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Civil Law of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

¹ Ведомости Съезда нар. депутатов РСФСР. 1990. № 30, ст. 418.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1.

ГК РФ) и Федерального закона «Об акционерных обществах» (далее – ФЗ об АО)³.

Если главным признаком открытого акционерного общества являлась возможность акционеров свободно (без согласия других акционеров) отчуждать акции третьим лицам (п. 1 ст. 97 ГК РФ в прежней редакции), то в современном публичном обществе свободное размещение акций предполагает листинг акций, т. е. включение их в котировальный список и допуск к организованным торгам (п. 1 ст. 66.3 ГК РФ). Кроме того, публичное акционерное общество обязывается раскрывать информацию, предусмотренную законодательством о ценных бумагах.

В соответствии с п. 1 ст. 66.3 ГК РФ публичным является акционерное общество, акции которого и ценные бумаги, конвертируемые в его акции, публично размещаются (путем открытой подписки) или публично обращаются на условиях, установленных законами о ценных бумагах.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»⁴ публичное размещение ценных бумаг – это размещение ценных бумаг путем открытой подписки, в том числе размещение ценных бумаг на организованных торгах, а публичное обращение ценных бумаг – это обращение ценных бумаг на организованных торгах или обращение ценных бумаг путем предложения ценных бумаг неограниченному кругу лиц, в том числе с использованием рекламы.

Следует согласиться с А. П. Кухаревым в том, что цель деления акционерных обществ на публичные и непубличные – установить разные режимы регулирования внутрикорпоративных отношений для хозяйственных обществ, различающихся характером оборота прав участия в них [1].

С введением в действие Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ, а именно с 1 сентября 2014 г. для уже созданных акционерных обществ встал вопрос с определением их статуса. С закрытыми акционерными обществами все более или менее понятно, таким юридическим лицам необходимо изменить название «закрытое акционерное общество» на «акционерное общество», предполагающего его непубличный статус, при-

чем законодатель обязывает внести соответствующие изменения при первом изменении устава общества (п. 9 ст. 3 названного закона). Что же касается открытых акционерных обществ, то для многих из них вопрос с определением их статуса стал серьезной проблемой: во-первых, необходимо было определиться с тем, а нужно ли обществу в принципе публичное размещение и обращение акций; во-вторых, если общество планировало в будущем такое размещение, могло ли оно считаться публичным после внесения соответствующих изменений в устав; в-третьих, возможно ли внесение изменения в устав с указанием на то, что общество является публичным, если оно фактически еще таковым не является.

В отношении некоторых акционерных обществ законодатель дал разъяснения. Так, в соответствии с п. 11 ст. 3 Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ акционерные общества, созданные до дня вступления в силу указанного закона (1 сентября 2014 г.) и отвечающие признакам публичных акционерных обществ (п. 1 ст. 66.3 ГК РФ), признаются публичными акционерными обществами вне зависимости от указания в их фирменном наименовании на то, что общество является публичным. Таким образом, законодатель обращает внимание прежде всего на содержание, а не на форму, что, несомненно, заслуживает положительной оценки.

Далее Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁵ (далее – Закон № 210-ФЗ) редакция вышеуказанной нормы была уточнена: приведенное положение не распространяется на акционерные общества, которые на 1 сентября 2014 г. являлись закрытыми акционерными обществами или открытыми акционерными обществами, получившими в установленном порядке освобождение от обязанности раскрывать информацию, предусмотренную законодательством Российской Федерации о ценных бумагах, либо они погасили все акции или ценные бумаги, конвертируемые в акции, которые публично размещались (путем открытой подписки) или пуб-

³ О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации : федер. закон от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ // Рос. газ. 2014. 7 мая.

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 1918.

⁵ URL: <http://www.pravo.gov.ru/>

лично обращались на условиях, установленных законами о ценных бумагах.

Большинство открытых акционерных обществ на 1 сентября 2014 г. не являлись публичными. Соответственно, таким обществам необходимо либо приобрести статус публичных в порядке, предусмотренном законодательством, либо стать непубличными обществами, что также предполагает изменение наименования общества и внесение соответствующих изменений в его устав.

Вышеупомянутым Законом № 210-ФЗ, вступившим в силу 1 июля 2015 г., введены новые ст.ст. 7.1 «Приобретение непубличным обществом публичного статуса», 7.2 «Прекращение публичного статуса общества».

В соответствии с абз. 2, 3 ст. 7.1 ФЗ об АО общество вправе представить для внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведения о фирменном наименовании общества, содержащем указание на то, что такое общество является публичным, при условии регистрации проспекта его акций и заключения обществом договора с организатором торговли о листинге его акций.

Непубличное общество приобретает публичный статус со дня государственной регистрации указанных изменений в его устав и внесения в Единый государственный реестр юридических лиц сведений о фирменном наименовании такого общества, содержащем указание на то, что общество является публичным.

Из этого положения следует, в общем-то, однозначный вывод: те акционерные общества, которые не были изначально признаны публичными и имеют наименование ОАО или ЗАО, могут приобрести публичный статус, однако для этого им необходимо обратиться в Банк России (далее – ЦБ РФ) с заявлением о регистрации проспекта акций, как это определено в ст. 17 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей». После получения согласия соответствующего органа предоставить в налоговый орган вместе со стандартным набором документов также и решение ЦБ РФ о регистрации этого проспекта. Только после этого непубличное акционерное общество приобретет публичный статус и может вно-

сить в свой устав соответствующие изменения. В информационном письме ЦБ РФ от 25 ноября 2015 г. № 06-52/10054 «О некоторых вопросах применения Федерального закона от 29.06.2015 № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶ уточняется, что возможность приобретения публичного статуса иным способом, в том числе при учреждении акционерного общества, законодательством Российской Федерации не предусмотрена. Таким образом, с учетом требований ст. 7.1 Закона об акционерных обществах с 1 июля 2015 г. вновь создаваемые путем учреждения акционерные общества не могут сразу являться публичными. Создаваемое путем учреждения акционерное общество может быть только непубличным и вправе в дальнейшем приобрести публичный статус в порядке, установленном ст. 7.1 Закона об акционерных обществах.

В связи с этим ситуация, когда ОАО желает внести изменения в устав о том, что оно является публичным, но планирует размещение акций в неопределенном будущем, невозможна. Для получения акционерному обществу соответствующего статуса необходимо, во-первых, решение акционеров (в соответствии с п. 1 ст. 7.1 ФЗ об АО решение о внесении в устав непубличного общества⁷ изменений, содержащих указание на то, что такое общество является публичным, принимается общим собранием акционеров большинством в три четверти голосов всех акционеров – владельцев акций каждой категории (типа), если уставом непубличного общества не предусмотрена необходимость большего числа голосов); во-вторых, решение ЦБ РФ о регистрации проспекта акций; в-третьих, регистрация соответствующих изменений в уставе акционерного общества.

В абзаце 2 п. 2 ст. 7.1 ФЗ об АО изложена следующая норма: «если одновременно с решением о внесении в устав непубличного общества изменений, содержащих указание на то, что такое общество является публичным, принимается решение о внесении в устав непубличного общества изменений в части его приведения в соответствие с требованиями, установленными

⁶ Доступ из СПС «Гарант».

⁷ Указанную норму можно применить и к открытым акционерным обществам, поскольку они до внесения соответствующих изменений являются непубличными.

для публичного общества, первое решение вступает в силу со дня государственной регистрации изменений в устав непубличного общества в части его приведения в соответствие с требованиями к публичному обществу.

Возникает вопрос: возможна ли вообще в принципе такая ситуация, когда общество является публичным, а его устав не соответствует публичному обществу или, наоборот, когда устав написан для публичного общества, а в названии организации не содержится указание на то, что общество является публичным? Думается, нет. В связи с этим представляется некорректной гипотеза указанной нормы, предполагающая, что между регистрацией изменений в названии и содержании устава с указанием на публичность общества возможен какой-то разрыв во времени. В любом случае изменения, касающиеся приобретаемого публичного статуса общества, должны вноситься одновременно.

Обращает на себя внимание второе предложение п. 1 ст. 66 ГК РФ, в соответствии с которым правила о публичных обществах применяются также к акционерным обществам, устав и фирменное наименование которых содержат указание на то, что общество является публичным. Так, Т. Матвеева указывает, что статус публичности акционерные общества приобретают, если имеют место следующие критерии: акции общества и ценные бумаги, конвертируемые в акции, размещаются в свободном доступе (путем открытой подписки); акции общества и иные конвертируемые в них ценные бумаги публично обращаются в соответствии с законодательством о ценных бумагах; если акционерное общество не соответствует ни одному из вышеназванных критериев, но его устав и фирменное наименование содержат информацию о том, что это общество является публичным (к нему применяются положения о публичных обществах)⁸.

При этом третий критерий публичности автором никак не комментируется. В данном положении мы наблюдаем противоположность тем разъяснениям, которые были даны в федеральных законах № 99-ФЗ и № 210-ФЗ, о которых речь шла выше. Получается, что для таких обществ достаточно лишь указание в уставе на их статус, при этом такие общества могут не отвечать при-

знакам публичных обществ, предусмотренных п. 1 ст. 66 ГК РФ.

Развеивает высказанное сомнение разъяснение ЦБ РФ в уже упомянутом письме, в п. 5 которого сказано, что Закон № 210-ФЗ (п. 7 ст. 27) предусматривает переходный период для тех публичных акционерных обществ, которые созданы до 1 сентября 2014 г., являются публичными в силу наличия в уставе и в наименовании указания на их публичный статус, но не отвечают признакам публичного акционерного общества, установленным п. 1 ст. 66.3 ГК РФ. Такие акционерные общества должны до 1 июля 2020 г. обратиться в Банк России с заявлением о регистрации проспекта акций и заключить договор о листинге акций с организатором торговли либо внести в устав и в наименование изменения, исключающие указание на их публичный статус.

Таким образом, законодатель дает таким обществам время подумать над вопросом о публичном размещении акций, хотя юридически они уже являются публичными. Пока же мы можем говорить о существовании неких двойных стандартов, которые допускают собственно публичные общества, акции которых обращаются на организованных торгах и доступны всем третьим лицам, а также квазипубличные общества, которые фактически публичными не являются.

В заключение отметим, что помимо непростой процедуры получения статуса публичного общества есть и другие факторы, например, вид деятельности общества (услуги, для которых нецелесообразен публичный статус общества), неразвитость рынка организованной торговли, которые подтолкнули значительную часть открытых акционерных обществ сделать выбор в пользу непубличного акционерного общества. Законодатель при этом, как уже было отмечено, с таким выбором не торопит. Как следует из п. 9 ст. 3 Федерального закона № 99-ФЗ, положения Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» о закрытых акционерных обществах применяются к таким обществам впредь до первого изменения их уставов. При этом перерегистрация юридических лиц, созданных ранее в связи с вступлением в силу 1 сентября 2014 г. вышеуказанного закона, не требуется.

⁸ Матвеева Т. Публичные и непубличные акционерные общества: что изменилось. URL: <http://www.iarex.ru/articles/51303.html>

Список литературы

1. Кухарев А. П. Публичные и непубличные акционерные общества: вопросы правового статуса // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2015. № 5-2. С. 26–29.

References

1. Kukharev A. P. Publichnye i nepublichnye aktsionernye obshchestva: voprosy pravovogo statusa [Public and Non-Public Joint Stock Companies: Legal Status Problems]. *Aktual'nye problemy gumanitarnykh i estestvennykh nauk – Actual Problems of Humanities and Natural Sciences*, 2015, no. 5-2, pp. 26–29.

ТРУДОВОЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

УДК 349.3

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-40-44

ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ГРАЖДАН НА САНАТОРНО-КУРОРТНОЕ ЛЕЧЕНИЕ В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

АНУФРИЕВА Анна Вячеславовна*

✉ anufrieva.jurist@gmail.com

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье обозначается проблема отсутствия механизма защиты прав граждан на санаторно-курортное лечение в системе социального обеспечения. Анализируется возможность применения законодательства о защите прав потребителей к отношениям по обеспечению бесплатным или льготным санаторно-курортным лечением. Автор предлагает ввести специальные санкции для санаторно-курортных организаций, предоставляющих услуги ненадлежащего качества.

Ключевые слова: санаторно-курортное лечение, путевка, защита прав потребителей, ответственность.

The Problems of the Protection of Citizen's Rights to Sanatorium Treatment in the System of Social Security

Anufrieva Anna V.**

✉ anufrieva.jurist@gmail.com

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article identifies the problem of absence of mechanism of the protection of citizens' right to sanatorium treatment. The possibility to apply the legislation of protection of consumers rights to the relationships concerning the providing of free or preferential sanatorium treatment is analyzed. Also, the Author proposes the establishment of special sanctions for the sanatorium organizations who provide service of inappropriate quality.

Key words: sanatorium treatment, treatment pass, consumer rights protection, responsibility.

Недостаточно четкое законодательное закрепление содержания права на санаторно-курортное лечение в системе социального обеспечения, а также дефицит финансовых ре-

сурсов, необходимых для его реализации, обуславливают нарушения прав граждан в сфере бесплатного или льготного обеспечения санаторно-курортным лечением. В этой связи не-

* Старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

обходимо затронуть вопрос о защите прав таких лиц.

Специфика механизма защиты прав проявляется именно в тех случаях, когда санаторно-курортное лечение предоставляется в системе социального обеспечения, поскольку при покупке путевки за счет средств граждан применяется механизм защиты прав потребителя. В связи с этим интересным представляется вопрос о возможности применения законодательства о защите прав потребителей к отношениям по обеспечению санаторно-курортным лечением бесплатно или на льготных условиях оплаты в случае ненадлежащего оказания соответствующих услуг. Заимствование некоторых норм гражданско-правовых институтов, направленных на защиту прав граждан, типично для права социального обеспечения, однако возможность применения института защиты прав потребителей во многом является спорной. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении Пленума от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»¹ (далее – постановление Пленума) разъяснил, что нормы о защите прав потребителей должны применяться и к некоторым отношениям по социальному обеспечению. В частности, в постановлении Пленума указывается, что права и законные интересы граждан, имеющих право на государственную социальную помощь и использующих в ходе ее реализации товары или услуги, подлежат защите в порядке, предусмотренном законодательством о защите прав потребителей. Требования могут быть предъявлены к изготовителю (продавцу) этих товаров, исполнителю услуг. Также законодательство о защите прав потребителей применяется к отношениям по предоставлению гражданам медицинских услуг, оказываемых организациями в рамках добровольного и обязательного медицинского страхования. Возможно, по аналогии такое толкование можно распространить и на любые отношения по предоставлению услуг санаторно-курортного лечения в рамках социального обеспечения.

Рассмотрим ситуацию, когда организация, предоставляющая услуги по санаторно-курортному лечению гражданам в системе социального обеспечения, предоставила их некачественно, несвоевременно или не в полном объеме. Речь

не идет о причинении вреда жизни, здоровью или имуществу вследствие недостатков услуги, поскольку в этом случае применяется деликтная, а не договорная ответственность, предусмотренная ст. 1095 Гражданского кодекса Российской Федерации, независимо от наличия договорных отношений между исполнителем и потребителем услуги. В случае если санаторно-курортное лечение предоставлено некачественно, несвоевременно или не в полном объеме, но это не повлекло причинение вреда, то по Закону Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»² (далее – Закон о защите прав потребителей), например, гражданин – получатель набора социальных услуг подпадает под определение потребителя, поскольку потребителем признается гражданин, имеющий намерение заказать или приобрести либо заказывающий, приобретающий или использующий товары (работы, услуги) исключительно для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Получатель социальных услуг в случае выдачи ему путевки действительно пользуется услугой для личных нужд, хотя, допустим, при несвоевременном предоставлении санаторно-курортного лечения в отношении граждан, только претендующих на путевку, с терминологией все не так однозначно, ведь в чистом виде они не «заказывают» и не «приобретают» путевку.

С другой стороны, определение законом исполнителя предполагает оказание услуг потребителям на основании возмездного договора, который в рамках социально-обеспечительных отношений между потребителем и исполнителем, как правило, не заключается (исключением являются случаи полной или частичной компенсации стоимости путевки, например, работникам по трудовому договору за счет средств работодателей). Следовательно, правовое основание для применения законодательства о защите прав потребителей к данным отношениям отсутствует.

В юридической литературе давно высказывается мнение, что законодательное определение «исполнитель» в силу указания на возмездность выполняемых им договоров заужено, так как из сферы действия Закона о защите прав потребителей фактически исключаются услуги

¹ Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2012. № 9.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140.

и работы, оплата за которые носит так называемый скрытый характер, т. е. производится не самим потребителем, а другими лицами (например, органами социального обеспечения, страховыми компаниями) в его пользу. Такое положение, как считает Э. Корнилов, ставит потребителей подобных услуг в неравное положение с потребителями возмездных услуг, ибо, с одной стороны, ранее они эти работы (услуги) косвенно оплатили (например, налогами, своим трудовым участием и т. д.), а с другой стороны, также имеют право на информацию об услуге, на ее качество, безопасность и прочие права, предусмотренные Законом о защите прав потребителей [1]. Применяя изложенный вывод, например, к государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, заметим, что граждане в данном случае получают санаторно-курортное лечение не за косвенную плату, а на основании нуждаемости в силу определенных жизненных обстоятельств; часть ежемесячной денежной выплаты, от которой они отказываются в пользу санаторно-курортного лечения, также нельзя признать платой за эти услуги.

При этом очевидно, что качество санаторно-курортного лечения не должно различаться в зависимости от того, как оно организовано и за счет каких источников финансируется. Право на санаторно-курортное лечение и права при его предоставлении следует разграничивать, так как бесплатное и льготное санаторно-курортное лечение предоставляется адресно отдельным категориям граждан, а качество и объем его предоставления должны быть одинаковыми для всех граждан и соответствовать медицинским показаниям, а также стандартам санаторно-курортного лечения по аналогии с любой другой медицинской помощью. Что же касается сопутствующих услуг, то здесь условия проживания, объем питания и досуговых услуг остаются на усмотрение администрации санаторно-курортной организации, так как объем, условия и стандарты их оказания не определены, за исключением санитарно-эпидемиологических требований³ и рекомендаций Министерства здравоохранения Российской Федерации⁴.

Изучая проблемы применения механизма защиты прав потребителей при оказании медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования, Н. А. Соколова признает специальные правила защиты прав потребителей межотраслевым институтом и считает, что наиболее важна не отраслевая принадлежность тех или иных норм, а практическая возможность наиболее полно защитить нарушенные права потребителя медицинских услуг [3]. Выводы, к которым пришел автор, на наш взгляд, в полной мере применимы и к предоставлению санаторно-курортного лечения в социальном обеспечении. Так, видами ответственности исполнителя услуг по Закону о защите прав потребителей в первую очередь является защита потребителя от имущественных рисков в случае непредоставления, неполного предоставления или не вовремя предоставленной, но оплаченной услуги. В таком случае потребитель может потребовать соответствующего уменьшения покупной цены, отказаться от исполнения договора с возвратом уплаченной стоимости услуг, возмещения понесенных им расходов по устранению недостатков оказанной услуги своими силами или третьими лицами, а также выплату неустойки (пени).

Однако потребитель, получая санаторно-курортное лечение в рамках системы социального обеспечения, либо не рискует своими денежными средствами вообще (при предоставлении бесплатного санаторно-курортного лечения), либо рискует ими не в полном объеме стоимости путевки (при частичной оплате или при сниженных ценах по сравнению с рыночными), поэтому подобные имущественные требования могут предъявлять только субъекты, оплачивающие услуги (например, Фонд социального страхования, орган исполнительной власти субъекта и др.). Что касается возмещения понесенных расходов по устранению недостатков оказанной услуги своими силами или третьими лицами, то первый вариант защиты прав не может быть применен в силу специфики услуги.

Второй вариант – обращение к третьим лицам за аналогичной услугой – теоретически мог бы быть осуществим, но практическое его

³ См., напр.: *О введении в действие санитарных правил* : постановление Гл. гос. санитар. врача Рос. Федерации от 8 нояб. 2001 г. № 31 // Бюл. норматив. актов федер. органов исполнит. власти. 2002. № 1 ; *Об утверждении СанПиН 2.4.2.2843-11 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы детских санаториев»* : постановление Гл. гос. санитар. врача Рос. Федерации от 18 марта 2011 г. № 21 // Рос. газ. 2011. № 87.

⁴ *Об утверждении рекомендаций по рациональным нормам потребления пищевых продуктов, отвечающим современным требованиям здорового питания* : приказ Минздравсоцразвития России от 2 авг. 2010 г. № 593н // Рос. газ. 2010. № 234.

применение труднореализуемо в связи с тем, что в данных отношениях есть посредник в виде уполномоченного органа (или работодателя), поэтому напрямую сделать это не представляется возможным, а также потому, что круг исполнителей ограничен соответствующими нормативными актами. Исключение могут составлять механизмы, при которых стоимость санаторно-курортных путевок возмещается полностью или частично уже после прохождения санаторно-курортного лечения, допустим, при установлении такого механизма в локальных нормативных актах работодателя, так как в данном случае договорные отношения наличествуют между санаторно-курортной организацией и гражданином.

Помимо названных вариантов поведения потребителя при оказании некачественной услуги он может реализовать полномочия по безвозмездному устранению недостатков, а при нарушении сроков оказания услуги назначить новые. Ввиду того что эти правомочия не связаны с возмещением денежных средств, которые гражданин не уплачивал, а касаются исключительно предоставления услуги, на наш взгляд, такие требования могут быть предъявлены гражданином или в его интересах органом, уполномоченным в данном случае организовывать санаторно-курортное лечение, или работодателем. Опять же, в силу специфики услуги в данном случае значение будут иметь сроки предъявления таких требований, поскольку медицинская помощь предоставляется в строгом соответствии с медицинскими показаниями, подтвержденными справкой, срок действия которой ограничен (12 месяцев). По той же причине (отсутствие связи требования с возмещением денежных средств) гражданин может требовать компенсации морального вреда в соответствии с Законом о защите прав потребителей.

Отметим также, что статус потребителя дает гражданину и другие преимущества, например процессуальные (возможность выбора альтернативной территориальной подсудности), и льготы по уплате государственной пошлины (истцы по искам о защите прав потребителей освобождаются от уплаты государственной пошлины).

К использованию этих преимуществ какие-либо препятствия отсутствуют. Сказанное свидетельствует о том, что практическое применение норм о защите прав потребителей при предоставлении санаторно-курортного лечения в системе социального обеспечения существенно ограничено. Но отдельные его положения, учитывая межотраслевой характер механизма защиты прав потребителей, такие как назначение нового срока оказания услуги при его нарушении, obligation безвозмездного устранения недостатков, компенсация морального вреда, а также процессуальные преимущества и освобождение от уплаты государственной пошлины, с нашей точки зрения, могут применяться.

Что же касается создания специального механизма защиты гражданина при ненадлежащем предоставлении санаторно-курортного лечения в системе социального обеспечения, нам видится лишь один способ. Гражданин, получивший ненадлежащую услугу, должен иметь право обратиться в оплативший её орган или организацию, которые, в свою очередь, могут предъявить требование исполнителю о понуждении предоставить услугу в надлежащем виде или о возврате денежных средств, уплаченных за ненадлежащее предоставление услуги, а гражданину должны предоставить новую путевку, если такая необходимость вновь подтверждена медицинскими показаниями.

Поддерживая мнение М. Г. Седельниковой о необходимости дальнейшего формирования института отраслевой юридической ответственности [2], отражающей специфику соответствующих правоотношений, считаем, что в случае подтверждения вины санаторно-курортной организации за предоставление некачественной услуги в качестве санкций возможно исключение данной организации из перечня тех, которые предоставляют путевки с оплатой за счет публичных ресурсов. Таким образом, для защиты прав на санаторно-курортное лечение в системе социального обеспечения могут применяться административно-правовые и гражданско-правовые способы, что характерно для отрасли в целом.

Список литературы

1. Корнилов Э. Закон о защите прав потребителей // Законность. 1999. № 12. С. 36–39.
2. Седельникова М. Г. Юридическая и социальная ответственность в праве социального обеспечения: проблемные вопросы // Российский ежегодник трудового права. 2013. № 9. С. 569–576.
3. Соколова Н. А. Проблемы применения механизма защиты прав потребителей при оказании медицинских услуг в системе обязательного медицинского страхования // Вестник Омской юридической академии. 2013. № 1 (20). С. 16–18.

References

1. Kornilov E. Zakon o zashchite prav potrebitel'ei [Law on the **Protection of Consumers' Rights**]. *Zakonnost' – Legality*, 1999, no. 12, pp. 36–39.
2. Sedel'nikova M. G. Yuridicheskaya i sotsial'naya otvetstvennost' v prave sotsial'nogo obespecheniya: problemnye voprosy [Legal and Social Responsibility in Social Welfare Law: Issues in Question]. *Rossiiskii ezhegodnik trudovogo prava – Russian Yearbook of Labor Law*, 2013, no. 9, pp. 569–576.
3. Sokolova N. A. Problemy primeneniya mekhanizma zashchity prav potrebitel'ei pri okazanii meditsinskikh uslug v sisteme obyazatel'nogo meditsinskogo strakhovaniya [Problems of Mechanism Application of Consumers' Rights Protection in Rendering Health-Care Services in the System of Obligatory Medical Insurance]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2013, no. 1 (20), pp. 16–18.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ, УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

УДК 342.721

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-45-49

О ДИАГНОСТИКЕ ЛИЧНОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ

ИВАЩЕНКО Анатолий Васильевич*

✉ iv.anatol@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В рамках общего определения диагностики раскрываются особенности содержания личной неприкосновенности как определенного состояния человека, которое может изменяться в течение жизни. Показано отличие неприкосновенности от безопасности, кратко раскрыто содержание важнейших принципов диагностики личной неприкосновенности, приведен перечень основных методов диагностики. Отмечено значение законодательного регулирования и правоприменительной практики в определении границ личной неприкосновенности и ее должного обеспечения.

Ключевые слова: личная неприкосновенность, личная безопасность, диагностика, методы, принципы, необходимое согласие.

On the Diagnosis of Personal Integrity

Ivashchenko Anatolii V.**

✉ iv.anatol@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. Within the general definition of diagnostics, the features of the content of personal immunity as a certain condition of a person that can change during life are revealed. The difference of inviolability from safety is shown, the contents of the most important principles of personal immunity diagnosis are briefly disclosed, the list of the main diagnostic methods is given. The importance of legislative regulation and law enforcement practice in defining the boundaries of personal integrity and its proper provision is noted.

Key words: personal integrity, personal safety, diagnostics, methods, principles, necessary consent.

В широком понимании диагностика (др.-греч. διαγνωστικός – способный распознавать) – это установление фактического состояния того или иного объекта посредством изучения его свойств с использованием специальных методов, методик и процедур. В зависимости от тех

или иных оснований (вида объектов, подвергаемых диагностике, содержания задач, методов, продолжительности, субъектов диагностики и пр.) можно выделить различные виды диагностик [1, 3, 8], но в каждом случае речь будет идти об исследовании, то есть деятельности,

* Доцент кафедры уголовного права и криминологии Омской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Criminal Law and Criminology of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent.

осуществляемой специалистом (специалистами) в той или иной области. Основными целями диагностики могут считаться: выявление различий между имеющимся и должным состоянием объекта, выявление причин выявленных отклонений, оценка перспектив его нормального функционирования (существования) с учетом саморазвития и факторного влияния (естественных и управляемых изменений) как основы для планирования процессов, связанных с диагностируемым объектом. Достижение любой цели будет гораздо более успешным, если будут выделены этапы соответствующей работы, первым из которых следует считать определение объекта диагностики. В данном случае им является личная неприкосновенность.

О какой бы неприкосновенности ни шла речь, ее содержание предлагается всякий раз рассматривать через призму оказанного или оказываемого воздействия на тот или иной объект (его изменения), в нашем случае – на человека [5]. При таком понимании «абсолютная» личная неприкосновенность может рассматриваться как состояние человека, при котором на него не оказывается (не оказывалось) какое-либо воздействие. Очевидно, что такая ситуация, равно как и противоположная ей, исключены: каждый человек как минимум с рождения (скорее всего, с его зачатия) находится в определенных отношениях и взаимодействиях с окружающим миром. В большинстве случаев это необходимо для человека, это позволяет ему выжить, развить личные качества, занять желаемое место в обществе и пр.

Есть и те отношения, связи и воздействия, которые имеют иную векторную направленность, вредоносны для человека. В таких случаях личную неприкосновенность предлагается рассматривать как своеобразную оболочку, которая позволяет очертить не только пределы допустимого воздействия на человека, но и отношения к нему со стороны других людей, его самого, общества в целом. Исходя из этого, нельзя отрицать фактическое существование нескольких степеней (уровней) личной неприкосновенности в зависимости от того, насколько глубоко вредоносное воздействие, претерпеваемое человеком. Оно может приобретать формы понуждения и принуждения (например, к суициду), угроз или лишения жизни, причинения вреда здоровью, психике, вредоносной душевной дестабилизации и пр. [2, с. 57–67].

Ключевым моментом в познании сущности личной неприкосновенности является анализ совокупности отношений (взаимосвязей), которые фактически возникают с момента рождения каждого человека и прекращаются в момент его смерти. Значительная их часть регулируется законодателем. При этом его позиция к видам взаимодействия между людьми может быть различной, приобретая форму согласия (признания правомерным и даже обязательным), несогласия (чаще всего в виде запрета) и безразличия (отказа от регулирования отношений и взаимодействий). Поэтому проблема личной неприкосновенности обоснованно увязывается с проблемой прав человека [7]. Как справедливо отмечает А. А. Опалева, «в модели «личная неприкосновенность» заложена идея признания прав и свобод человека высшей ценностью. Она выражает объективное требование, идею, представление людей о правах и свободах человека, вытекающих из самой жизни и воплощаемых в юридические нормы, т. е. о естественных правах» [6, с. 14].

Конечно, неизбежен вопрос о роли субъективного (субъектного) отношения лица, на которое оказывается воздействие. Здесь принцип презумпции несогласия (со стороны претерпевшего, претерпевающего или могущего претерпеть личный вред) действует далеко не всегда. Поэтому для признания факта нарушения личной неприкосновенности в большинстве случаев необходимо специально устанавливать, имело ли место воздействие, оказанное без необходимого согласия. И лишь в некоторых случаях нарушением личной неприкосновенности может признаваться воздействие, оказанное при безразличном отношении «жертвы» к происходящему.

Устанавливая различия между личной неприкосновенностью, неприкосновенностью личности и личной безопасностью, можно отметить следующее. Первая связана исключительно с живым человеком, вторая вполне может выходить за эти пределы. На основе этого неприкосновенность личности – это еще и отношения, существующие вне человека, в том числе могущие возникать до рождения и существовать после его смерти [4]. Личная безопасность предполагает отсутствие каких-либо угроз и рисков для человека, источниками которых могут быть природные явления (землетрясения, наводнения, пожары и пр.), техногенные процессы (например, аварии на промышленных объектах), поведение других людей, живых существ, неблагоприятное

влияние различных веществ, предметов и др. В связи с этим ценно утверждение А. А. Опалевой о том, что «личная безопасность – понятие в большей мере социологическое, чем правовое. Оно характеризует защищенность личности от внутренних и внешних угроз как социального, так и природного характера, тогда как личная неприкосновенность прежде всего правовое понятие, обозначающее недопустимость физического воздействия на личность, ограничения ее индивидуальной свободы, унижения ее чести и достоинства» [6, с. 14].

При причинении личного вреда одним человеком другому всегда имеет место посягательство на личную безопасность, но не обязательно нарушение личной неприкосновенности. Примером тому может служить, например, причинение вреда в условиях необходимой обороны или задержания преступника (соответственно ст.ст. 25 и 27 Уголовного кодекса Российской Федерации), лишение жизни совершающего террористический акт¹. Личная безопасность будет утрачена, но личная неприкосновенность не будет нарушена: законодателем предоставлено право защищаемому от преступного посягательства (задерживаемому преступника) причинять соразмерный вред нападавшему (совершившему преступление) лицу, вплоть до лишения его жизни (в частности, террориста).

Исходя из этого, предметом диагностики личной неприкосновенности помимо людей, имевших или имеющих право на защиту от вредоносного воздействия, могут выступать поведение непосредственно взаимодействовавших лиц, причины, условия и содержание такого взаимодействия, а также законодательные нормы, которые определяют границы личной неприкосновенности (в виде гарантий, запретов, обязательств, ограничений и др.). Так, наряду с конституционными нормами (например, ст. 22 Конституции Российской Федерации гаранти-

рует каждому право на личную неприкосновенность) первостепенное значение имеют нормы уголовного законодательства, которые содержат десятки запретов причинения личного вреда человеку под угрозой применения уголовного наказания (например, гл. 16 «Преступления против жизни и здоровья» Уголовного кодекса Российской Федерации), законодательства об охране здоровья² и др. Их анализ позволяет не только поставить правильный «диагноз», но и оценить эффективность систем правового обеспечения личной неприкосновенности.

Не менее ценным является исследование практики применения норм, направленных на обеспечение личной неприкосновенности. При этом, во-первых, отдельное внимание должно быть уделено реализации правоустановлений, которые предоставляют право гражданам самостоятельно защищать собственную неприкосновенность, во-вторых, требуется оценить, как обеспечена неприкосновенность граждан, которые нуждаются в специальной государственной защите в соответствии с действующим законодательством³. Учитывая, что правоохранительная деятельность связана с функционированием широкого круга субъектов, действия (бездействие) последних – самостоятельное направление исследования, которое должно предполагать также мониторинг реализации соответствующих норм, в частности, новейших нормативных правовых актов⁴. Обеспечение личной неприкосновенности должно рассматриваться не как персональная проблема, а как проблема социальная, решение которой во многом зависит от наличия и качества функционирования определенных социальных институтов: государственных, региональных, муниципальных, частных, гражданского общества.

Успешное достижение целей диагностики личной неприкосновенности может быть обеспечено, если соответствующая деятельность

¹ О противодействии терроризму : федер. закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : федер. закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

³ См., напр.: О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства : федер. закон от 20 авг. 2004 г. № 119-ФЗ ; О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федер. закон от 20 апр. 1995 г. № 45-ФЗ ; О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федер. закон от 29 дек. 2010 г. № 436-ФЗ ; Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁴ См., напр.: О проведении субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации (вместе с Правилами проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений) : постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2016 г. № 1564 ; Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

будет организована и осуществлена с учетом основополагающих требований, которые можно рассматривать как принципы (лат. *principium*, греч. *αρχή*). Таковыми при диагностике личной неприкосновенности как минимум следует считать:

– законность. Диагностика личной неприкосновенности должна осуществляться в рамках законодательства, определяющего границы личной неприкосновенности, в случаях, предусмотренных законом, в том числе только с согласия лица, о чьей неприкосновенности идет речь, с использованием методов и технологий, исключающих необоснованное причинение какого-либо вреда, не быть связанным с нарушением законодательства о персональных данных, а также исключать необоснованную передачу результатов диагностики третьим лицам и др.;

– обоснованность. Для диагностики необходимы определенные основания, в качестве которых могут выступать совершение посягательств в форме понуждения и принуждения без необходимого согласия, в том числе в виде внешнего насилия, побуждений к суициду, угроз или лишения жизни, фиксируемого причинения вреда здоровью, психике, вредоносной душевной дестабилизации и пр.;

– достаточность. Диагностическое исследование должно быть в должной мере объемным и содержательным, позволяющим установить причины нарушений, прогнозировать и минимизировать непосредственные и опосредованные последствия подбора эффективных средств восстановления и предупреждения новых нарушений;

– своевременность. Диагностика должна быть проведена в сроки, которые позволят не допустить ухудшения состояния личной неприкосновенности;

– научность, которая означает использование надежных, проверяемых методов, методик и процедур, которые должны использовать специально подготовленные специалисты, способные подготовить необходимое заключение, при необходимости дать рекомендации по исправлению сложившейся неблагоприятной ситуации.

Структурная сложность и многообразие нарушений личной неприкосновенности, слож-

ности в их идентификации требуют обладания богатым арсеналом методов диагностики, в ряде случаев – их одновременного использования. Конечно, выбор методов, а также методик и процедур (технологии), которые необходимо применить в каждом конкретном случае, зависит от целей и задач, которые стоят перед исследователем. Наряду с общенаучными методами, которые одновременно служат оболочкой и ядром любого исследования (анализа и синтеза, дедукции и индукции, сравнения и др.), неизбежно применение частных методов и специальных методик, которые разработаны представителями различных наук (философии, социологии, права, психологии, психиатрии, медицины и др.). Наиболее доступными и легко применимыми широким кругом исследователей являются такие методы, как наблюдение, в ходе которого можно непосредственно установить характер и степень нарушения личной неприкосновенности; эксперимент и моделирование; опрос (в форме анкетирования и интервьюирования), являющийся важнейшим источником первичной информации; изучение документов, содержащих официально и неофициально фиксированную информацию (материалы уголовных дел, публикации в СМИ и Интернете, видео- и аудиоматериалы, переписка и др.); статистические методы, которые позволяют как оценить масштабы соответствующих нарушений, так и установить их связь с иными социальными процессами; психологические методы и др.

Качественная диагностика личной неприкосновенности позволяет достичь ряда целей, значимых как для отдельных людей, так и для общества в целом: оценить, каково реальное состояние защищенности граждан от неблагоприятных воздействий; выявить причины, которые привели или могут привести к снижению уровня личной неприкосновенности; установить возможные угрозы и риски в сфере обеспечения личной неприкосновенности как части обеспечения прав человека в соответствии с современными стандартами и осуществить стратегическое и иные виды планирования, направленные на сохранение должного уровня личной неприкосновенности.

Список литературы

1. Диагностика и прогнозирование отклоняющегося поведения подростков в образовательной среде : учеб.-метод. пособие / И. Н. Гурвич [и др.] ; под общей ред. О. В. Зыкова. СПб. : Эри, 2013. 144 с.
2. Иващенко А. В. Методология, методики и техника социально-правового исследования насилия : моногр. Омск, 2006.
3. Иващенко А. В., Ревягин А. В. Практические занятия по диагностике криминологической обстановки // Методика

и дидактика учебного процесса и научной деятельности в подготовке сотрудников полиции : материалы междунар. науч.-практ. семинара. Омск, 2011. С. 34–40.

4. Ковалев М. И. Правовые проблемы защиты жизни, здоровья и генетического достоинства человека. Екатеринбург : Урал. гос. юрид. акад., 1996. 82 с.

5. Опалева А. А. Институт личной неприкосновенности: содержание и особенности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 6 (44). С. 15–22.

6. Опалева А. А. Развитие института личной неприкосновенности в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 2 (28). С. 8–15.

7. Опалева А. А. Реализация прав и свобод личности: формально-юридический аспект // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 6 (32). С. 3–6.

8. Социологическая диагностика рисков, уязвимости, доверия : учеб. пособие / С. А. Кравченко [и др.]. М., 2016. 431 с.

References

1. Gurvich I. N., Zikov O. V. (Ed.). *Diagnostika i prognozirovanie otklonyayushchegosya povedeniya podrostkov v obrazovatel'noi srede* [Diagnosis and Prediction of Deviant Behavior of Adolescents in the Educational Environment]. St. Petersburg, Eri Publ., 2013. 144 p.

2. Ivashchenko A. V. *Metodologiya, metodiki i tekhnika sotsial'no-pravovogo issledovaniya nasiliya* [Methodology, Methods and Techniques of Social and Legal Research of Violence]. Omsk, 2006.

3. Ivashchenko A. V., Revyagin A. V. Prakticheskie zanyatiya po diagnostike kriminologicheskoi obstanovki [Diagnostics of the Criminological Situation During the Practical Training in Criminology]. *Metodika i didaktika uchebnogo protsesssa i nauchnoi deyatel'nosti v podgotovke sotrudnikov politsii – Methodology and Didactics of the Educational Process and Scientific Activities in the Training of Police Officers*. Omsk, 2011, pp. 34–40.

4. Kovalev M. I. *Pravovye problemy zashchity zhizni, zdorov'ya i geneticheskogo dostoinstva cheloveka* [Legal Problems of Protecting the Life, Health and Genetic Dignity of a Person]. Ekaterinburg, Ural State Law Academy Publ., 1996. 82 p.

5. Opaleva A. A. Institut lichnoi neprikosnovennosti: sodержание i osobennosti [Institute of Personal Immunity: the Content and Features]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii – Bulletin of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office*, 2014, no. 6 (44), pp. 15–22.

6. Opaleva A. A. Razvitie instituta lichnoi neprikosnovennosti v Rossii [Development of an Institution of Personal Integrity in Russia]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii – Bulletin of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office*, 2012, no. 2 (28), pp. 8–15.

7. Opaleva A. A. Realizatsiya prav i svobod lichnosti: formal'no-yuridicheskii aspekt [Realization of Rights and Liberties of a Personality: a Formal and Legal Aspect]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii – Bulletin of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office*, 2012, no. 6 (32), pp. 3–6.

8. Kravchenko S. A. *Sotsiologicheskaya diagnostika riskov, uyazvimosti, doveriya* [Sociological Diagnosis of Risks, Vulnerability, Trust]. Moscow, 2016. 431 p.

УДК 343.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-50-54

ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНО-ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ОТНОШЕНИИ ЖЕРТВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

ТИМКО Светлана Александровна*

✉ satimko@list.ru

Пр. Комарова, 7, г. Омск, 644092, Россия

УРУСОВ Александр Алексеевич[▲]

✉ knight700@yandex.ru

Пр. Комарова, 7, г. Омск, 644092, Россия

Аннотация. Статья посвящена проблемам реализации виктимологической профилактики подразделениями следствия и дознания органов внутренних дел Российской Федерации. В ней определены основные формы и методы работы с потерпевшим в период расследования преступления, направленные на снижение возможности вновь стать жертвой преступного посягательства. Анализируются организационно-правовые направления виктимологической профилактики, обосновывается необходимость разработки эффективных механизмов оценки деятельности подразделений органов внутренних дел по предупреждению преступлений.

Ключевые слова: виктимологическая профилактика, жертва преступления, следователь, профилактика преступлений.

Preventive Activities of Preliminary Investigation Bodies in Respect of Crime Victims

Timko Svetlana A.**

✉ satimko@list.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Urusov Aleksandr A.^{▲▲}

✉ knight700@yandex.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Abstract. The article is devoted to the problems of the prevention of victimization by the investigation and inquiry divisions of the internal affairs bodies of the Russian Federation. It defines the main forms and methods of working with the victim during the investigation of a crime aimed at reducing the possibility of again becoming a victim of criminal assault. The organizational and legal directions of victimological prevention are analyzed, the necessity of developing effective mechanisms for assessing the activities of the units of internal affairs agencies in crime prevention is justified.

Key words: victimological prevention, crime victim, investigator, crime prevention.

* Доцент кафедры криминологии, психологии и педагогики Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

▲ Старший преподаватель кафедры криминологии, психологии и педагогики Омской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

** Docent of the Department of Criminology, Psychology and Pedagogics of Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences, Docent.

▲▲ Senior Lecturer of the Department of Criminology, Psychology and Pedagogics of Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences, Docent.

Совершение преступления обычно не является спонтанным поведением какого-либо лица. Оно может быть обусловлено особенностями личности преступника, микро- и макросредой, существующей вокруг него непосредственно перед совершением преступления либо формировавшей его личностные качества. Немалую роль в преступное деяние привносит жертва: ее личность (биологические, психофизиологические, нравственные качества), поведение до, во время и после совершения преступления, а также особенности взаимоотношений между преступником и жертвой. Криминологами установлено, что, как правило, поведение жертвы преступления так или иначе содействует его совершению (носит провоцирующий, а чаще – способствующий характер). Так, Н. А. Цыркун утверждает, что механизм конкретного преступления связан с личностью и поведением жертвы в каждом втором-третьем бытовом преступлении, в каждом третьем случае изнасилования, в двух из пяти случаев автотранспортного преступления, в восьми случаях из десяти – при совершении мошенничества [4]. Некоторые потерпевшие осознают это, другие отказываются признавать свои ошибки, утверждая, что сделали все для обеспечения собственной безопасности, и обвиняют в недостаточно эффективной работе полицейских.

Учитывая сказанное, работа лиц, производящих дознание или следствие по уголовным делам, с потерпевшими от преступлений приобретает особое значение. С одной стороны, разъяснение ошибок в поведении лица, приведших к совершению преступления в отношении него, будет способствовать минимизации повторной виктимности, с другой – снимет часть негатива в отношении сотрудников полиции.

Следует обратить внимание на то, что эффективность и целесообразность профилактического воздействия на жертву (виктимологической профилактики) может быть гораздо выше, нежели традиционная работа с девиантами. Так, в приказе МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»¹ (далее – Приказ МВД России № 19) содержится прямое указание на обязанность сотрудников подразделений дознания и следственных подразделений

осуществлять профилактическую работу с лицами, ставшими жертвами преступных посягательств, в целях изменения их виктимного поведения.

Разумеется, невозможно дать универсальные рекомендации лицам, производящим расследование, по такой профилактической работе. Виды преступлений, ситуации их совершения, личностные особенности жертв и преступников и множество других факторов делают каждое противоправное деяние уникальным. Тем не менее мы с уверенностью можем говорить о типичных чертах преступлений (в особенности преступлений одного вида) и, соответственно, потерпевших от этих преступлений, а также поведения, сделавшего возможным реализацию криминального умысла преступника (либо наступление криминальных последствий по неосторожности).

Изучая материалы дела, общаясь с лицами, проходящими по делу (потерпевший, подозреваемый, свидетели), сотруднику важно оценить следующие моменты:

а) предкриминальную ситуацию (она может быть как кратковременной, так и длительной). Следует проанализировать действия или бездействие потерпевшего, которые создали объективную возможность совершения преступления либо подтолкнувшие правонарушителя к преступному поведению (потерпевший оскорблял преступника, длительное время терпел издевательства, в силу беспечности не обеспечивал сохранность имущества, распивал спиртное с преступником и пр.);

б) непосредственно ситуацию совершения преступления и поведение в ней жертвы;

в) посткриминальную ситуацию (как скоро потерпевший обратился в правоохранительные органы, насколько понимает и правдиво описывает свою роль в преступлении, сохранил ли следы преступления и пр.);

г) впервые лицо стало жертвой преступления или ранее уже подвергалось противоправным посягательствам (однородным или разнородным);

д) личность жертвы и восприятие ею складывающейся ситуации. В частности, акцент должен быть сделан на личностные качества (возраст, пол, образовательный уровень, социальный

¹ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений (вместе с Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений) : приказ МВД России от 17 янв. 2006 г. № 19 (в ред. от 30 дек. 2011 г. № 5). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

статус и пр.) и моральные качества потерпевшего. Согласимся с В. Л. Васильевым, который в формировании виктимного поведения отдает приоритет таким компонентам структуры личности, как направленность личности, ценностные ориентации, жизненный опыт, особенности развития психических процессов и психических свойств личности, черты характера (воля к борьбе, сопротивлению, гордость, самолюбие, застенчивость) [1, с. 265]. Они обуславливают специфику взаимодействия с внешней средой и, соответственно, поведение лица. Это позволит понять, почему преступление стало возможным.

Общаясь с потерпевшим, важно продемонстрировать свое сочувствие, отзывчивость, заинтересованность помочь². При необходимости следует успокоить человека, заверить, что полиция предпримет все возможные усилия для раскрытия преступления и дальнейшего привлечения виновного к ответственности, рассказать о возможных способах восстановления нарушенных прав (подача гражданского иска, обращение к психологу или в какие-либо государственные или общественные организации и пр.), порекомендовать принять неотложные меры для избежания повторной виктимизации. Так, при имущественных посягательствах для повторной виктимизации следует рекомендовать незамедлительно после получения всей необходимой информации сотрудниками полиции ликвидировать очевидные повреждения имущества, чтобы устранить визуальные признаки криминальной уязвимости объекта, усилить безопасность объекта (поставить квартиру под охрану, установить освещение во дворе, оборудовать автомобиль противоугонным средством и пр.).

Сотрудник должен разобрать с потерпевшим ситуацию, которая привела к преступному результату. Важно объяснить ему правила, а иногда и нормы поведения в таких условиях, показать значимость их соблюдения. Нужно убедить жертву в ответственности за собственную криминальную защищенность и необходимость соблю-

дения определенных мер безопасности³, помочь обрести или повысить уверенность в собственных силах. Необходимо акцентировать внимание на перманентной бдительности, своевременности активного воздействия на криминогенные обстоятельства окружающей среды.

В ходе общения разумно использовать подтвердившие свою эффективность приемы убеждения:

– рассказ – логичное, доказательное, четкое доведение до потерпевшего информации в повествовательной форме. Например, при совершении карманной кражи нужно ознакомить со способами безопасного размещения ценностей, времени и местах наиболее вероятного совершения таких преступлений, типичным поведением лиц, которых следует опасаться, и пр.;

– объяснение – ясное и понятное толкование ситуации, т. е. потерпевшему объясняется, почему он стал жертвой преступления, какие ошибки допустил в своем поведении;

– беседа – наиболее эффективный прием, сопровождающийся живым диалоговым общением, четко отслеживающий настроение и готовность воспринимать информацию, усиливающий аргументацию на проблемных моментах. Беседа предполагает вопросно-ответное общение. Сотрудник должен заставить собеседника думать, анализировать свои ошибки, пути выхода из сложившейся ситуации. В итоге они вместе сформулируют рекомендации для потерпевшего. Например, разбирая ситуацию, жертве мошенничества можно задать вопросы: почему преступник избрал для совершения преступления именно этого человека? Что должно было насторожить в поведении, внешности злоумышленника? Кто-то из знакомых уже оказывался в такой ситуации? В средствах массовой коммуникации потерпевший слышал о подобных деяниях? Как рекомендуется поступать? Почему позволил обмануть себя? Как надо было поступить?

Эффективность беседы возрастет, если сотрудник будет обращаться к опыту потерпевшего

² В 2015 г. в ходе мониторинга общественного мнения о деятельности органов внутренних дел (полиции) в 85 субъектах Российской Федерации, проведенного Российским государственным социальным университетом по заказу МВД России, было выявлено, что граждане проявляют низкий уровень доверия по отношению к подразделениям по борьбе с экономической преступностью и коррупцией, а также следствию и дознанию (а наиболее высокий показатель доверия – к сотрудникам дежурной части и патрульно-постовой службы). Нужно указать, что в прошлом десятилетии ситуация складывалась с точностью да наоборот.

³ Это особенно актуально в силу того, что многие граждане считают ответственными за их безопасность соответствующие государственные службы: МВД России – за криминальную защищенность, МЧС России – за противопожарную безопасность, Роспотребнадзор – за безопасность приобретаемой продукции и т. д. Собственная же роль практически нивелируется.

по защите от посягательств – собственному или своим близким, знакомым. Следует быть корректным, избегать агрессивности, насмешек, демонстрации превосходства, обвинений потерпевшего в невнимательности, неосмотрительности, провокации преступника и т. п. Это оттолкнет собеседника и не приведет к конструктивному диалогу. Не должно быть и панибратства. Сотрудник является должностным лицом и должен соблюдать соответствующую дистанцию общения. Не нужно использовать профессиональную терминологию. Не приветствуются жаргонные слова и выражения. Не следует усложнять речь: чем проще фраза, тем она понятнее.

Несмотря на то что число ежедневных интернет-пользователей в России неуклонно растет⁴, население недостаточно активно пользуется ведомственными сайтами МВД⁵ [3]. Следовательно, дознавателю в сложившейся ситуации не лишним будет указать на существование федерального и региональных сайтов и наличие на них полезной для гражданина информации – о его правах, телефонах и адресах ближайших полицейских служб, рекомендациях по виктимологической безопасности и правилах поведения в ситуации совершения преступления и пр. Напомнить про официальные аккаунты МВД в социальных сетях «ВКонтакте», «Инстаграм», сервис микроблогов Twitter, видеохостинг YouTube.

Безусловно, указанная работа, проводимая сотрудниками подразделений дознания, следственных подразделений, дает свои позитивные результаты. Однако считаем невозможным обойти вниманием и определенные проблемы, ей сопутствующие. Во-первых, отсутствует надлежащая нормативная правовая регламентация профилактической работы дознавателей и следователей с потерпевшими. Приказ МВД России № 19 обязывает данных лиц ее проводить, но ни в каком нормативном акте не прописано, как эта деятельность должна реализовываться на практике. Такая профилактическая работа ведется исходя из собственного опыта, профессионализма, заинтересованности сотрудника.

Во-вторых, отсутствуют учет и оценка результатов профилактической работы дознавателей и следователей с потерпевшими. Для этого необходимо определение критериев такой оценки, а это весьма сложная задача, так как в настоящее время такие критерии должным образом не разработаны применительно к оценке профилактической деятельности в целом [2]. Нет гарантий того, что даже введенные в отчетность критерии не станут очередным звеном «палочной» системы, сводя профилактическую работу к формализму.

В-третьих, в некоторых ситуациях рассматриваемая профилактическая работа априори не способна предупредить повторную виктимность. Отсутствуют нормативная база, механизмы воздействия, внутреннее и внешнее взаимодействие. Наглядный пример – составы так называемой двойной превенции. Можно убедить женщину, которую избивает супруг, обратиться в органы внутренних дел и написать заявление, привлечь агрессора к административной ответственности. Но к чему это приведет впоследствии: правонарушитель вернется в семью более озлобленным; он может потерять работу, которая иногда является источником дохода для всей семьи; мягкое наказание (назначение которого обусловлено действующими санкциями и тенденцией гуманизации) воспринимается как безнаказанность и провоцирует дальнейшее противоправное поведение. С другой стороны, можно донести до женщины мысль о нецелесообразности совместного проживания, но куда пойдет женщина и на что она будет жить? Как оградить от попыток супруга, сопровождающихся насилием, вернуть ее?

Сегодня на эти вопросы ответов нет. Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ⁶, о необходимости принятия которого говорилось на всех уровнях, также не предоставил нам действенных механизмов работы в данном направлении. Лица, осуществляющие расследование преступлений, как и сотрудники других подразделений

⁴ Таковых, по данным ВЦИОМ, более половины, почти $\frac{3}{4}$ пользуются периодически. См.: Пресс-выпуск № 3084. URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115657>

⁵ Безусловно, мы можем говорить о положительной динамике посещения сайтов. Но недостатков здесь немало. Число посетителей официальных сайтов, подписчиков в социальных сетях остается небольшим. Опросы омичей выявили, что $\frac{2}{3}$ респондентов не знают о возможности обращения в ОВД с помощью электронной почты.

⁶ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

(участковые уполномоченные полиции, инспекторы ПДН и др.), имеют возможность осуществлять профилактическую работу лишь в ограниченном объеме.

Подводя итог, укажем, что профилактическое воздействие сотрудников подразделений дознания и следствия на лиц, ставших жертвами преступных посягательств, в целях изменения их виктимного поведения должно осуществляться в комплексе: на эмоциональную (минимизация подавленного состояния), мотивационную (желание и готовность активно воздействовать на виктимогенные ситуации в будущем) и когнитивную (способность концентрации потерпев-

шим собственных сил на недопущении подобных ситуаций вновь) сферы личности.

Качественная работа в этом направлении позволит снизить повторную виктимность и будет способствовать достижению цели предупреждения преступлений органами внутренних дел – защите личности, общества, государства от преступных посягательств, обеспечению сдерживания и сокращения преступности. Кроме того, относясь к жертвам соответствующим образом, сотрудник полиции заручится их доверием, получит готовность сотрудничать и в конечном итоге – высокую оценку деятельности органов внутренних дел.

Список литературы

1. Васильев В. Л. Юридическая психология : учеб. 5-е изд., перераб. и доп. СПб. : Питер, 2005. 655 с.
2. Данилова С. И. Профилактика преступлений, осуществляемая в ходе дознания по уголовным делам: проблемы и пути их решения // Российский следователь. 2015. № 5. С. 31–35.
3. Тимко С. А., Жайворонок А. В. Информационное сопровождение деятельности полиции посредством СМИ на региональном уровне (на примере Омской области) // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2015. № 3 (62). С. 6–9.
4. Цыркун Н. А. Социально-психологическая профилактика виктимности в сфере семейно-бытовых отношений // Инициатива «Правозащитники против пыток». URL: <http://protivpytok.org/prevention-of-victimization.html>

References

1. Vasil'ev V. L. *Yuridicheskaya psikhologiya* [Legal Psychology]. 5th ed. St. Petersburg, Piter Publ., 2005. 655 p.
2. Danilova S. I. Profilaktika prestuplenii, osushchestvlyаемaya v khode doznaniya po ugovolnym delam: problemy i puti ikh resheniya [Prophylactics of Crimes Effectuated in the Course of Enquiry on Criminal Cases: Problems and Ways of Solution Thereof]. *Rossiiskii sledovatel' – Russian Investigator*, 2015, no. 5, pp. 31–35.
3. Timko S. A., Zhaivoronok A. V. Informatsionnoe soprovozhdenie deyatel'nosti politsii posredstvom SMI na regional'nom urovne (na primere Omskoi oblasti) [Information Support of Police Activity Through Mass Media at the Regional Level (on the Example of Omsk Region)]. *Psikhopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh – Psychopedagogy in Law Enforcement Agencies*, 2015, no. 3 (62), pp. 6–9.
4. Tsyркun N. A. Sotsial'no-psikhologicheskaya profilaktika viktimnosti v sfere semeino-bytovykh otnoshenii [Socio-Psychological Prevention of Victimization in the Sphere of Family and Household Relations]. *Iniitsiativa «Pravozashchitniki protiv pytok» – Initiative “Human Rights Defenders Against Torture”*. URL: <http://protivpytok.org/prevention-of-victimization.html>

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 343.13

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-55-60

ОСОБЕННОСТИ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДА ПРИ РАЗРЕШЕНИИ ВОПРОСОВ, СВЯЗАННЫХ С ИСПОЛНЕНИЕМ ПРИГОВОРА СУДА ИНОСТРАННОГО ГОСУДАРСТВА

КАЧАЛОВ Виктор Иванович*

✉ okukel@yandex.ru

Ул. Новочеремушкинская, 69, г. Москва, 117418, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются особенности судебной деятельности, ее характера и предмета, специфика доказывания по делам о разрешении вопросов, связанных с исполнением приговора суда иностранного государства, делается вывод об особенностях корректирующей деятельности суда в сфере исполнения приговора иностранного государства.

Ключевые слова: исполнение приговора, лицо, передаваемое для отбывания наказания, приговор иностранного государства, признание приговора суда иностранного государства, корректировка приговора, лишение свободы.

Features of the Criminal Procedural Activities of the Court in the Resolution of Issues Related to the Execution of the Verdict of a Foreign State Court

Kachalov Viktor I.**

✉

15 Novocheremushkinskaya st., Moscow, 117418, Russia

Abstract. The article examines the specifics of judicial activity, its nature and subject matter, the specificity of the evidence in cases on the resolution of issues related to the execution of the sentence of a foreign state court, concludes with the peculiarities of the corrective activity of the court in the enforcement of the sentence of a foreign state.

Key words: the execution of the sentence, the person transferred to serve the sentence, the verdict of the foreign state, the recognition of the verdict of the court of a foreign state, the correction of the verdict, and the deprivation of liberty.

Страсбургская конвенция о передаче осужденных лиц 1983 г. (далее – Конвенция), ратифицированная Федеральным законом от 24 июля

2007 г. № 206-ФЗ, предусматривает возможность применения двух процедур исполнения наказания в отношении передаваемого для отбывания

* Профессор кафедры уголовно-процессуального права, криминалистики и судебной экспертизы им. Н. В. Радутной Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук, доцент.

** Professor of the Department of Criminal Procedural Law, Criminalistics and Forensic Science named after N. V. Radutnaya of Russian State University of Justice, Candidate of Legal Sciences, Docent.

наказания осужденного: государство, которому передано лицо для исполнения приговора, незамедлительно на основании своего судебного или административного решения продолжает исполнение приговора либо преобразует приговор посредством проведения судебной или административной процедуры в решение данного государства, заменив наказание, вынесенное судом иностранного государства, санкцией, предусмотренной законодательством государства исполнения приговора за такое же противоправное деяние. При этом государство связано установлением фактов, которые отражены в приговоре, не может заменить лишение свободы санкцией имущественного характера, обязательно засчитывает уже отбытый срок наказания, не ужесточает уголовную ответственность осужденного и т. д.

Российский уголовно-процессуальный закон регламентирует второй вариант вышеуказанных процедур. Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 206-ФЗ «О ратификации Конвенции о передаче осужденных лиц и Дополнительного протокола к ней» Российская Федерация заявила о том, что в своих отношениях с другими сторонами исключает применение процедур, предусмотренных подп. «а» п. 1 ст. 9 Конвенции (продолжение исполнения наказания непосредственно или путем принятия судебного или административного постановления).

Российский вариант предусматривает необходимость преобразования приговора иностранного государства в соответствии с подп. «б» п. 1 ст. 9 Конвенции и п. 4 ч. 2 ст. 472 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ). Нарушение этого правила судом влечет за собой отмену данного решения. Так, Верховным Судом Российской Федерации было отменено постановление Свердловского областного суда от 18 марта 2004 г. о признании и принятии к исполнению приговора суда области Бараня Венгерской Республики от 12 сентября 2001 г. в отношении Д., поскольку «резольтивная часть постановления суда свидетельствует о том, что суд по существу принял решение об исполнении наказания, назначенного судом области Бараня Венгерской Республики от 12 сентября 2001 г., то есть применил процедуру, предусмотренную подп. «а» п. 1 ст. 9 Конвенции, от которой Российская Федерация при ратификации Конвенции

отказалась. В резолютивной части постановления суда приговор иностранного государства не преобразован, как того требуют положения подп. «б» п. 1 ст. 9 Конвенции и п. 4 ч. 2 ст. 472 УПК РФ, не указан закон Российской Федерации, по которому Д. должен отбывать наказание на территории Российской Федерации»¹.

В данной ситуации у суда возникает необходимость не только установления оснований для исполнения приговора суда иностранного государства, по которому гражданин Российской Федерации осужден к лишению свободы, но и корректировки данного приговора применительно к условиям его исполнения на территории Российской Федерации. Предмет судебной деятельности в данном виде уголовно-процессуального производства носит двухкомпонентный характер: сначала осуществляется признание приговора суда иностранного государства, а затем – его корректировка. Он сконструирован таким образом, что второй компонент является полностью детерминирован первым: установление отсутствия оснований для исполнения приговора суда иностранного государства, по которому гражданин Российской Федерации осужден к лишению свободы на территории России, исключает необходимость корректировки приговора, вынесенного в отношении данного лица.

Установление судом оснований для исполнения приговора суда иностранного государства, по которому гражданин Российской Федерации осужден к лишению свободы, включает в себя установление наличия данного приговора, вступившего в законную силу, а также установление отсутствия оснований для отказа в признании приговора суда иностранного государства. Предметом доказывания в такой ситуации будет являться отсутствие оснований для отказа в признании приговора суда иностранного государства, что в силу предписаний ст. 472 УПК РФ равнозначно наличию оснований для признания и исполнения приговора суда иностранного государства.

К основаниям отказа в признании приговора суда иностранного государства закон относит установление судом того, что деяние, за которое осужден гражданин Российской Федерации, не является преступлением по законодательству Российской Федерации либо приговор суда иностранного государства не может быть исполнен

¹ *Определение Судеб. коллегии по уголов. делам Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 февр. 2013 г. № 45-Д12-40. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

в силу истечения срока давности, а также по иному основанию, предусмотренному законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

Уголовно-процессуальное производство по рассмотрению данного вида вопросов предполагает возможность принятия следующих решений: об отказе в признании приговора суда иностранного государства либо о признании и об исполнении приговора суда иностранного государства.

Закон предусматривает возможность еще одного вида решения, которое, по сути, носит промежуточный характер: ввиду неполноты либо отсутствия необходимых для принятия данного решения сведений судья вправе запросить недостающие сведения либо без рассмотрения направить обращение осужденного в компетентный орган Российской Федерации для сбора необходимой информации в соответствии с положениями международного договора Российской Федерации, а также для предварительного согласования вопроса о передаче осужденного с компетентным органом иностранного государства (ч. 2 ст. 470 УПК РФ).

В случае принятия судом первого вида решения судебная деятельность носит установительный характер, в случае же принятия решения о признании и об исполнении приговора суда иностранного государства установительный характер судебной деятельности трансформируется в корректирующий. Признание приговора суда иностранного государства обуславливает необходимость его легитимации, адаптации применительно к российскому законодательству, а при необходимости и корректировки решения, принятого судом иностранного государства.

Легитимация приговора суда иностранного государства заключается в самом факте вынесения постановления о признании и об исполнении приговора суда иностранного государства. Адаптация приговора суда иностранного государства складывается из адаптации совершенного деяния в контекст российского уголовного законодательства и адаптации назначенного судом иностранного государства наказания.

Адаптация приговора суда иностранного государства в части совершенного деяния заключается в идентификации описанного в данном приговоре преступления путем установления

всех признаков состава преступления и иных значимых обстоятельств дела и соотнесении их с признаками состава преступления, предусмотренного соответствующей статьей Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) (с применением положений Общей части УК РФ) и квалификацией данного деяния согласно российскому УК РФ (пп. 3 и 4 ч. 2 ст. 472 УПК РФ).

Адаптация приговора суда иностранного государства в части назначенного наказания заключается в соотнесении вида и срока назначенного наказания (основного и дополнительного) с наказанием, предусмотренным санкцией соответствующей статьи Особенной части УК РФ с применением положений Общей части УК РФ (п. 5 ч. 2 ст. 472 УПК РФ). В случаях когда суд, признавая приговор иностранного государства, не указывает точную квалификацию содеянного в соответствии с УК РФ, это обстоятельство препятствует исполнению приговора, поскольку не указан закон Российской Федерации, по которому осужденный должен отбывать наказание. Такие нарушения признаются существенными и влекут за собой отмену принятого судом решения. Так, Московский городской суд, принимая решение о признании приговора, вынесенного в отношении гражданина России П. Уголовной коллегией Апелляционной палаты Республики Молдовы мун. Кишинэу, не указал на часть статьи УК РФ, по которой П. постановлено считать осужденным. Данное решение было отменено президиумом Московского городского суда².

Корректировка приговора суда иностранного государства может носить характер первоначальный либо последующий. Первоначальная корректировка заключается в корректировке назначенного наказания (основного и дополнительного, его вида, срока и размера). Суд определяет срок наказания, которое осужденный должен отбыть в Российской Федерации, его начало и окончание, вид исправительного учреждения с учетом уже отбытого осужденным наказания, а также порядок возмещения вреда по гражданскому иску (п. 5 ч. 2 ст. 472 УПК РФ). В случаях нарушения этих требований судебное решение подлежит отмене. Так, Никулинский районный суд г. Москвы в постановлении от 6 июля 2012 г. о признании и исполнении приговора Фрунзенского района города Минска Республики

² Постановление президиума Моск. гор. суда от 16 янв. 2015 г. по делу № 44у-300/14. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

Беларусь от 17 октября 2011 г., вынесенного в отношении К., не указал начало и окончание срока отбытия наказания осужденным, а также вид исправительного учреждения, в котором осужденный должен отбывать наказание на территории Российской Федерации, в связи с чем данное судебное решение было отменено³.

Осуществляя данного рода корректировку, суд должен учитывать следующие обстоятельства: 1) если за преступление по УК РФ предельный срок лишения свободы меньше, чем назначенный по приговору суда иностранного государства, то суд определяет максимальный срок лишения свободы за совершение данного преступления, предусмотренный УК РФ; 2) если в соответствии с УК РФ лишение свободы не предусмотрено в качестве наказания за совершенное лицом преступление, то суд определяет иное наказание, наиболее соответствующее наказанию, назначенному по приговору суда иностранного государства, в пределах, установленных УК РФ; 3) в случае когда приговор суда иностранного государства относится к двум или нескольким деяниям, не все из которых являются преступлениями в соответствии с УК РФ, то суд определяет, какая часть наказания, назначенного по приговору суда иностранного государства, применяется к деянию, являющемуся преступлением.

В соответствии со ст. 10 Берлинской конвенции суд государства, гражданином которого является осужденный, исходя из вынесенного приговора принимает решение о его исполнении, определяя по закону своего государства такой же срок лишения свободы, как и назначенный по приговору. В случае если по законодательству государства, гражданином которого является осужденный, за данное деяние предельный срок лишения свободы меньше, чем назначенный по приговору, суд определяет максимальный срок лишения свободы, предусмотренный законодательством этого государства за совершение данного деяния. В случаях когда по законодательству государства, гражданином которого является осужденный, за совершение данного деяния в качестве наказания не предусмотрено лишение свободы, суд определяет по законодательству своего государства наказание, наиболее соответствующее назначенному по приговору. Часть наказания, отбытая осужденным в государстве, судом которого вынесен приговор, за-

считывается в срок наказания, а при определении наказания, не связанного с лишением свободы, отбытая часть наказания принимается во внимание. Назначенное по приговору дополнительное наказание, если оно не было исполнено, определяется судом государства, гражданином которого является осужденный, если такое наказание за совершение данного деяния предусмотрено законодательством этого государства.

Последующая корректировка приговора суда иностранного государства может осуществляться в двух случаях: 1) изменения либо отмены приговора судом иностранного государства, вынесенного в отношении лица, отбывающего наказание в Российской Федерации, а также при издании в иностранном государстве актов об амнистии или о помиловании, которые могут быть применимы к данному осужденному (ч. 6 ст. 472 УПК РФ). В соответствии со ст. 15 Берлинской конвенции если после передачи осужденного для отбывания наказания приговор в государстве, где он был вынесен, отменен и предусмотрено новое расследование или судебное разбирательство, копия решения об этом и другие материалы, необходимые для нового рассмотрения дела, направляются компетентному органу государства, которому передан осужденный, для решения вопроса о привлечении его к ответственности по законодательству этого государства; 2) при наличии оснований для корректировки приговора, предусмотренного российским законодательством (ст. 397 УПК РФ).

Пределы корректировки приговора суда иностранного государства не произвольны, их внешние границы строго определены рамками приговора, положение осужденного в ходе корректировки приговора иностранного государства не может быть ухудшено. Внутренние границы корректировки приговора суда иностранного государства зависят от вида корректирующих действий суда. При первоначальной корректировке они относительно четко определены действующим российским уголовным и уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации. При последующей корректировке эти границы приобретают более размытый характер и при определенных условиях могут, по сути, нивелировать приговор иностранного государства в части назначенного осужденному наказания (при его условно-досрочном осво-

³ Постановление президиума Моск. гор. суда от 31 янв. 2013 г. № 4у/9-77/13. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

бождении, амнистии, помиловании, освобождении от наказания в связи с болезнью, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания и т. д.).

Процедура рассмотрения данных вопросов в целом унифицирована с общей процедурой уголовно-процессуального производства по рассмотрению вопросов, возникающих в стадии исполнения приговора. Поводом для судебного разбирательства будут являться: 1) представление федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в области исполнения наказаний; 2) обращение самого осужденного; 3) обращение представителя осужденного, включая его родственников. (В целом ряде международных договоров России устанавливается право родственников осужденного обращаться с ходатайством о передаче. См., например: ст. 3 Договора между Российской Федерацией и Латвийской Республикой о передаче осужденных для отбывания наказания 1993 г., ст. 2 Договора между Российской Федерацией и Туркменистаном о передаче для отбывания наказания лиц, осужденных к лишению свободы 1995 г., ст. 2 Договора между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о передаче осужденных для отбывания наказания 1994 г. и др.); 4) обращение компетентных органов иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации либо письменным соглашением компетентных органов Российской Федерации с компетентными органами иностранного государства.

В соответствии с ч. 2 ст. 399 УПК РФ все участники судебного заседания должны быть извещены о дате, времени и месте судебного заседания не позднее 14 суток до дня судебного заседания. По смыслу уголовно-процессуального закона в заседании должны участвовать прокурор и защитник, а также осужденный. В случае необеспечения права осужденного на участие в рассмотрении судом вопроса о его передаче для отбывания наказания в государство, гражданином которого он является, принятое решение подлежит отмене. Так, например, ходатайство осужденного Х. о передаче его для отбывания наказания в Республику Таджикистан было рассмотрено Нижегородским областным судом в его отсутствие, осужденный о дне рассмотрения обращения не уведомлялся, чем был лишен воз-

можности заявить ходатайство о личном участии в судебном заседании. В связи с этим постановление Нижегородского областного суда от 5 февраля 2009 г. в отношении Х. было отменено⁴. Однако п. 38 Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 июня 2012 г. № 11 указывает, что участие в рассмотрении судом материалов, связанных с признанием приговора иностранного государства, не предусмотрено, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации. Полагаем это вполне логичным: чаще всего возможность обеспечить участие осужденного гражданина Российской Федерации, отбывающего наказание в виде лишения свободы по приговору суда иностранного государства за рубежом, затруднена.

Представление Минюста России либо обращение самого осужденного, не являющегося гражданином России, его представителя, а также компетентных органов иностранного государства по вопросам передачи лица, осужденного к лишению свободы, для отбывания наказания в государстве, гражданином которого это лицо является, рассматриваются в соответствии с ч. 1 ст. 396 УПК РФ судом, постановившим приговор в отношении данного осужденного.

Предметом судебного исследования являются соответствующее обращение, инспирировавшее рассмотрение данного вопроса судом, удостоверенные копии приговора, а также имеющиеся по делу решения вышестоящих судебных инстанций либо иные документы, свидетельствующие о вступлении приговора в законную силу; документы, подтверждающие отбытие осужденным части наказания, а также той части наказания, которая подлежит дальнейшему отбыванию в соответствии с законодательством государства, судом которого вынесен приговор; документы об исполнении дополнительного наказания, если оно было назначено; тексты статей уголовного закона, на основании которого лицо осуждено; документы, подтверждающие применение в отношении осужденного актов амнистии или помилования; документы, подтверждающие гражданство осужденного, постоянное проживание его на территории России (паспорт, в случае отсутствия паспорта протокол опроса осужденного с указанием его места и даты рождения, гражданства, постоянного места жительства в государстве его гражданства, а также сведений

⁴ Кассач. определение Судеб. коллегии по уголов. делам Верхов. Суда Рос. Федерации от 14 мая 2009 г. № 9-О09-9. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

о паспорте и местонахождении паспорта в настоящее время, других данных, позволяющих компетентному органу иностранного государства идентифицировать его как гражданина этого государства; заключение Федеральной миграционной службы по вопросу установления наличия российского гражданства); сведения о состоянии здоровья и особенностях поведения осужденного, его характеристика; документы, содержащие предварительное согласие либо предварительный отказ государства принять осужденного; иные документы.

Корректировка приговора иностранного государства предполагает необходимость оценки судом фактических обстоятельств деяния и его наказуемость по законам государства, судом которого вынесен приговор, с учетом времени совершения преступления и действия уголовного закона во времени, включая обратную силу уголовного закона.

В юридической литературе неоднократно поднимались вопросы о необходимости разрешения как на законодательном, так и на правоприменительном уровнях проблем, возникающих в ходе

передачи лиц для исполнения приговора [1–2; 3, с. 302].

Отдельным видом производства по исполнению итоговых судебных решений должно стать производство по передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения. Конвенция о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для принудительного лечения была принята государствами – участниками СНГ в г. Москве 28 марта 1997 г. и ратифицирована Российской Федерацией в 2001 г. Она регулирует основания и порядок принятия компетентными органами стран СНГ решения о передаче лиц для применения принудительных мер медицинского характера. Однако уголовно-процессуальный механизм реализации данной Конвенции отсутствует, процедура передачи таких лиц законом не регламентирована, что делает ее исполнение фактически невозможным. Полагаем, что данный вопрос нуждается в дальнейшем пристальном внимании как со стороны науки уголовно-процессуального права, так и со стороны законодателя.

Список литературы

1. Буянова К. А. Взаимодействие Российской Федерации с государствами – членами Совета Европы в части реализации положений Конвенции о передаче осужденных лиц от 21 марта 1983 г. // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2012. № 1. С. 4–9.
2. Вениаминов А. Г. Некоторые вопросы защиты по делам об экстрадиции // Адвокат. 2010. № 5. С. 23–29.
3. Крымов А. А. Уголовно-процессуальная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы России : моногр. М. : Проспект, 2017. 464 с.

References

1. Buyanova K. A. Vzaimodeistvie Rossiiskoi Federatsii s gosudarstvami – chlenami Soveta Evropy v chasti realizatsii polozhenii Konventsii o peredache osuzhdennykh lits ot 21 marta 1983 g. [Interaction of the Russian Federation with the Member States of the Council of Europe with Regard to the Implementation of the Provisions of the Convention on the Transfer of Sentenced Persons of March 21, 1983]. *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie – The Criminal Executive System: Law, Economics, and Management*, 2012, no. 1, pp. 4–9.
2. Veniaminov A. G. Nekotorye voprosy zashchity po delam ob ekstraditsii [Several Matters of Defence in Extradition Cases]. *Advokat – Advocate*, 2010, no. 5, pp. 23–29.
3. Krymov A. A. *Ugolovno-protsessual'naya deyatel'nost' organov i uchrezhdenii ugolovno-ispolnitel'noi sistemy Rossii* [Criminal Procedural Activity of the Bodies and Institutions of the Criminal-Executive System of Russia]. Moscow, Prospekt Publ., 2017. 464 p.

УДК 343.1

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-61-65

ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО МНОГОПРЕДМЕТНЫМ УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

СМИРНОВА Ирина Степановна*

✉ smirnova.is@omua.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена определению факторов, влияющих на стоимость затрат на досудебное производство по многопредметным (сложным) уголовным делам. Поскольку предварительное расследование по уголовным делам данной категории сталкивается с определенными трудностями уголовно-правового, криминалистического, оперативно-розыскного, организационного и уголовно-процессуального характера, постольку возрастают финансовые затраты на производство по таким делам. Выявлена и обоснована необходимость признания такими факторами константных затрат в сумме с переменными затратами, умноженными на количество обвиняемых и количество преступлений в каждом конкретном уголовном деле.

Ключевые слова: многопредметные (сложные) уголовные дела, досудебное производство, факторы, влияющие на затраты.

Optimization of Pre-Trial Proceedings in Multi-Disciplinary Criminal Cases

Smirnova Irina S.**

✉ smirnova.is@omua.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article is devoted to determining the factors affecting the value of expenditures for pre-trial proceedings in the multi-subject (complicated) criminal cases. As a preliminary investigation of the criminal cases in this category facing difficulties criminal law, criminalistics, investigative, organizational and criminal procedure character, extent increase the financial costs of production in such cases. Identified and justified of the necessity of recognition of such factors constant over-spending in the amount of variable costs multiplied by the number of accused and the number of crimes in each specific criminal case.

Key words: multidisciplinary (complicated) criminal cases, pre-trial proceeding, factors affecting the value of expenditures.

Возбуждение уголовного дела, осуществление по нему производства с оперативно-розыскным и криминалистическим сопровождением, безусловно, требуют определенных финансовых затрат. Серьезное исследование по разработке технологии калькулирования затрат на современное уголовное судопроизводство осуществил С. В. Бажанов [2], выводы которого представляют научный и практический интерес. Тем не менее уважаемый автор ограничился исследованием

затратности процедуры производства по «рядовым» уголовным делам «с одним-двумя обвиняемыми и двумя-тремя эпизодами преступной деятельности» [2]. Вне сомнения, таких уголовных дел большинство. Однако криминальная ситуация в России продолжает оставаться напряженной, реально угрожающей основным правам и свободам человека и гражданина, национальной безопасности, социально-экономическому развитию и стабильности государства. Сохраняется

* Доцент кафедры уголовного процесса и криминалистики Омской юридической академии, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Criminal Process and Criminalistics of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences.

тенденция совершения группами лиц множественности преступлений, ряд из которых приобрели устойчивый характер. В результате закономерной реакцией общества и государства в рамках судебно-правовой реформы в России явилось совершенствование уголовного судопроизводства, которое стало тяжеловесным, обремененным сложной и высокзатратной процедурой.

При совершении преступлений в отношении множества лиц, многоэпизодных, групповых значительно возрастает общественная опасность таких деяний, а предварительное следствие по многопредметным (многоэпизодным и/или групповым) уголовным делам сталкивается с определенными трудностями уголовно-правового (вопросы квалификации, ответственности, наказания), криминалистического (тактика проведения конкретных следственных действий либо их серии, методика расследования), оперативно-розыскного (раскрытие преступления, оперативно-розыскное сопровождение и информационное обеспечение предварительного расследования и судебного рассмотрения дела и т. д.), организационного (технические, материальные, жилищные, транспортные проблемы; организация проведения следственных действий) и уголовно-процессуального характера.

Поэтому объектом нашего исследования явились многопредметные уголовные дела, каждое из которых рассматривается нами как регулируемое законом многопредметное уголовно-процессуальное производство (деятельность), осуществляемое органом уголовного преследования или судом, направленное на решение двух или более вопросов о виновности (невиновности) обвиняемого (обвиняемых), характеризующееся наличием множественности (двух или более) либо преступлений, либо обвиняемых, либо потерпевших или совокупности этих признаков в любом сочетании, состоящее из двух или более однопредметных (простых) производств (уголовных дел), зафиксированное в собранных и составленных в связи с его осуществлением материалах.

В многопредметном (сложном) уголовно-процессуальном производстве, коим выступают многопредметные уголовные дела, преступные деяния и лица, обладающие личным в нем интересом, взаимосвязаны на субъектном уровне. И. Я. Фойницкий отмечал, что связь между уго-

ловными делами может иметь процессуальный и материальный характер. При этом под процессуальным типом связи (объективным единством) ученый понимал наличие «судопроизводственного удобства» для соединения дел (процессуальная целесообразность). Данным понятием охватывались три возможных условия: 1) присоединение гражданского иска к уголовному делу; 2) присоединение встречного уголовного обвинения; 3) присоединение дел о проступках в заседании суда при рассмотрении другого дела. Современное отечественное законодательство предусматривает только две из приведенных ситуаций. Материальная связь (субъективное единство уголовных дел), по мнению И. Я. Фойницкого, «коренится или в единстве преступного деяния, многими лицами учиненного... или же в единстве лица, обвиняемого в нескольких преступных деяниях» [6, с. 145–147] (уголовно-правовая целесообразность соединения дел в одном производстве). Именно субъективное (точнее сказать, субъектное) единство дел положено современным законодателем в основу правил соединения уголовных дел – ст. 153 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ).

В литературе предложено по степени тяжести и целевому назначению юридически взаимосвязанные преступления классифицировать на основные и вторичные, при этом юридическая взаимосвязь между ними может иметь различные степень и характер проявления. Выделение групп вторичных преступлений условно: 1) производные – направленные на создание условий для совершения основного деяния либо на реализацию или сокрытие его преступных последствий; 2) связные – деяния ответного характера, а также «обоюдные» деяния; 3) сопутствующие – направленные на воспрепятствование уголовному судопроизводству по делу об основном преступлении [1, с. 32–33; 4, с. 23–42].

Таким образом, в уголовном судопроизводстве следует учитывать взаимосвязь между преступлениями, которая, таким образом, может быть фактической (связующим звеном являются участники преступления) или юридической (обусловлена особенностями конструкции уголовного закона).

Исследуя проблемы множественности преступлений по российскому уголовному праву, Т. Г. Черненко определяет единичное преступление как «одноактное или многоактное обще-

ственно опасное деяние, характеризующееся единством объективных признаков, внутренней взаимосвязью действий (в многоактном деянии), единством вины, единством цели (в умышленных преступлениях), типичными социальными свойствами, предусмотренное уголовно-правовой нормой в качестве одного состава преступления» [7, с. 12]. Самостоятельные единичные преступления являются структурными элементами множественности преступлений. Каждое в отдельности деяние должно содержать конкретный состав преступления и рассматриваться как единое целое. Множественность преступлений вбирает в себя как оконченные, так и неоконченные преступления, совершенные в одиночку, и преступления, совершенные при любой разновидности соучастия [7, с. 12–13].

Исходя из позиции Т. Г. Черненко, уголовное дело по факту самостоятельного единичного преступления с одним обвиняемым, подозреваемым (если он не установлен, то и без него) и с одним потерпевшим (в регламентированных Уголовным кодексом Российской Федерации случаях и при его отсутствии) можно рассматривать как единичное уголовное дело. Такой вывод согласуется с мнением Я. О. Мотовилова по определению однопредметного уголовного дела как дела, «основным вопросом которого является вопрос об уголовной ответственности лица, обвиняемого в совершении одного преступного деяния» [3, с. 7]. По такой схеме действуют и адвокаты, оценивая объем предстоящей работы по уголовному делу, исходя из принципа «одно дело – один обвиняемый – один эпизод» [5, с. 67]. Именно подобная проекция позволяет среди совокупности уголовных дел выделить уголовные дела единичные (их можно называть однопредметными, ординарными) и многопредметные (сложные).

Соответственно, любое многопредметное уголовное дело (т. е. дело, в котором соединено два или более его основных вопроса) возможно рассматривать структурно как совокупность однопредметных уголовных дел.

Все денежные затраты на производство по многопредметному уголовному делу можно разделить на две группы.

Первая группа включает в себя постоянные затраты (константы), которые не зависят от характера расследуемого уголовного дела (одноразовые или многопредметные). Они представляют собой денежные средства по определенным расходным

статьям, выделяемые из федерального бюджета на обеспечение нормальной деятельности правоохранительных органов. К таковым надлежит отнести:

- денежное довольствие следователей, сотрудников оперативных аппаратов, сотрудников экспертно-криминалистических подразделений ОВД;

- стоимость содержания подозреваемых (обвиняемых) в изоляторе временного содержания (ИВС), следственном изоляторе (СИЗО) и их конвоирования к следователю для производства процессуальных действий и обратно (финансирование конвойной службы);

- стоимость повышения квалификации следователей, сотрудников оперативных аппаратов, сотрудников экспертно-криминалистических подразделений (прочие расходы);

- стоимость содержания и ремонта здания, в котором осуществляется производство по уголовным делам, оперативно-розыскная деятельность (далее – ОРД) и экспертные исследования (услуги по содержанию имущества);

- стоимость коммунальных услуг по содержанию здания, занимаемого соответствующим правоохранительным органом (коммунальные услуги);

- стоимость средств и услуг связи, используемых должностными лицами, осуществляющими предварительное следствие, ОРД и экспертные исследования (услуги связи);

- стоимость вещевого довольствия следователей, сотрудников оперативных аппаратов, сотрудников экспертно-криминалистических подразделений, участвующих в досудебном производстве по уголовному делу (компенсация за обмундирование);

- стоимость табельного огнестрельного оружия и боеприпасов к нему следователей, сотрудников оперативных аппаратов, сотрудников экспертно-криминалистических подразделений, участвующих в досудебном производстве по уголовному делу (прочие расходы).

Суммируя данные константы, можно определить опосредованные (косвенные) затраты на досудебное производство по уголовному делу.

По сложившемуся обыкновению многие годы из федерального бюджета на обеспечение нормальной деятельности правоохранительных органов выделяются и учитываются в качестве одной из констант (постоянных затрат) денежные средства на приобретение затратных материалов

для досудебного производства по уголовным (в том числе и многопредметным) делам, связанной с ними ОРД и экспертной деятельности. Данная константа включает в себя денежные средства, выделяемые на приобретение необходимой оргтехники; оплату изготовления в типографии бланков процессуальных документов; канцтоваров, используемых в уголовном деле (писчая бумага, обложки, пишущие принадлежности и т. д.). Однако, вне сомнения, с усложнением процессуальной, оперативно-розыскной и экспертной деятельности увеличиваются и расходы на них. Поэтому данный показатель не должен учитываться как постоянный (константа), поскольку напрямую зависит от количества преступных эпизодов, числа лиц, совершивших преступления, и числа потерпевших и во избежание дисбаланса (неполного выделения денежных средств с учетом возрастающего количества многопредметных уголовных дел) должен быть перемещен в разряд переменных затрат.

Итак, ко второй группе надлежит отнести переменные затраты, неизбежно возникающие в связи с расследованием именно многопредметного уголовного дела. К таковым следует отнести:

- стоимость производства судебных экспертиз по уголовному делу, осуществленных как в государственных, так и в негосударственных экспертных учреждениях;

- стоимость оперативно-розыскной деятельности по раскрытию конкретного преступления;

- стоимость материалов, затраченных на производство одного многопредметного уголовного дела;

- денежные средства, затрачиваемые следователем из личных денежных сумм на приобретение затратных материалов уголовного дела (канцтовары, комплекующие к компьютерной технике и т. д.). Производство по многопредметным уголовным делам в любом случае влечет существенное увеличение количества затратных материалов, необходимых для уголовного дела, что опять же по сложившемуся обыкновению на практике вынуждает следователя приобретать их на свои личные деньги.

Процессуальные издержки (ст.ст. 131 и 132 УПК РФ), имеющие место в ходе досудебного производства практически по любому уголов-

ному делу, взыскиваются за счет средств федерального бюджета и также подлежат учету. Таким образом, переменные затраты складываются из суммы вышеуказанных затрат.

Нельзя обойти вниманием и такие показатели, как количество обвиняемых, в отношении которых будет осуществляться производство в рамках одного расследуемого уголовного дела; количество преступлений (эпизодов преступной деятельности), расследуемых в одном уголовном деле. Именно эти показатели являются критериями для определения уголовного дела как многопредметного (сложного).

Что касается среднего количества рабочих дней в году с учетом выходных, отгулов, праздников и дней освобождения от служебных обязанностей по временной нетрудоспособности, то здесь необходимо обратить внимание на два момента.

Во-первых, срок предварительного следствия и срок содержания обвиняемых под стражей установлен УПК РФ и исчисляется независимо от нерабочего времени, в которое входят выходные дни, отгулы, праздничные дни и дни освобождения от служебных обязанностей по временной нетрудоспособности (ст.ст. 128, 109, 162 УПК РФ). Следовательно, в нерабочее время расследование по уголовному делу формально осуществляется, поскольку процессуальные сроки продолжают исчисляться.

Во-вторых, вне зависимости от того, какое количество нерабочего времени пришлось на каждого следователя, расследовавшего уголовное дело, сотрудника оперативного аппарата, эксперта (техника-криминалиста), участвовавшего в производстве предварительного расследования, косвенные (опосредованные) затраты остаются постоянными. Отсюда можно сделать вывод, что такой показатель, как среднее количество рабочих дней, не оказывает существенного влияния на стоимость затрат по расследованию уголовных дел, поэтому учету не подлежит.

Таким образом, к факторам, влияющим на стоимость затрат на досудебное производство по многопредметным уголовным делам, относятся константные затраты в сумме с переменными затратами, умноженными на количество обвиняемых и количество преступлений в каждом конкретном уголовном деле.

Список литературы

1. Алексеева Г. А., Прошляков А. Д. Мелкое хищение чужого имущества // Юридический вестник. 2000. № 1–2. С. 32–33.

2. Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса : дис... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 585 с.
3. Мотовиловкер Я. О. Основной вопрос уголовного дела и его компоненты. Вопросы факта и права. Воронеж : Изд-во Воронеж. ун-та, 1984. 152 с.
4. Новикова Ю. Г. Особенности уголовного судопроизводства по делам о взаимосвязанных преступлениях : моногр. Екатеринбург : Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2005. 130 с.
5. Рамазанов И. Р. Восемь ошибок начинающего адвоката по уголовным делам // Уголовный процесс. 2010. № 5. С. 62–69.
6. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. СПб. : Альфа, 1996. Т. 2. 607 с.
7. Черненко Т. Г. Множественность преступлений по российскому уголовному праву : автореф. дис... д-ра юрид. наук. Томск, 2001. 38 с.

References

1. Alekseeva G. A., Proshlyakov A. D. Melkoe khishchenie chuzhogo imushchestva [Minor Theft of Others' Property]. *Yuridicheskii vestnik – The Legal Bulletin*, 2000, no. 1–2, pp. 32–33.
2. Bazhanov S. V. *Stoimost' ugovnogo protsesssa*. Dis. d-ra yurid. nauk [The Cost of Criminal Process. Dr. Legal Sci. Dis.]. Nizhny Novgorod, 2002. 585 z.
3. Motovilovker Ya. O. *Osnovnoi vopros ugovnogo dela i ego komponenty. Voprosy fakta i prava* [The Main Issue of the Criminal Case and Its Components. Questions of Fact and Law]. Voronezh, Voronezh University Publ., 1984. 152 p.
4. Novikova Yu. G. *Osobennosti ugovnogo sudoproizvodstva po delam o vzaimosvyazannykh prestupleniyakh* [Features of Criminal Proceedings in Cases of Interrelated Crimes]. Ekaterinburg, Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2005. 130 p.
5. Ramazanov I. R. *Vosem' oshibok nachinayushchego advokata po ugovnym delam* [Eight Mistakes of a Novice Advocate on Criminal Cases]. *Ugovnyi protsess – Criminal Process*, 2010, no. 5, pp. 62–69.
6. Foinitskii I. Ya. *Kurs ugovnogo sudoproizvodstva* [Course on Criminal Proceedings]. St. Petersburg, Al'fa, 1996. Vol. 2, 607 p.
7. Chernenko T. G. *Mnozhestvennost' prestuplenii po rossiiskomu ugovnomu pravu*. Avtoref. dis. d-ra yurid. nauk [Multiplicity of Crimes Under Russian Criminal Law. Ext. Abstr. Dr. Legal Sci. Dis.]. Tomsk, 2001. 38 p.

УДК 343.1

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-66-71

ТРЕБОВАНИЕ ОБ УСТРАНЕНИИ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ АКТ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В УГОЛОВНОМ ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

КОЛОМЕЕЦ Елена Владимировна*

✉ ikolom@yandex.ru

Ул. Ленина, 1, г. Омск, 644099, Россия

Аннотация. На основе анализа научных положений и уголовно-процессуального законодательства в статье делается вывод о реализации прокурором полномочия требовать устранения нарушений, допущенных в ходе досудебного производства, посредством использования самостоятельного акта реагирования, именуемого требованием. Автором формулируются признаки указанного акта, рассматриваются дискуссионные вопросы его применения, в том числе при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, а также на стадии возбуждения уголовного дела. Предлагается дополнить статью 37 УПК РФ положениями об основаниях и порядке использования прокурором названного правового средства.

Ключевые слова: прокурор, требование прокурора об устранении нарушений закона, органы дознания и предварительного следствия, уголовное досудебное производство.

The Requirement to Eliminate Violations of the Law as an Independent Act of Prosecutorial Response in Criminal Pre-Trial Proceedings

Kolomeets Elena V.**

✉ ikolom@yandex.ru

1 Lenina st., Omsk, 644099, Russia

Abstract. Based on the analysis of scientific provisions and criminal procedural legislation, the article concludes that the prosecutor exercises the power to demand the elimination of law violations committed by investigation bodies during pre-trial proceedings by using a separate act of response called a prosecutor's demand. The Author formulates the signs of prosecutor's demand, considers the discussed issues of its application in pre-trial proceedings, including the supervision of the procedural activities of the inquiry bodies, as well as its use at the stage of initiating a criminal case. It is proposed to supplement article 37 of the Criminal Procedure Code with the provisions regulating the grounds and procedure of using this act.

Key words: prosecutor; prosecutor's demand to eliminate law violations, inquiry bodies, preliminary investigation, pre-trial criminal proceedings.

Согласно ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за про-

цессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В силу ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокурор наделен полномочиями по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, установленными

* Прокурор отдела управления правовой статистики прокуратуры Омской области.

** Prosecutor of the Office of Legal Statistics of the Prosecutor's Office of the Omsk Region.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 нояб. 1995 г. № 2202-1 // Рос. газ. 1995. 25 нояб.

уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами. Положениями п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусмотрено полномочие прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия. Однако ни УПК РФ, ни Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не определяют понятие требования прокурора как средства реализации полномочия, предусмотренного п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

С момента внесения в УПК РФ изменений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ² в научной литературе ведутся дискуссии относительно значения слова «требовать», употребленного законодателем при формулировке положений п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Обсуждаются вопросы, означает ли данная формулировка внедрение в прокурорскую практику нового акта реагирования, именуемого требованием, или же п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ просто регламентирует полномочие прокурора требовать устранения нарушений в уголовном досудебном производстве в рамках уже существующих средств реагирования, подчеркивая необходимость изложения резолютивной части акта в форме требования.

Так, П. А. Пригорща справедливо полагает, что требование прокурора в силу императивности его полномочий может являться составной частью средств выявления нарушений закона, а также актов прокурорского реагирования. Однако реализация полномочия прокурора, предусмотренного п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, связана с применением прокурором требования об устранении нарушений закона как самостоятельного акта реагирования, который вносится субъекту, уполномоченному устранить нарушения закона, и содержит распоряжение прокурора об устранении выявленных нарушений и привлечении к ответственности виновных должностных лиц [6].

Приведенное автором высказывание соответствует сложившейся практике активного применения прокурорами требования как самостоятельного акта реагирования при осуществлении надзора в уголовном досудебном производстве.

Следует отметить, что число указанных актов реагирования ежегодно возрастает. Если в 2011 г. в органы расследования прокурором направлено 83 тысячи требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ³, в 2015 г. число направленных требований составило 215 тысяч⁴.

Придерживающийся иной точки зрения А. Ю. Винокуров указывает, что до внесения в УПК РФ изменений законодательно был обозначен только алгоритм принимаемых прокурором решений, если в качестве нарушений рассматривались действия и решения, на которые прокурор реагировал путем вынесения постановления. При этом ни УПК РФ, ни УПК РСФСР не содержали положений о реагировании прокурора на нарушения законодательства, прямо не оговоренные в законе. В практической деятельности в указанных целях прокурорами применялось представление об устранении нарушений закона. Во исполнение требований ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, предписывающей устанавливать полномочия прокурора только федеральным законом, в УПК РФ были внесены коррективы, связанные с наделением прокурора правом требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства [1]. По мнению автора, законодатель, наделяя прокурора данным полномочием, не имел в виду нового акта реагирования, а лишь законодательно закрепил реализацию полномочия посредством внесения представлений об устранении нарушений закона.

Изложенная позиция представляется небесспорной. Несмотря на схожесть в наименовании, требование и представление прокурора об устранении нарушений закона имеют различия в их целевой направленности. Требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ всегда вносятся в орган расследования для обеспечения незамедлительного устранения нарушений закона в рамках расследования. Ограниченный 5 сутками срок рассмотрения требований, установленный ч. 4 ст. 39 УПК РФ, обеспечивает устранение нарушений в максимально короткие сроки. Представления прокурора об устранении нарушений закона в большинстве случаев

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июня.

³ *Смат.* данные об основных показателях работы прокуратуры Рос. Федерации за 2011–2012 годы. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/>

⁴ *Смат.* данные об основных показателях работы прокуратуры Рос. Федерации за 2014–2015 годы. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/>

не могут обеспечить незамедлительное устранение нарушений закона, поскольку на практике к моменту их внесения нарушения уже устранены иным способом или не устранимы вовсе, а уголовные дела, при расследовании которых допущены нарушения, направлены в суд.

Следует отметить, что полномочия, которыми обладал прокурор при осуществлении надзора за органами следствия до внесения изменений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, были аналогичны полномочиям, которыми он до настоящего времени наделен в отношении органов дознания. Наличие у прокурора процессуальной возможности отменять любое процессуальное решение следователя, давать следователю указания о ходе расследования в целях недопущения волокиты и неполноты расследования, а также принятия необоснованного процессуального решения обеспечивало реализацию прокурором надзорной функции. В представлениях прокурорами указывалось на нарушения обобщенного характера, их внесение было направлено в первую очередь на информирование руководителей органов расследования о выявленных прокурором нарушениях в целях недопущения подобного впредь с постановкой вопроса о ненадлежащем ведомственном контроле и наказании виновных лиц. Сокращение объема полномочий прокурора при осуществлении надзора за предварительным следствием обусловило необходимость в ином акте реагирования, применение которого было бы направлено на незамедлительное устранение допущенных следствием нарушений исходя из необходимости обеспечения прокурором законности при производстве предварительного следствия, соблюдения прав участников процесса.

В пользу указанного довода свидетельствует и то обстоятельство, что сокращение объема полномочий прокурора при осуществлении надзора за следствием и наделение прокурора п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом требовать устранения допущенных нарушений при производстве расследования по уголовным делам осуществлено путем принятия одного законодательного акта – Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Представляется, что законодателем предполагалось применение указанного акта прокурорского реагирования преимущественно

при осуществлении надзора за предварительным следствием, что обусловило недостаточную регламентацию порядка рассмотрения требования прокурора органом дознания. Хотя законодателем внесение требований в связи с нарушениями при производстве дознания не исключено.

Чтобы разобраться в сущности требования прокурора как акта реагирования, необходимо охарактеризовать присущие ему черты. Во-первых, требование об устранении нарушений закона в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в силу прямого указания ч. 5 ст. 37 УПК РФ может исходить только от прокурора или его заместителя. Во-вторых, поскольку полномочие прокурора, на реализацию которого направлен названный акт прокурорского реагирования, предусмотрено уголовно-процессуальным законом, требование прокурора является процессуальным правовым актом.

Требование прокурора может быть выражено только в письменной форме. В. Ф. Крюковым высказано мнение о том, что требование может быть выражено как в письменной, так и в устной формах. При реализации прокурором полномочия по непосредственному организационному участию в расследовании преступлений присутствующий при выполнении следственного действия прокурор вправе высказать устное требование об устранении нарушений, подлежащее занесению следователем в протокол следственного действия, либо изложить его в протоколе собственноручно. Требование прокурора,готавливаемое в случае установления нарушений по результатам расследования уголовного дела при ознакомлении с его материалами, выражается прокурором в письменной форме [3].

Между тем публично-правовой характер уголовно-процессуальной деятельности прокурора в Российской Федерации с письменностью предварительного расследования [5] и розыскным характером уголовного досудебного производства обуславливают необходимость применения права в указанной области исключительно через письменные правовые акты. Они являются самостоятельными документами, адресуемыми прокурором в орган расследования и подлежащими рассмотрению ими. Более того, дискуссионным является приведенное выше суждение о наличии у прокурора прямо не предусмотренного ст. 37 УПК РФ полномочия по непосредственному организационному участию в расследовании путем присутствия на следственных действиях [6].

Следует отметить, что требование прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ вносится в орган, допустивший нарушение.

Неоднозначным является вопрос о необходимости внесения указанных актов реагирования в орган дознания. Пункт 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предоставляет прокурору право требовать устранения нарушений закона от органов следствия и дознания. В ряде регионов Российской Федерации направление прокурором требований об устранении нарушений закона в органы дознания получило широкое распространение. По данным статистического отчета «Надзор за соблюдением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2015 год, количество требований, направленных в органы дознания МВД, в Забайкальском, Красноярском краях, Кемеровской области соотносимо с числом требований в следственные органы МВД. В Орловской, Смоленской областях число требований в органы дознания МВД превышает число требований, направленных в органы следствия МВД⁵.

Вместе с тем в уголовно-процессуальном законе отсутствует регламентация порядка и сроков рассмотрения требований прокурора органами дознания, а в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»⁶ – обязанность требовать устранения выявленных нарушений законодательства при расследовании уголовных дел, несмотря на наличие указанной обязанности в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»⁷.

Высказываются мнения о необоснованности применения указанного акта реагирования в отношении органов дознания и в научной литературе. Как указывает А. В. Гриненко, прокурор вправе давать дознавателю обязательные для исполнения письменные указания о направ-

лении расследования (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), отменять незаконные и необоснованные постановления дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Наличие у прокурора названных полномочий обуславливает отсутствие оснований для применения к органам дознания требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ [2].

Однако данное высказывание не может быть признано справедливым, по крайней мере, относительно реализации полномочий по направлению требований прокурора в орган дознания в связи с нарушениями, допущенными при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. Представляется, что наличие у прокурора правовой возможности вносить требования в орган дознания не должно нивелироваться. Наделение прокурора указанным правом обеспечивает его большим объемом средств реагирования на нарушения закона. Между тем проблематика применения прокурором требования в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ к органу дознания не ограничивается изложенным выше и является предметом для самостоятельного исследования.

Требование прокурора является универсальным актом прокурорского реагирования, применяемым как на стадии предварительного расследования, так и на стадии возбуждения уголовного дела. В требовании, применяемом прокурором до принятия решения о возбуждении уголовного дела, указывается на необходимость провести доследственную проверку по сообщению о преступлении и принять процессуальное решение в случаях выявления прокурором факта нерегистрации сообщения о преступлении, необоснованного направления материала проверки по подследственности, длительного непринятия процессуального решения по материалу проверки, в том числе с нарушением срока рассмотрения сообщения о преступлении, установленного законом.

От руководителя следственного органа прокурор вправе требовать отменить незаконное постановление о возбуждении уголовного дела в случае пропуска им по какой-либо

⁵ Отчет о работе прокурора «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2015 год // Информ.-аналит. материалы Генер. прокуратуры Рос. Федерации. Доступ из информ. системы обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

⁶ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : приказ Генер. прокурора Рос. Федерации от 26 янв. 2017 г. № 33. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : приказ Генер. прокурора Рос. Федерации от 28 дек. 2016 г. № 826. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

причине срока, установленного законом для самостоятельной отмены незаконного решения [4, с. 20–21].

С учетом изложенного имеющиеся в научной литературе высказывания относительно невозможности применения указанного акта реагирования по материалу проверки [7, с. 124] представляются неактуальными, а сложившаяся практика использования прокурором указанного акта прокурорского реагирования до возбуждения уголовного дела требует законодательного закрепления.

Названный акт прокурорского реагирования содержит распоряжение об устранении выявленных прокурором нарушений. Суть данного признака вытекает из понятия «требование», под которым в русском языке понимается выраженная в решительной, категорической форме просьба, распоряжение; правило, условие, обязательное для выполнения⁸.

В научной литературе указывается на императивный характер требования прокурора. Между тем императивность требования прокурора, не обязательного для следователя, носит ограниченный характер. Она связана в первую очередь с обязанностью субъекта, которому внесено требование, рассмотреть его в пятидневный срок и дать письменный ответ прокурору [6].

Следующим признаком, характеризующим требование прокурора как самостоятельный акт прокурорского реагирования, является его внесение только при наличии установленных прокурором оснований – допущенных органами расследования нарушений в уголовном досудебном производстве.

Представляется, что требование об устранении нарушений закона может быть внесено в связи с любыми нарушениями уголовно-процессуального закона, которые не могут быть устранены посредством иных актов реагирования, в том числе путем принятия прокурором процессуальных решений, направленных на устранение нарушений закона.

Изложенные положения относительно понятия и основных признаков требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ как самостоятельного акта реагирования позволяют сделать вывод о необходимости дополнения ст. 37 УПК РФ положениями следующего содержания: «Письменные требования прокурора вносятся в орган расследования при установлении прокурором нарушений уголовно-процессуального закона при принятии и рассмотрении сообщений о преступлениях, предварительном расследовании уголовных дел с целью незамедлительного устранения допущенных нарушений».

Список литературы

1. Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4. С. 13–16.
2. Гриненко А. В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2. С. 23–24.
3. Крюков В. Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 61–70.
4. Малов А. А., Буланова Н. В., Парфенова М. В. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях : метод. рекомендации. М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2008. 35 с.
5. Николаева Н. М. Письменность предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. 27 с.
6. Пригорща П. А. К вопросу о понятии и сущности требования как акта прокурорского реагирования современной прокуратуры // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2011. № 1. С. 84–86.
7. Соколов А. Ф. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 122–126.

References

1. Vinokurov A. Yu. Trebovanie prokurora ob ustranении narushenii federal'nogo zakonodatel'stva, dopushchennykh v khode doznaniya ili predvaritel'nogo sledstviya [The Prosecutor's Demand to Eliminate Violations of Federal Law Committed During the Inquiry or Preliminary Investigation]. *Advokat – Advocate*, 2008, no. 4, pp. 13–16.
2. Grinenko A. V. Polnomochiya prokurora dolzhny byt' konkretizirovany [The Powers of Prosecutors To Be Specified]. *Zakonnost' – Legality*, 2011, no. 2, pp. 23–24.
3. Kryukov V. F. Polnomochiya prokurora v dosudebnom proizvodstve po ugolovnym delam: sovremennost' i perspektivy [Prosecutor's Powers in Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases: Modernity and Perspective]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2007, no. 10, pp. 61–70.
4. Malov A. A., Bulanova N. V., Parfenova M. V. *Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov organami doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya pri prieme, registratsii i razreshenii soobshchenii o prestupleniyakh* [Prosecutor's Supervision over

⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : ИТИ Технологии, 2003. С. 524.

the Execution of Laws by the Bodies of Inquiry and Preliminary Investigation During the Acceptance, Registration and Resolution of Crimes Reports.]. Moscow, Academy of the R.F. Prosecutor General's Office Publ., 2008. 35 p.

5. Nikolaeva N. M. *Pis'mennost' predvaritel'nogo rassledovaniya*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [The Written Form of Preliminary Investigation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2002. 27 p.

6. Prigorshcha P. A. K voprosu o ponyatii i sushchnosti trebovaniya kak akta prokurorskogo reagirovaniya sovremennoi prokuratury [To a Question on Concept and Essence of the Requirement as Certificate Public Prosecutor's Reaction on Modern Russian Office of Public Prosecutor]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal – Business in Law. Economic and Legal Journal*, 2011, no. 1, pp. 84–86.

7. Sokolov A. F. Problemy i praktika primeneniya prokurorom trebovaniya ob ustranении narushenii federal'nogo zakonodatel'stva v уголовном protsesse [Problems and Practice of Application by the Prosecutor Requirement for Rooting Out Infringements of the Federal Legislation in Criminal Procedure]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2009, no. 2, pp. 122–126.

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-72-76

ЗАКОНЫ МЕРФИ В ТВОРЧЕСТВЕ Б. В. РОССИНСКОГО

СОЛОВЕЙ Юрий Петрович*

✉ solovey@omua.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье, подготовленной к 70-летию известного российского ученого-административиста, заведующего кафедрой административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России) доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Бориса Вульфовича Россинского, анализируются отдельные научные выводы, рекомендации и предложения, содержащиеся в его трудах, посвященных административной ответственности, с точки зрения шуточных, но удивительно точных философских принципов, получивших название «законы Мерфи». Обосновываются выводы о необходимости ликвидации института административной ответственности юридических лиц и перевода производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами исполнительной власти, из формата юрисдикционной в формат надзорной деятельности.

Ключевые слова: Борис Вульфович Россинский, административная ответственность, вина юридических лиц, нарушения правил дорожного движения, концепция производства по делам об административных правонарушениях.

Murphy's Laws in the Works of B. V. Rossinskiy

Solovei Yurii P.**

✉ solovey@omua.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. In the research paper, prepared for the 70th birthday anniversary of the famous Russian scientist in administrative law, head of the Department of Administrative and Financial Law of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia), doctor of law, professor, honored lawyer of the Russian Federation Boris Vulfovich Rossinsky, some scientific findings are analyzed, recommendations and the proposals contained in his writings on the administrative responsibility in terms of clever, comical, yet surprisingly accurate philosophical principals, known as "Murphy's laws". A conclusion is made about the need to eliminate the institution of administrative responsibility of legal entities and the transformation of procedures on administrative violations carried out by the executive authorities from jurisdictional format to the format of supervision.

Key words: Boris V. Rossinsky, administrative responsibility, the fault of legal entities, violations of traffic rules, the concept of procedures in cases of administrative violations.

* Ректор Омской юридической академии, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

** Rector of the Omsk Law Academy, Doctor of Legal Sciences, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation.

Отмечая 70-летний юбилей доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации Бориса Вульфовича Россинского, не могу не подчеркнуть его существеннейший вклад в развитие современного российского административного права. При этом предложил бы взглянуть на творчество Бориса Вульфовича – глубокого исследователя, но вместе с тем жизнерадостного, открытого, обладающего тонким чувством юмора человека – сквозь призму законов Мерфи. Это шуточные, но вместе с тем удивительно точные философские принципы, авторство которых приписывается капитану Эдварду Мерфи, служившему на авиабазе Эдвардс в 1949 г. Законы Мерфи изложены в книгах американского писателя Артура Блоха¹. По прочтении названных книг внимательный читатель, обратившись к трудам Бориса Вульфовича, обнаружит, что юбиляр не только давно и хорошо знает эти законы, но и при необходимости изящно оперирует ими в качестве инструмента анализа отечественных социально-правовых реалий, в ряде случаев наглядно показывая, что не всем таким законам присущ абсолютный характер.

Так, в одной из своих блестящих статей Б. В. Россинский подвергает сомнению универсальность следующего закона Мерфи: «Неважно, что что-то идет неправильно. Возможно, это хорошо выглядит». Действительно, предоставление ст. 1.3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) права субъектам Российской Федерации устанавливать административную ответственность за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления, как будто бы является одним из наглядных свидетельств (и результатов) реального федеративного устройства России. Как тут не вспомнить США с правом каждого штата устанавливать уголовную ответственность за те или иные деяния. Но от острого глаза Бориса Вульфовича не укрылось то обстоятельство, что отмеченная норма КоАП РФ противоречит ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь федеральным законом. И в полном соответствии с еще одним

безупречным, на мой взгляд, законом Мерфи, согласно которому «не все, что можно делать безнаказанно, следует делать», юбиляр формулирует совершенно четкий и важный вывод: необходимо лишить субъекты Российской Федерации пусть и ограниченного, но все же права устанавливать административную ответственность граждан, должностных и юридических лиц [4, с. 30]. Считаю данный вывод абсолютно справедливым.

Очень интересна позиция юбиляра по вопросу вины юридических лиц в совершении административного правонарушения. Он прямо указывает, что при нынешнем правовом регулировании административной ответственности юридических лиц в соответствующей правоприменительной практике имеет место феномен объективного вменения. Это, конечно же, нельзя считать правильным и допустимым. «Никакая организация сама по себе, без вмешательства ее должностных лиц, – пишет автор, – не способна соблюдать правила... за нарушение которых предусмотрена ответственность... Все нарушения установленных правил и норм, имеющие место в деятельности юридических лиц, обусловлены соответствующими противоправными действиями (бездействием) их должностных лиц. Иного не дано... Законодатель фактически установил коллективную ответственность за правонарушения, совершенные должностными лицами, назвав ее административной ответственностью юридических лиц» [5, с. 27]. В другой работе юбиляр отмечает, что «юридически правильно было бы говорить не об административной ответственности юридических лиц, а об ответственности юридических лиц за совершение административных правонарушений их должностными лицами» [3, с. 81].

Но тут же делается неожиданный вывод о важной роли института административной ответственности юридических лиц в развитии социально-экономических процессов в стране, о том, что он является мощным рычагом государственного регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, а также о необходимости изложения ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ в новой редакции, согласно которой «юридическое лицо признается виновным в совершении административного правонарушения, если будет установлена вина одного или нескольких его должностных

¹ Блох А. Законы Мерфи для юристов / пер. с англ. Е. Г. Гендель. М. : Попурри, 2003. 240 с.

лиц» [5, с. 27]. Почему этот вывод я считаю неожиданным? Потому что он сделан без учета очевидной для самого автора методологической порочности, даже несуразности идеи уравнивания юридического лица в вопросе вины с лицом физическим. Здесь юбиляр, в полной мере солидаризируясь с законодателем, подтверждает справедливость одного из законов Мерфи, который гласит: «Когда у тебя есть только молоток, все похоже на гвоздь».

Предлагаемое Борисом Вульфовичем изменение редакции ч. 2 ст. 2.1 КоАП РФ, с моей точки зрения, никоим образом не изменит существующее положение дел. Все так, как гласит еще один закон Мерфи: «Нельзя починить то, что не сломано». Наш юбиляр оправдывает существование административной ответственности юридических лиц тем, что она гарантирует выполнение юридическими лицами норм и правил, требующих для этого больших трудовых, материальных и иных затрат, противоречащих их экономическим интересам. Борьба с нарушениями таких норм и правил только за счет наказаний виновных в их совершении должностных лиц нереальна, ибо соответствующие размеры административного штрафа способны заплатить только юридические лица [5].

Конечно, юридическое лицо, по общему правилу, способно заплатить большую сумму штрафа, чем лицо должностное. Но, смею утверждать, цели предупреждения новых правонарушений драконовскими штрафами, назначаемыми к тому же фактически без вины юридического лица, не достичь. К тому же здесь мы имеем дело с известным лукавством, поскольку денежные суммы, поступающие в бюджет в качестве взысканных с юридических лиц административных штрафов, вовсе не идут на финансирование мероприятий, за невыполнение которых юридическое лицо было привлечено к административной ответственности.

Со всей откровенностью надо признать: институт административной ответственности юридических лиц не имеет должной легитимности и является серьезнейшим фактором снижения предпринимательской активности в стране. Борис Вульфович совершенно прав, утверждая, что данный институт имеет ярко выраженную фискальную направленность [5, с. 24]. Но, в отличие от юбиляра, считаю, что этим его предназначение, как минимум не порождающее особых общественных симпатий, и ограничивается.

Один из законов Мерфи звучит так: «Дипломатия – это искусство говорить «хоро-о-шая собачка», пока не найдешь камень поувесистей». Думаю, что время для дипломатии, ласковых разговоров с такой «собачкой» – административной ответственностью юридических лиц прошло. Вопреки призыву Бориса Вульфовича «прекратить разговоры об отмене административной ответственности юридических лиц» [3, с. 79] продолжаю настаивать на ликвидации ее как института. Что касается «увесистого камня», то им должно стать серьезное повышение размеров административного штрафа, назначаемого должностным лицам исходя из их должностных окладов. При таких условиях у должностных лиц появится соответствующая мотивация к соблюдению соответствующих правил и норм, обязательных для юридического лица. Кроме того, должностные лица наконец-то перестанут привлекаться к административной ответственности за одно и то же правонарушение дважды – в качестве отдельного должностного лица и в качестве субъекта коллективной ответственности, коей, как справедливо указывает Борис Вульфович, является ответственность юридического лица. С юридических же лиц будет снято непосильное бремя нелегитимной, зачастую разорительной административной ответственности, что, несомненно, послужит экономическому подъему в стране.

«Сложные проблемы всегда имеют простые, легкие для понимания неправильные решения», – так сформулирован еще один закон Мерфи. Борис Вульфович демонстрирует справедливость названного закона, обращаясь к анализу причин дорожно-транспортных происшествий. В свое время, как и многие другие специалисты, юбиляр полагал, что такими причинами выступают нарушения правил дорожного движения, но со временем в корне пересмотрел свои взгляды по данному вопросу. Автор указывает, что из привлеченных в 2012 г. к административной ответственности 59,6 млн водителей 54,8 млн (92 %) составляли именно водители транспортных средств, принадлежащих физическим лицам. «Как резко ни звучит данный тезис, – пишет Борис Вульфович, – но это, по сути дела, война ГИБДД с народом! А показатели аварийности то улучшаются, то ухудшаются, но ничего, по сути, не меняется! А если мы еще в два раза увеличим присутствие автоматики на дорогах, будем выявлять с ее помощью

70 млн нарушений, а всего в области дорожного движения наказывать до 100 млн человек?.. Войну с гражданами усилим до предела, а показатели аварийности, думается, опять не изменятся. Лишь во все большей и большей степени осуществляется ярко выраженная фискальная политика, причем за счет граждан.

А тех ли мы наказываем? С теми ли воюет ГИБДД? Представляется, что ее «противник» давно окопался и ему не страшны полицейские пули.

Традиционные российские вопросы «кто виноват?» и «что делать?» в нашем случае звучат несколько иначе: «с кем воевать?» и «кого наказывать?» [1, с. 16].

Отвечая на поставленные вопросы, Борис Вульфович совершенно справедливо указывает на необходимость ориентации административно-юрисдикционной практики не на участников дорожного движения, а на юридических и должностных лиц, призванных обеспечивать безопасность на автомобильном транспорте [1]. Жаль, что автор умалчивает о том, каким образом можно обеспечить такую переориентацию. При этом, конечно, нельзя забывать, что не менее важным фактором сокращения аварийности выступают хорошее обустройство дорожной сети, разумная организация дорожного движения, предполагающие надлежащее бюджетное финансирование.

Хотелось бы кратко охарактеризовать эволюцию взглядов Бориса Вульфовича по вопросу передачи рассмотрения дел об административных правонарушениях в суды. Первоначально он являлся сторонником названной идеи, однако в настоящее время юбиляр считает, что с «передачей дел в юрисдикцию судей законодатель сильно перегнул палку. Судебное рассмотрение таких дел не оказалось панацеей от всех бед. Суды перегружены рассмотрением других категорий дел, на дела об административных правонарушениях нередко смотрят как на дела «третьего сорта» [2]. Можно привести немало примеров, когда постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные должностными лицами органов исполнительной власти, значительно лучше аргументированы и обоснованы обстоятельствами, установленными при рассмотрении дела, чем постановления судей.

Думается, пришло время в принципе менять концепцию производства по делам об админи-

стративных правонарушениях. Прежде всего, следует разгрузить судей от рассмотрения многих составов административных правонарушений, передать их в юрисдикцию органов исполнительной власти. Ведь должностные лица этих органов, рассматривающие дела об административных правонарушениях, наделены всеми необходимыми полномочиями и являются полноправными субъектами административной юрисдикции.

Конечно, подобная концепция во многом не согласуется с принципом разделения государственных полномочий по разным ветвям власти. Однако на данном этапе развития нашего общества ориентация на преимущественное рассмотрение дел об административных правонарушениях во внесудебном порядке – это вынужденный подход, обусловленный как необходимостью владения при рассмотрении дел тонкостями административного законодательства в конкретных сферах деятельности, так и резко увеличивающимся объемом административных правонарушений и, как следствие, соответствующей перегрузкой судей» [6].

Я абсолютно поддерживаю Бориса Вульфовича в том, что нужно менять концепцию производства по делам об административных правонарушениях за счет разгрузки судей от рассмотрения таких дел, но при этом призываю учитывать сформулированный Мерфи «первый закон работы в лаборатории», согласно которому «горячая колба выглядит точно так же, как и холодная». Органы исполнительной власти не могут и не должны осуществлять правосудие, это, как справедливо отмечает юбиляр, противоречит принципу разделения властей. Наделение органов исполнительной власти всеми необходимыми полномочиями не делает их полноправными субъектами административной юрисдикции, поскольку они преследуют прежде всего ведомственный интерес и не в состоянии обеспечить состязательность в производстве по делам об административных правонарушениях. Да это и не требуется в условиях, когда лицо, привлекаемое к административной ответственности, согласно с назначаемым административным наказанием. Поэтому органы исполнительной власти должны быть вправе назначать привлекаемым к административной ответственности лицам с их согласия (при отсутствии спора) лишь минимальные наказания, указанные в санкции соответствующей статьи

КоАП РФ, не утруждая себя при этом административным расследованием обстоятельств правонарушения. Если же такого согласия нет, проводится административное расследование и дело передается в суд. Таким образом, органы исполнительной власти будут действовать в формате не юрисдикционной, а надзорной деятельности. С введением подобного порядка выиграют все: у судей значительно сократится нагрузка, органы исполнительной власти освободятся от не свойственной и навязываемой им ныне законодателем функции правосудия, точнее, квазиправосудия, граждане же сэкономят свои средства и время в случае привлечения их к административной ответственности не судами, а органами исполнительной власти и вместе

с тем будут иметь возможность обращения в суд за защитой своих прав в случае допущенного, как им кажется, нарушения со стороны публичной администрации [7, с. 58–60].

В заключение хотел бы еще раз подчеркнуть несомненные глубину и свежесть взглядов Бориса Вульфовича Россинского на самые сложные проблемы отечественного административного права. Изучение его трудов подчас доставляет эстетическое удовольствие, которое не исчезает и при всех последующих прочтениях. И поздравляя Бориса Вульфовича с его юбилеем – праздничным для всего сообщества административистов России событием, хочу пожелать ему еще много лет активной, насыщенной яркими событиями жизни и творческих успехов.

Список литературы

1. Россинский Б. В. Административные наказания в сфере дорожного движения и аварийность на автомобильном транспорте // Административное право и процесс. 2014. № 5. С. 8–17.
2. Россинский Б. В. Нас сдружило время. О творчестве Юрия Николаевича Старилова // Административное право и процесс. 2013. № 6. С. 14–22.
3. Россинский Б. В. О необходимости совершенствования норм КоАП РФ, регулирующих вопросы административной ответственности юридических лиц // Законодательство об административных правонарушениях: современное состояние и пути совершенствования : материалы заседания круглого стола (3 марта 2014 г.). Тула : Аквариус, 2014. С. 76–81.
4. Россинский Б. В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26–31.
5. Россинский Б. В. Размышления о вине юридического лица после прочтения работы В. Д. Сорокина «Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 22–27.
6. Россинский Б. В. Системно-информационные подходы к производству по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 мая 2013 г.). Омск : Ом. юрид. акад., 2013. С. 142–152.
7. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63.

References

1. Rossinskij B. V. Administrativnye nakazaniya v sfere dorozhnogo dvizheniya i avariinost' na avtomobil'nom transporte [Administrative Punishments in the Sphere of Road Traffic and Crash Rate of Automobile Transport]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 5, pp. 8–17.
2. Rossinskij B. V. Nas sdruzhlilo vremya. O tvorchestve Yuriya Nikolaevicha Starilova [Epoch Has Made Us Friends. About Yuri Starilov Creativity]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2013, no. 6, pp. 14–22.
3. Rossinskij B. V. O neobkhodimosti sovershenstvovaniya norm KoAP RF, reguliruyushchikh voprosy administrativnoi otvetstvennosti yuridicheskikh lits [On the Need to Improve the Norms of the Code of the Russian Federation of Administrative Responsibility, Regulating the Issues of Administrative Responsibility of Legal Entities]. *Zakonodatel'stvo ob administrativnykh pravonarusheniyakh: sovremennoe sostoyanie i puti sovershenstvovaniya – Legislation on Administrative Violations: the Current State and Ways of Improvement*. Tula, Akvarius Publ., 2014, pp. 76–81.
4. Rossinskij B. V. O polnomochiyakh Rossiiskoi Federatsii i sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti [On Powers of the Russian Federation and Subjects of the Russian Federation in the Sphere of Formation of Administrative Responsibility]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 6, pp. 26–31.
5. Rossinskij B. V. Razmyshleniya o vine yuridicheskogo litsa posle prochleniya raboty V. D. Sorokina «Kommentarii izbrannykh mest Kodeksa Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh» [Thoughts on the Guilt of a Juridical Person After a New Interpretation of the Work of V. D. Sorokin "Commentary of Selected Extracts from the Code of the Russian Federation on Administrative Law Violations"]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2014, no. 3, pp. 22–27.
6. Rossinskij B. V. Sistemno-informatsionnye podkhody k proizvodstvu po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [System-Information Approaches to the Production of Cases of Administrative Violations]. *Aktual'nye problemy administrativnoi otvetstvennosti – Actual Problems of Administrative Responsibility*. Omsk, Omsk Law Academy Publ., 2013, pp. 142–152.
7. Solovei Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-77-81

О СОРАЗМЕРНОСТИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОМУ ВРЕДУ, ПРИЧИНЯЕМОМУ НАРУШЕНИЯМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПКАХ

КОЖЕВНИКОВ Владимир Валентинович*

✉ kta6973@rambler.ru

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

ЛАВРОВ Юрий Борисович[^]

✉ y.b.lavrov@gmail.com

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

Аннотация. Авторы статьи рассматривают институт административной ответственности как необходимое правовое средство реализации государственной политики по вопросам публичных закупок. В работе проанализирована административная практика привлечения к административной ответственности в сфере публичных закупок. Резюмируется необходимость совершенствования норм КоАП РФ, касающихся административной ответственности за нарушение законодательства о публичных закупках, за счет приведения их санкций в соответствие с последствиями таких нарушений.

Ключевые слова: публичные закупки, контрактная система в сфере закупок, административная ответственность, административная практика, государственный контроль в сфере закупок.

On the Proportionality of Measures of Administrative Responsibility to Public Harm Caused by Violations of the Law on Public Procurement

Kozhevnikov Vladimir V.**

✉ kta6973@rambler.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Lavrov Yuri B.^

✉ y.b.lavrov@gmail.com

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Abstract. The Authors of the article consider the institution of administrative responsibility as a necessary legal tool for implementing state policy on public procurement issues. The paper analyzes the administrative practice of bringing to administrative responsibility in the sphere of public procurement. The necessity of improving the norms of the Code of the Russian Federation of Administrative Responsibility concerning administrative responsibility for violating the law on public procurement is summarized, by bringing their sanctions in line with the consequences of such violations.

Key words: public procurement, contractual system in the field of procurement, administrative responsibility, administrative practice, state control in the procurement sphere.

* Профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор.

[^] Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, директор Центра правовой поддержки «Тендер», кандидат юридических наук.

** Professor of the Department of Theory and History of State and Law of Dostoevsky Omsk State University, Doctor of Legal Sciences, Professor.

^{^^} Lecturer of the Department of Theory and History of State and Law of Dostoevsky Omsk State University, Director of Center of the Legal Support «Tender», Candidate of Legal Sciences.

Политические и экономические преобразования в России обусловили необходимость формирования системы юридических норм, регламентирующих порядок осуществления закупок для обеспечения публичных нужд. Несмотря на то что современное российское законодательство не содержит в себе определение понятия «публичные закупки», представляется возможным охарактеризовать его через ряд признаков, свойственных системе общественных отношений, регулируемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон о контрактной системе, 44-ФЗ) и Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»² (далее – Закон о закупках, 223-ФЗ).

Критерий публичности закупок, проводимых в соответствии с названными нормативными правовыми актами, вытекает из содержания юридических норм, на которых строится система таких закупок, и проявляется в следующем.

Во-первых, на законодательном уровне обеспечена прозрачность закупок для публичных нужд на этапах их планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения договоров за счет выполнения заказчиками регистрационных действий на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок³ (далее – ЕИС). Во-вторых, заказчики, обеспечивая собственные нужды в соответствии с нормами 44-ФЗ и 223-ФЗ, способствуют достижению общественно значимых целей, направленных на развитие конкуренции, а также поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства. И в-третьих, правовое регулирование публичных закупок строится в значительной степени на императивном методе, проявление которого выражается в существовании разветвленной системы государственного контроля за осуществлением закупок и наличии административной ответственности за нарушения соответствующих норм.

Правонарушения в сфере публичных закупок, за которые предусмотрена административная ответственность, содержатся в ст.ст. 7.29–7.32.1,

7.32.3, чч. 7, 7.1–7.2, ст. 19.5, ст. 19.7.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ, Кодекс). Необходимо отметить, что субъектный состав по данным правонарушениям достаточно широк. Так, согласно ст. 2.4 КоАП РФ наряду с юридическими лицами – заказчиками по 44-ФЗ и 223-ФЗ к административной ответственности за правонарушения в сфере публичных закупок могут быть привлечены и их должностные лица: члены комиссий по осуществлению закупок, контрактные управляющие, работники контрактной службы, а также иные лица, на которых возложены функции по организации и осуществлению закупок.

Анализируя динамику развития законодательства об административной ответственности, можно отметить тенденцию к увеличению количества составов правонарушений в сфере публичных закупок [8, с. 46–56]. В частности, современная редакция Кодекса предусматривает ответственность в том числе и за несоблюдение порядка приемки результатов исполнения договора (чч. 8–10 ст. 7.32 КоАП РФ), вопросы осуществления которой ранее традиционно рассматривались исключительно сквозь призму гражданско-правовых обязательств сторон договора.

Усиление административно-правовых начал в законодательстве о публичных закупках является одной из предпосылок создания экономически эффективной и конкурентной системы обеспечения публичных нужд. При этом институт административной ответственности видится необходимым правовым средством реализации государственной политики по вопросам публичных закупок, а сама административная ответственность выступает «в качестве одного из рычагов деятельности исполнительной власти, правовых средств достижения ею позитивных социально-экономических результатов» [4, с. 184–185; 5, с. 57].

Однако избранная законодателем методика определения соразмерности административных наказаний за подобные правонарушения не является безупречной. Аксиоматично, что одним из общих принципов любого вида юридической ответственности является соразмерность между

¹ *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2013. № 14, ст. 1652.

² *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

³ *Официальный сайт Единой информац. системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения гос. и муницип. нужд.* URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

совершенным нарушением и мерой ответственности [1, с. 91]. При этом административно-правовые санкции за правонарушения в области публичных закупок далеко не всегда соответствуют тому общественному вреду, который образуется в результате их совершения. В частности, предусмотренное ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ нарушение сроков, установленных Законом о контрактной системе, для подписания протоколов при проведении конкурентных процедур закупок более чем на два рабочих дня влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере тридцати тысяч рублей. При этом последствия данного административного правонарушения зачастую имеют формальный характер и не затрагивают права участников закупок.

Подобные правонарушения нередко выявляются в ходе внеплановых проверок, проводимых контрольными органами в сфере закупок. Так, согласно решению ФАС России от 8 июня 2015 г. по делу № К-685/15 действия аукционной комиссии заказчика, выразившиеся в несоблюдении сроков составления и подписания протокола подведения итогов аукциона, нарушают ч. 5 ст. 69 Закона о контрактной системе и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ⁴.

КоАП РФ содержит в себе еще более значительные штрафные санкции за нарушения в сфере публичных закупок, применение которых демонстрирует практика деятельности антимонопольных органов. В соответствии с ч. 5 ст. 7.32.3 КоАП РФ неразмещение в ЕИС информации, опубликование которой предусмотрено Законом о закупках, влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати до пятидесяти тысяч рублей, а на юридических лиц – от ста до трехсот тысяч рублей.

Данные правонарушения не являются редкостью в правоприменительной практике. Административные штрафы в размере ста тысяч

рублей за неразмещение информации в плане закупок были назначены ФГУП *** постановлением ФАС России от 18 мая 2016 г. по делу № 223ФЗ-254/15/АК369-16⁵ и ПАО *** постановлением ФАС России от 17 февраля 2016 г. по делу № 223ФЗ-128/15/АК126-16⁶. Аналогичного размера штраф был возложен постановлением ФАС России от 4 августа 2015 г. по делу № 223ФЗ-85/15/АК408-15 на ФГУП *** за неразмещение в ЕИС изменений, вносимых в положение о закупке⁷. Постановлением ФАС России от 2 июня 2015 г. по делу № 223ФЗ-105/14/АК262-15 за несоблюдение требований к содержанию протокола, составленного в ходе закупки, ОАО *** был назначен штраф в размере трехсот тысяч рублей⁸.

В свете того что административные штрафы за правонарушения в области публичных закупок отличаются достаточно большим размером, особую актуальность приобретает вопрос противоречивости административной практики применения законодательства о публичных закупках. Например, своим решением УФАС России по Омской области от 23 октября 2015 г. № РНП-55-181/2015 определило необходимость декларирования участником закупки своего соответствия требованиям, установленным пп. 3–5, 7–9 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, посредством дословного перечисления этих формулировок из закона⁹. Заняв диаметрально противоположную позицию, УФАС России по Новгородской области в своем решении от 17 апреля 2016 г. № 2234/03 признало, что участник закупки может представить такую декларацию как в форме отдельного документа в качестве приложения ко второй части заявки, так и в электронной форме на сайте электронной торговой площадки¹⁰.

Такая противоречивость административной практики создает ситуацию правовой неопределенности для участников отношений, регулируемых законодательством о публичных закупках. Получается, что вопрос о правомерности или неправомерности допуска либо отклонения заявки поставлен в зависимость от трактовки нормы

⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ URL: <http://novgorod.fas.gov.ru/solution/11044>

о декларировании требований к участникам закупки. Несомненно, что подобное положение дел вызывает стойкое непонимание требований законодательства о публичных закупках как специалистами заказчиков по закупкам, так и потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) [6, 7].

Более того, для членов аукционной комиссии ошибка в принятом решении о допуске к участию в закупке может повлечь за собой административную ответственность. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ действия члена комиссии, заключающиеся в отказе в допуске к участию в аукционе по основаниям, не предусмотренным Законом о контрактной системе, или признание заявки на участие в аукционе соответствующей требованиям документации об аукционе в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске, влекут за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 1 % начальной (максимальной) цены контракта, но не менее пяти и не более тридцати тысяч рублей.

Бесспорно, что закупки, проводимые в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе и Законом о закупках, на сегодняшний день нуждаются в последовательном и одновременно уместном укреплении публично-право-

вого элемента, который не должен преобладать над диспозитивностью договорных отношений, являющейся основой существования нормального гражданского оборота [2, с. 198]. Тем не менее штрафные санкции по ряду административных правонарушений, связанных с порядком осуществления публичных закупок, далеко не всегда соразмерны общественному вреду, который образуется в результате их совершения. На наш взгляд, такой подход законодателя делает административную ответственность за указанные правонарушения избыточно карательной.

Анализ административной практики показывает, что у контролирующих органов в сфере закупок отсутствует единый подход в трактовке законодательства о публичных закупках, а это, в свою очередь, ставит вопрос о привлечении к административной ответственности в зависимости от усмотрения соответствующего антимонопольного органа. Все это в совокупности может повлечь за собой ограничения законных прав и интересов работников, занятых в сфере публичных закупок. В таких условиях существует необходимость совершенствования норм КоАП РФ, касающихся административной ответственности за нарушение законодательства о публичных закупках, за счет разумного смягчения их санкций.

Список литературы

1. Кожевников В. В., Лавров Ю. Б. Возмещение затрат, связанных с обучением работника: проблемы определения размера // Современное право. 2013. № 7. С. 89–92.
2. Лавров Ю. Б. Диспозитивность как отраслевая особенность гражданско-правовых норм // Вестник Омского университета. Сер.: Право. 2013. № 2. С. 197–198.
3. Павелкин А. Усиление ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2016. № 8. С. 46–56.
4. Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. ст. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 183–185.
5. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63.
6. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Проблемы определения наименования места происхождения товара при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26). С. 20–24.
7. Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б. Процессуальные аспекты привлечения юридических лиц к административной ответственности за включение в договор условий, ущемляющих права потребителей // Актуальные вопросы публичного права. 2013. № 2 (14). С. 62–69.

References

1. Kozhevnikov V. V., Lavrov Yu. B. Vozmeshchenie zatrat, svyazannykh s obucheniem rabotnika: problemy opredeleniya razmera [Compensation of Expenses Associated with Employee Training: Problems of Sum Estimating]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*, 2013, no. 7, pp. 89–92.
2. Lavrov Yu. B. Dispozitivnost' kak otraslevaya osobennost' grazhdansko-pravovykh norm [Dispositivity as a Branch Feature of Civil Law Norms]. *Vestnik Omskogo universiteta. Ser.: Pravo – Herald of Omsk University. Series "Law"*, 2013, no. 2, pp. 197–198.
3. Pavelin A. Usilenie otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoi sisteme [Increasing Responsibility for the Violation of the Law on the Contract System]. *Revizii i proverki finansovo-khozyaistvennoi deyatel'nosti gosudarstvennykh (munitsipal'nykh) uchrezhdenii* – Revisions and Audit of Financial and Economic Activities of State (Municipal) Institutions, 2016, no. 8, pp. 46–56.

4. Solovei Yu. P. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: starye i novye problemy [Code of the Russian Federation on Administrative Responsibility: Old and New Problems]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Moscow, Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Publ., 2003, pp. 183–185.

5. Solovei Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law on Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.

6. Yuritsin A. E., Lavrov Yu. B. Problemy opredeleniya naimenovaniya mesta proiskhozhdeniya tovara pri osushchestvlenii zakupok dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [The Problems of Geographical Indication of Goods in Procurement to Meet State and Municipal Requirements]. *Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2015. no. 1 (26), pp. 20–24.

7. Yuritsin A. E., Lavrov Yu. B. Protsessual'nye aspekty privlecheniya yuridicheskikh lits k administrativnoi otvetstvennosti za vklyuchenie v dogovor uslovii, ushchemlyayushchikh prava potrebiteli [Procedural aspects of bringing legal persons to administrative responsibility for inclusion to a treaty conditions infringing on the rights of consumers]. *Aktual'nye voprosy publichnogo prava – The Topical Issues of Public Law*, 2013, no. 2 (14), pp. 62–69.

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-82-86

КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ ЗАМЕЩЕНИЯ ДОЛЖНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

БАШУРОВ Владимир Борисович*

✉ bashurov_v@mail.ru

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

КОСИЦИН Игорь Алексеевич^

✉ ikosicin@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы правового регулирования отношений, связанных с установлением квалификационных требований для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации. Подвергаются детальному анализу квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации, содержащие отдельные пробелы правового регулирования, снижающие значение принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих. Отмечается недостаточная проработка квалификационных требований к уровню профессионального образования, стажу работы по специальности, направлению подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. На основе анализа законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации выработаны предложения по внесению изменений в федеральное законодательство, регулирующее отношения в данной сфере.

Ключевые слова: квалификационные требования, государственная гражданская служба Российской Федерации, должность государственной гражданской службы Российской Федерации, уровень образования, стаж работы, знания и умения.

Qualification Requirements for the Replacement of the Post of State Civil Service of the Russian Federation

Bashurov Vladimir B.**

✉ bashurov_v@mail.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Kositsin Igor' A.^^

✉ ikosicin@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. This article studies the problems of legal regulation of relations, connected to the establishment of qualification requirements for posts of state civil service of the Russian Federation. It fully analyzes the qualification requirements for a post of the state civil service of the Russian Federation containing some

* Заместитель руководителя департамента правового информационного обеспечения – начальник отдела нормотворческой работы и правовых экспертиз Министерства труда и социального развития Омской области.

^ Доцент кафедры административного и финансового права Омской юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

** Deputy Head of the Department of Legal Information Support – Head of the Department of Normative Work and Legal Expertise of the Ministry of Labor and Social Development of the Omsk Region.

^^ Docent of the Department of Administrative and Financial Law of Omsk Law Academy, Candidate of Legal Sciences, Docent.

regulatory gaps that reduce the value of the principle of professionalism and competence of civil servants. The article points out the lack of elaboration of qualification requirements to the level of professional education, professional experience, field of study, knowledge and skills that are necessary for the performance of official duties. It highlights the proposals for changes to the federal legislation concerning the regulations in this sphere, based on the analysis of the legislation on the civil service of the Russian Federation and the statistics.

Key words: *qualification requirements, the state civil service of the Russian Federation, the position of the state civil service of the Russian Federation, the level of education, experience, knowledge and skills.*

Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ) определены квалификационные требования для замещения должности государственной гражданской службы Российской Федерации (далее – гражданская служба), которые условно могут быть разделены на основные, носящие обязательный характер, и дополнительные, устанавливаемые по решению представителя нанимателя.

К основным квалификационным требованиям для замещения должности гражданской службы следует отнести требования: 1) к уровню профессионального образования; 2) к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки; 3) к знаниям и умениям, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей. Дополнительными квалификационными требованиями для замещения должности гражданской службы являются требования к специальности, направлению подготовки.

Обращаясь к рассмотрению первого из представленных квалификационных требований, следует отметить, что по уровню профессионального образования оно дифференцировано в зависимости от категорий и групп должностей гражданской службы.

Так, к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы предъявляется квалификационное требование о наличии высшего образования не ниже уровня специалиста, магистратуры. Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей груп-

пы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования. К должностям гражданской службы категории «обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей предъявляется квалификационное требование о наличии профессионального образования.

Таким образом, рассматриваемое квалификационное требование, в отличие от ранее действовавшего положения ст. 6 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»², предусматривающего привязку высшего профессионального образования к специализации государственных должностей государственной службы Российской Федерации, не предусматривает конкретизации специализации такого образования. Требования к специальности, направлению подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы, согласно чч. 1, 7 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, могут быть определены представителем нанимателя. Однако, учитывая, что применение данных дополнительных квалификационных требований для замещения должности гражданской службы является правом, а не обязанностью представителя нанимателя, реализация этого права, а точнее, его не-реализация юридически допускает возможность замещения вышеуказанных должностей гражданской службы лицами, имеющими высшее образование, не всегда отвечающее должностным обязанностям. Это, на наш взгляд, снижает значение предусмотренного п. 4 ст. 4 Федерального

¹ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 31, ст. 3215.

² Об основах государственной службы Российской Федерации : федер. закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 31, ст. 2990.

закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ принципа профессионализма и компетентности гражданских служащих.

В этой связи, учитывая решение Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ³, считаем необходимым внести изменения в ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ следующего содержания: 1) в ч. 1 слова «при наличии соответствующего» заменить словами «на основании»; 2) в ч. 7 слова «могут также предусматриваться» заменить словом «предусматриваются».

Данные изменения позволят в обязательном порядке предусматривать квалификационные требования к специальности, направлению подготовки, необходимые для замещения должности гражданской службы при утверждении должностных регламентов, и тем самым детализировать квалификационное требование к уровню профессионального образования.

О необходимости детализации квалификационного требования к высшему образованию в части указания специальности (направления подготовки) профессионального образования свидетельствуют и полученные нами данные по результатам анкетного опроса гражданских служащих. Так, из 306 респондентов, представляющих различные государственные органы, 190 (62,1 %) опрошенных ответили утвердительно и лишь 116 (37,9 %) посчитали, что в данной детализации квалификационных требований нет необходимости.

Вторым из представленных выше квалификационных требований для замещения должности гражданской службы является требование к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки. Подсчет общей продолжительности стажа гражданской службы осуществляется исходя из периодов замещения должностей, указанных в ч. 1 ст. 54 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, и его определение не вызывает затруднений. Практически возможным является и подсчет стажа работы по специальности, направлению подготовки, в случае если должностным ре-

гламентом предусмотрены квалификационные требования к специальности, направлению подготовки. Если такие квалификационные требования должностным регламентом не определены, то стаж работы по специальности, направлению подготовки для замещения, например, должности федеральной гражданской службы, в соответствии с п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 16 «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴ определяется исходя из периодов работы гражданина (федерального гражданского служащего), при выполнении которой получены знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной гражданской службы, после получения им документа о профессиональном образовании того уровня, который соответствует квалификационным требованиям для замещения должности федеральной гражданской службы.

Реализация этого правила, как полагаем, должна основываться на документарном подтверждении полученных гражданином (федеральным гражданским служащим) в определенный временной интервал знаний и умений, которые необходимы для исполнения должностных обязанностей по должности федеральной гражданской службы. Однако ст. 26 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ не предусматривает требований, обязывающих предъявить представителю нанимателя данные документы совместно с документами, необходимыми для заключения служебного контракта. Представление, например, в соответствии с абзацем вторым подп. «г» п. 7 Положения о конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 февраля 2005 г. № 112⁵, в качестве иных документов, необходимых для участия в конкурсе на замещение вакантной должности

³ *Об основах государственной службы : модельный закон : принят в г. Санкт-Петербурге 15 июня 1998 г. постановлением 11-5 на 11 пленар. заседании Межпарламент. Ассамблеи государств – участников СНГ // Информ. бюл. Межпарламент. Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 1998. № 18. С. 103–128.*

⁴ *О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы : указ Президента Рос. Федерации от 16 янв. 2017 г. № 16. URL: <http://www.pravo.gov.ru>*

⁵ *О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 1 февр. 2005 г. № 112 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 6, ст. 439.*

гражданской службы, подтверждающих трудовую (служебную) деятельность претендента, должностной инструкции или должностного регламента, еще не свидетельствует, на наш взгляд, о наличии предусмотренных ими знаний и умений у лица, представившего данные документы в государственный орган.

Таким образом, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и принятый в его развитие подзаконный нормативный правовой акт, устанавливающий требования к стажу работы по специальности, направлению подготовки, не определяют четкого механизма подсчета данного стажа, не содержат они и конкретных правовых оснований для принятия решения о включении или невключении в данный стаж периодов работы, при выполнении которых лицом получены знания и умения, необходимые для исполнения должностных обязанностей по должности гражданской службы. Рассматриваемая проблема, как полагаем, всецело и полностью на практике будет отнесена к усмотрению уполномоченного должностного лица государственного органа [3, с. 47], от воли которого, а в отдельных случаях от его личного отношения к конкретному претенденту на замещение вакантной должности гражданской службы будет зависеть принимаемое решение о соответствии или несоответствии гражданина (гражданского служащего) квалификационным требованиям к стажу работы по специальности, направлению подготовки.

Такой подход к правовому регулированию рассматриваемых отношений, на наш взгляд, является недопустимым. Как полагаем, решению данной проблемы во многом способствовало бы предложенное нами выше правило об обязательности указания в должностном регламенте специальности, направления подготовки, которые необходимы для замещения должности гражданской службы. Правовое закрепление перечня должностей, работ, периоды замещения (выполнения) которых можно было бы зачесть в стаж по специальности, направлению подготовки, как это, например, предусмотрено ч. 5 ст. 4 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»⁶ для определения стажа работы в области юриспруденции, также способствовало бы совершенствованию рассматриваемых отношений.

Следует также отметить, что, установив требование к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки, законодатель, на наш взгляд, пошел по правильному пути. Такого рода установления, соответствующие практике ряда зарубежных стран [1, с. 16–17, 23], способствуют привлечению на гражданскую службу высококвалифицированных специалистов, имеющих стаж работы по специальности, направлению подготовки без учета стажа гражданской службы, и призваны повысить эффективность и оперативность внедрения управленческих нововведений в деятельность государственных органов. Поэтому вряд ли можно согласиться с мнением В. И. Матирко, который считает, что установление стажа работы по специальности в качестве одного из основных требований недостаточно оправданно. С его точки зрения, такой подход позволяет назначать на должности лиц, ни одного дня не проработавших в системе государственной службы [2, с. 136].

Третьим квалификационным требованием для замещения должности гражданской службы является требование к профессиональным знаниям и умениям, необходимым для исполнения должностных обязанностей. Данное квалификационное требование устанавливается в зависимости от области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего его должностным регламентом. Однако рассматриваемое квалификационное требование по аналогичным должностям гражданской службы в различных государственных органах, по нашему мнению, не должно существенно отличаться друг от друга. Они должны носить унифицированный характер в целях создания возможности для должностного роста гражданских служащих и их профессионального развития, реализации ротации гражданских служащих, использования кадрового резерва и т. д. Возможно, этому будет способствовать формируемый федеральным государственным органом по управлению государственной службой справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности гражданских служащих

⁶ О статусе судей в Российской Федерации : закон Рос. Федерации // Рос. газ. 1992. № 170.

(ч. 8 ст. 12 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ). Однако ввиду законодательной неопределенности обязательности применения указанного справочника наиболее целесообразным, на наш взгляд, являлось бы внедрение на гражданской службе стандартов профессионально-служебной деятельности, аналогичных профессиональным стандартам, предусмотренным ст. 195.1 Трудового кодекса Российской Федерации, полномочия по утверждению порядка разработки, утверждения и применения которых следовало бы закрепить за Правительством Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, разрешение ряда проблем правового регулирования отношений, связанных с установлением квалификационных требований для замещения должности гражданской службы, требует, во-первых, внесения предложенных нами изменений в Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ и, во-вторых, детального закрепления квалификационных требований в должностных регламентах гражданских служащих, которые, как организационно-распорядительные документы, должны утверждаться индивидуальными правовыми актами государственного органа.

Список литературы

1. Государственная служба: карьера и профессиональный рост. Зарубежный опыт. М. : РАГС, 1996. Вып. 14. 120 с.
2. Матирко В. И. Проблемы кадровой политики в государственном аппарате : учеб. пособие. М. : Дело, 1996. 288 с.
3. Соловей Ю. П. О совершенствовании законодательной основы судебного контроля за реализацией органами публичной администрации и их должностными лицами дискреционных полномочий // Административное право и процесс. 2015. № 2. С. 46–51.

References

1. *Gosudarstvennaya sluzhba: kar'era i professional'nyi rost. Zarubezhnyi opyt.* [Public service: Career and Professional Growth. Foreign Experience]. Moscow, RAGS Publ., 1996, Iss. 14. 120 p.
2. Matirko V. I. *Problemy kadrovoi politiki v gosudarstvennom apparate* [Problems of Personnel Policy in the State Apparatus]. Moscow, Delo Publ., 1996. 288 p.
3. Solovei Y. P. O sovershenstvovanii zakonodatel'noi osnovy sudebnogo kontrolya za realizatsiei organami publichnoi administratsii i ikh dolzhnostnymi litsami diskretionnykh polnomochii [On Improvement of the Legislative Framework of Judicial Control of Realization by Agencies of Public Administration and Their Officials of Discretion Powers]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Procedure*, 2015, no. 2, pp. 46–51.

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-87-91

ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОДАЖИ АЛКОГОЛЬНОЙ ПРОДУКЦИИ

БОНДАРЕНКО Василий Альбертович*

✉ r_sov@prokuratura.omsk.ru

Ул. Тарская, 11, г. Омск, 644043, Россия

ЖДАНОВ Николай Михайлович^

✉ r_sov@prokuratura.omsk.ru

Аннотация. В статье анализируются отдельные положения законодательства, регулирующего продажу алкогольной продукции, и практика реализации административной ответственности за его нарушения, вносятся предложения по совершенствованию правоприменительной деятельности в данной сфере.

Ключевые слова: правовое регулирование и правила продажи алкогольной продукции, места торговли алкогольной продукцией, административная ответственность за нарушение правил продажи алкогольной продукции.

Issues of Administrative Responsibility for the Trade of Alcohol Products

Bondarenko Vasilii A.**

✉ r_sov@prokuratura.omsk.ru

11 Tarskaya st., Omsk, 644043, Russia

Zhdanov Nikolai M.^

✉ r_sov@prokuratura.omsk.ru

Abstract. The article deals with the analysis of some provisions of the legislation governing alcohol trade and the practice of implementing administrative responsibility for its violations, proposals are made to improve law enforcement activities in this area. The Authors give some recommendations for the improvement of law enforcement activity in the field.

Key words: legal regulation and the rules of alcohol trade, places of alcohol trade, administrative responsibility for alcohol trade.

Правовое регулирование оборота спиртосодержащей и алкогольной продукции в Российской Федерации представляет собой в первую очередь установление единой государственной политики реализации участниками рынка своих прав и обязанностей, во вторую очередь – контроль за порядком реализации, объемами и качеством предлагаемого населению товара с целью

обеспечения безопасности указанной продукции и нужд потребителей в ней. Особые требования предъявляются к розничной продаже как основному легальному каналу поставки алкоголя потребителям этой специфической продукции.

Помимо лицензионных требований к участникам рынка товаров и услуг при реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции

* Прокурор Советского административного округа г. Омска.

^ Кандидат юридических наук, доцент.

** Prosecutor of the Soviet District of the City of Omsk.

^^ Candidate of Legal Sciences, Docent.

законодатель вводит запреты и ограничения, которые выражаются в запрете розничной продажи указанной продукции несовершеннолетним, в ночное время, на остановках общественного транспорта, в необходимости расположения торговых точек на расстоянии не менее чем 100 метров от зданий школ, больниц, детских садов и других социально значимых объектов. Нарушение данных требований влечет наступление административной ответственности.

Анализируя состояние законности в сфере исполнения указанного законодательства применительно к муниципальному образованию город Омск, необходимо отметить, что выявление сотрудниками полиции административных правонарушений в рассматриваемой сфере со стороны участников предпринимательской деятельности снизилось. Так, в 2013 г. на территории города сотрудниками полиции выявлено более 700 нарушений закона и составлено 792 протокола об административных правонарушениях, предусмотренных по факту нарушений правил розничной торговли алкогольной и спиртосодержащей продукцией. В 2014 г. количество выявленных правонарушений снизилось и составило 568, в 2015 г. составлено всего 309 протоколов об административной ответственности, в первом полугодии 2016 г. – 232.

Приводя статистические показатели работы отделов полиции города Омска по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, следует отметить, что значительное число выявленных нарушений составляют нарушения торговых организаций в сфере реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции без ценника либо в связи с отсутствием на нем необходимых сведений. Лишь небольшая часть административных протоколов составлена за реализацию алкоголя в ночное время, через кафе-магазины или на остановках общественного транспорта.

Между тем в соответствии со ст. 16 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 71-ФЗ «О го-

сударственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ не допускается розничная продажа алкогольной продукции, например, на остановочных пунктах движения всех видов общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, в местах массового скопления граждан и на прилегающих к таким местам территориях (за некоторыми исключениями), в нестационарных торговых объектах и т. п.

Предпримем попытку разобраться с некоторыми закрепленными в законе терминами и понятиями. Так, согласно п. 5.3.3.1 ГОСТа Р 52766-2007 «Дороги автомобильные общего пользования. Элементы благоустройства. Общие требования»² остановочный пункт должен состоять из обязательных элементов: остановочная площадка, заездной карман, боковая разделительная полоса, тротуары и пешеходные дорожки, автопавильон, пешеходный переход, скамья и урна для мусора.

Согласно положениям п. 3.10.7 ГОСТа 218.1.0-2003 «Автобусные остановки на автомобильных дорогах. Общие технические требования»³ не допускается размещение торговых киосков в помещении (на площади) автопавильона. Следовательно, павильоны, киоски, магазины и прочие нестационарные объекты торгового назначения не являются элементами обустройства остановочных пунктов и не должны в принципе быть там размещены. Таким образом, нормативно фактически установлен запрет не только на реализацию алкоголя населению на остановках общественного транспорта, но и на размещение на них нестационарных объектов в целом.

Несмотря на это, привлечению к административной ответственности за продажу алкоголя населению на остановочных пунктах, очевидно, препятствует отсутствие нормативных документов, регламентирующих определение границ остановочных пунктов как на территории

¹ О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции : федер. закон от 22 нояб. 1995 г. № 171-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² ГОСТ Р 52766-2007. Дороги автомобильные общего пользования. Элементы благоустройства. Общие требования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ ГОСТ 218.1.0-2003. Автобусные остановки на автомобильных дорогах. Общие технические требования. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Омской области, так и в Российской Федерации в целом, в связи с чем крайне сложно доказать со ссылкой на нормативные источники, что нестационарный торговый объект находится в границах остановки. Кроме того, на территории города Омска в целом отсутствуют остановочные комплексы в том их понимании, в котором это предусмотрено законодателем, что является второй причиной снижения количества выявленных нарушений в данной сфере и привлечения виновных к ответственности.

Для иллюстрации рассмотрим два примера из правоприменительной практики по привлечению индивидуальных предпринимателей к административной ответственности по ч. 3 ст. 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации по факту продажи пива на остановке общественного транспорта.

Так, 13 февраля 2014 г. мировым судьей судебного участка в Первомайском судебном районе г. Омска рассмотрено дело в отношении индивидуального предпринимателя А., который осуществил реализацию пива на остановке общественного транспорта «7-я Заозерная». В качестве доказательств по делу судом были учтены только признательные показания самого субъекта предпринимательской деятельности, показания продавца, осуществившего реализацию пива гражданину, а также акт закупки свободно реализуемой алкогольной продукции. При этом доказательств, подтверждающих реализацию товара на остановке общественного транспорта, органами полиции при подготовке административных материалов и в ходе рассмотрения дела добыто не было. По итогам рассмотрения дела с учетом признания лицом, совершившим правонарушение, вины в его совершении мировой судья вынес постановление о назначении индивидуальному предпринимателю административного наказания в виде административного штрафа, которое вступило в законную силу.

По аналогичному административному делу мировым судьей судебного участка в Первомайском судебном районе г. Омска 12 марта 2014 г. вынесено диаметрально противоположное решение. Так, сотрудниками полиции на остановке общественного транспорта «ДК Химик» выявлен факт реализации индивидуальным предпринимателем Д. гражданину пива с содержанием доли алкоголя 4,9 %. Оценивая в совокупности

представленные участниками по административному делу доказательства, суд пришел к выводу о недоказанности факта реализации пива на остановке общественного транспорта и, как следствие, об отсутствии состава административного правонарушения. В своем постановлении о прекращении производства по делу мировой судья указал, что законодательно отсутствуют понятия границ остановочного комплекса, а также то, что остановка общественного транспорта «ДК Химик» не отвечает предъявляемым требованиям, поскольку отсутствует ряд обязательных элементов, установленных ГОСТом, таких как заездной карман и павильон ожидания.

Таким образом, в приведенных случаях отсутствует единообразная судебная практика по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, что также следует отнести к причине снижения активности по борьбе с административными правонарушениями в рассматриваемой сфере.

Продажа алкоголя в ночное время на территории Российской Федерации запрещена законом, за исключением розничной продажи алкогольной продукции организациями и индивидуальными предпринимателями, оказывающими услуги общественного питания населению. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования розничной продажи алкогольной продукции предоставлено право на введение дополнительных ограничений, в том числе установление иного времени, в течение которого запрещена продажа спиртосодержащей и алкогольной продукции населению.

Законом Омской области от 22 декабря 2005 г. № 717-ОЗ «О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Омской области»⁴ запрещена розничная продажа алкогольной продукции с 22.00 до 10.00 по местному времени, за исключением розничной продажи алкогольной продукции, осуществляемой организациями, и розничной продажи пива и пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, осуществляемой индивидуальными предпринимателями, при оказании такими организациями и индивидуальными предпринимателями услуг общественного питания

⁴ О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Омской области : закон Ом. обл. от 22 дек. 2005 г. № 717-ОЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

в стационарных торговых объектах, а также розничной продаже алкогольной продукции, осуществляемой магазинами беспошлинной торговли.

Пунктом 4.1 ГОСТа Р 50762-2007 «Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания»⁵, утвержденного приказом Ростехрегулирования от 27 декабря 2007 г. № 475-ст (далее – ГОСТ), предприятия общественного питания в зависимости от характера их деятельности подразделяются на предприятия, организующие производство, реализацию продукции общественного питания и обслуживание потребителей с потреблением на месте и на вынос (вывоз) с возможностью доставки (рестораны, кафе, бары, закусочные, столовые, предприятия быстрого обслуживания, кофейни).

В пункте 6 упомянутого ГОСТа перечислены требования к предприятиям общественного питания различных типов и классов, в помещении которых обязательно наличие посадочных мест, зала для посетителей, туалетной комнаты, разработанного меню, вида блюд и многое другое. Законодатель тем не менее не указывает в качестве обязательного критерия количество столов и посадочных мест для посетителей, что, в свою очередь, является существенным при выявлении и доказывании фактов нарушений в данной сфере.

С целью ухода от привлечения к ответственности недобросовестные предприниматели, получая лицензию на продажу алкогольной продукции населению на предприятиях общественного питания либо направляя уведомление в контролирующий и налоговый орган о начале работ по оказанию услуг общественного питания (применительно к реализации пива), недостаточным образом оборудуют «закусочные и бары» посадочными местами (зачастую до одного стола и пары стульев и перегородкой, именуемой барной стойкой). При наличии даже такого минимального «маскировочного оборудования» в магазине-кафе или в магазине-баре судами принимаются решения о прекращении производства по делу за отсутствием состава правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

Так, рассматривая дело в отношении индивидуального предпринимателя Т., осуществляющего незаконную деятельность по реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции в магазине-баре «Горячее питание», мировым судьей судебного участка в Первомайском судебном районе г. Омска 13 февраля 2014 г. принято решение о прекращении производства по делу. Суд, отказывая в привлечении к административной ответственности индивидуального предпринимателя, указал, что магазин-бар оборудован барной стойкой, в нем имеются столики для посетителей, полуфабрикаты, выставленные на витрине, и готовая продукция. Доказательства, представленные органами полиции о том, что магазин-бар не отвечает требованиям закона, что посетители фактически не употребляют приобретенную продукцию внутри бара, не приняты судом во внимание, так как магазин-бар, учитывая требования ГОСТа, им соответствует, а иных требований в части количества столов и посадочных мест законом не установлено.

Таким образом, в целях активизации работы правоохранительных органов по выявлению и пресечению фактов нарушений закона в области государственного регулирования алкогольной продукции необходимо на законодательном уровне внести изменения в действующее законодательство, определив критерии и понятия границ останочных пунктов, магазинов-баров.

Прокуратурой Омской области совместно с комитетом Законодательного Собрания Омской области по экономической политике и инвестициям подготовлен и внесен законопроект о внесении изменений в Закон Омской области «О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Омской области» в части определения критериев предприятий общественного питания, в том числе наличия в помещениях, предназначенных для оказания населению услуг общественного питания, не менее 10 столов и 32 посадочных мест, а также специально оборудованных туалетных комнат в соответствии с требованиями законодательства о санитарном и эпидемиологическом благополучии населения.

Губернатором Омской области 9 февраля 2016 г. подписан Закон Омской области № 1844-ОЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Закона Омской области «О государственном ре-

⁵ ГОСТ Р 50762-2007. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги общественного питания. Классификация предприятий общественного питания. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

гулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Омской области», которым установлены критерии субъектов розничной торговли и объектов общественного питания.

В этой связи необходимо занимать наступательную позицию в доказывании фактов несоответствия так называемых баров-магазинов требованиям ГОСТа, фиксировать указанные нарушения протоколами осмотра помещений, свидетельскими показаниями, фото- и видеоматериалами с целью формирования положительной судебной практики. Отделам полиции следует своевременно информировать лицензирующий орган о фактах нарушения предпринимателями требований закона и ставить вопрос об аннулировании лицензии.

Иными словами, только при системном подходе к решению рассматриваемых проблем воз-

можно добиться желаемых результатов и пресечь факты незаконной реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции. Правила работы на алкогольном рынке должны быть ясны и понятны и надзорным органам, и правоприменителям, и субъектам, реализующим алкогольную продукцию. Именно при таких условиях административная ответственность сможет служить одним из рычагов деятельности исполнительной власти, эффективным правовым средством достижения ею позитивных социально-экономических результатов [1, с. 184–185; 2, с. 57–58].

Общая направленность законодательства на введение разумных и необходимых запретов и ограничений для снижения доступности алкоголя позволяет надеяться на то, что правовые предписания будут служить надежным барьером для распространения таких антисоциальных явлений, как пьянство и алкоголизм.

Список литературы

1. Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тез. ст. М. : Моск. ун-т МВД России, 2003. С. 183–185.
2. Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56–63.

References

1. Solovei Yu. P. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh: starye i novye problemy [The Russian Federation Code of Administrative Offences: Old and New Challenges]. *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava – Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Moscow, Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia Publ., 2003, pp. 183–185.
2. Solovei Yu. P. Rossiiskoe zakonodatel'stvo ob administrativnoi otvetstvennosti nuzhdaetsya v sovershenstvovanii [Russian Law ON Administrative Responsibility Is In Need of Improvement]. *Vestnik Universiteta im. O. E. Kutafina (MGYuA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2014, no. 2, pp. 56–63.

УДК 351.75

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-92-97

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПОЛИЦИИ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭКСТРЕМИЗМУ

ЮРИЦИН Андрей Евгеньевич*

✉ yuritsinandrey@yandex.ru

Пр. Комарова, 7, г. Омск, 644092, Россия

Аннотация. В статье основное внимание автор акцентирует на характеристике деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в рассматриваемой сфере, проблемах профилактики экстремизма, предлагает направления совершенствования законодательства с целью усиления роли органов местного самоуправления в деятельности по противодействию экстремизму. Такой взгляд будет интересен представителям органов законодательной власти и правоохранительных органов, осуществляющих деятельность по противодействию экстремизму.

Ключевые слова: экстремизм, деятельность, полиция, профилактика, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Interaction of Police with State Authorities and Local Self-Government in the Sphere of Counteraction to Extremism

Yuritsin Andrei E.**

✉ yuritsinandrey@yandex.ru

7 Komarova pr., Omsk, 644092, Russia

Abstract. The Author focuses on the characteristics of the activities of state and local authorities in this sphere, the problems of extremism prevention, offers ways of improving the legislation in order to strengthen the role of local governments in activities to combat extremism. This view will be of interest to representatives of regulatory authorities and law enforcement agencies carry out activities to combat extremism.

Key words: extremism, activities, police, prevention, public authorities, local self-government.

Осложнение международной обстановки, возрастание экстремистских угроз требуют принятия дополнительных мер, направленных на сохранение стабильности в обществе, противодействие любым проявлениям экстремизма. Согласно п. 43 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹ экстремизм, деятельность экстремистских организаций и пропаганда экстремистской

идеологии признаны одними из основных источников угроз государственной и общественной безопасности.

За последние пять лет в несколько раз увеличилось количество протестных акций, несанкционированных митингов, пикетирований, шествий, во многом обусловленных ухудшением социально-экономических условий в государстве. Активизировалась незаконная деятельность эмиссаров международных экстремистских ор-

* Доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России, кандидат юридических наук.

** Docent of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies of Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Candidate of Legal Sciences.

¹ О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 683. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ганизаций, расширилась география вовлечения новых членов в деструктивные (псевдорелигиозные) секты и молодежные объединения неформального толка [2, с. 32].

Согласно данным начальника Главного управления по противодействию экстремизму МВД России Т. Валиулина, по итогам 2015 года почти не треть увеличилось количество зарегистрированных преступлений экстремистской направленности – до 1 329, из них две трети (870) выявлено сотрудниками органов внутренних дел. К уголовной ответственности привлечено более 930 лиц. На основе создания системы превентивного реагирования предотвращено около 120 межнациональных столкновений [3, с. 9].

Правонарушения экстремистской направленности нарушают права и свободы человека и гражданина, являющиеся «одной из высших культурных ценностей цивилизации, поскольку они ставят личность в центр всех процессов исторического общественного развития» [4, с. 29].

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² (ст. 12) относит к обязанностям полиции осуществление мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, граждан. В развитие данного законодательного предписания Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации³ определено, что МВД России принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности. Реализуя меры по противодействию экстремизму, полиция должна строго соблюдать принцип законности [7, с. 264–291].

Противодействие экстремизму также осуществляют органы федеральной службы безопасности, для которых борьба с терроризмом (крайняя, наиболее опасная форма экстремизма) является одним из основных направлений

деятельности (ч. 1 ст. 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности»⁴); борьба с терроризмом и экстремизмом является одной из задач войск национальной гвардии (п. 3 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии»⁵).

Согласно ст. 4 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»⁶ (далее – ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности») «федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления участвуют в противодействии экстремистской деятельности в пределах своей компетенции» по следующим основным направлениям: 1) разработка и принятие профилактических мер (общее предупреждение экстремистской деятельности, включающее выявление и последующее устранение ее причин и условий); 2) выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности физических и юридических лиц, общественных объединений, религиозных и иных организаций.

В соответствии с действующим законодательством экстремистская деятельность (экстремизм) – это:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность;
- возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни;
- пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;
- нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его социальной, расовой, национальной,

² О полиции : федер. закон от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г. № 305-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7, ст. 900.

³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 (в ред. от 20 сент. 2016 г. № 480) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10, ст. 1334.

⁴ О Федеральной службе безопасности : федер. закон от 3 апр. 1995 г. № 40-ФЗ (в ред. от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 15, ст. 1269.

⁵ О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ч. I, ст. 4159.

⁶ О противодействии экстремистской деятельности : федер. закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в ред. от 23 нояб. 2015 г. № 314-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3031.

религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии;

– воспрепятствование осуществлению гражданами их избирательных прав и права на участие в референдуме или нарушение тайны голосования, соединенные с насилием либо угрозой его применения;

– воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения;

– совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы;

– пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, либо публичное демонстрирование атрибутики или символики экстремистских организаций;

– публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов, а равно их изготовление или хранение в целях массового распространения;

– публичное заведомо ложное обвинение лица, замещающего государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, в совершении им в период исполнения своих должностных обязанностей деяний, законодательно отнесенных к экстремизму и являющихся преступлением;

– организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению;

– финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг (ч. 1 ст. 1 ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»).

Органы государственной власти (федеральные и субъектов Российской Федерации), местного самоуправления и их должностные лица осуществляют деятельность по противо-

действию экстремизму в рамках своей компетенции.

В структуре высших органов государственной власти особое место занимает являющийся главой государства Президент Российской Федерации. Его конституционно-правовой статус в области охраны правопорядка призван обеспечить единство и устойчивость системы государственной власти, функционирующей на принципе разделения (исполнительная, законодательная и судебная). Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти. Полномочия главы государства по противодействию преступности весьма значительны и практически реализуются путем принятия указов, определяющих стратегические направления деятельности по борьбе с преступностью, в том числе по противодействию экстремизму. Президент Российской Федерации также устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, по противодействию экстремистской деятельности.

При Президенте Российской Федерации функционируют Совет по межнациональным отношениям, Совет по взаимодействию с религиозными объединениями; при Правительстве Российской Федерации осуществляет деятельность Комиссия по вопросам религиозных объединений, которые в пределах своих полномочий реализуют политику по противодействию экстремизму.

Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, судебные органы Российской Федерации, реализуя правоохранительную функцию государства, в пределах своей компетенции осуществляют деятельность, направленную на поддержание правопорядка в обществе, выступают единым механизмом в борьбе с правонарушениями экстремистской направленности.

Одним из важных звеньев в области противодействия экстремизму выступает Совет Безопасности Российской Федерации, являющийся совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, проведения единой государственной политики по обеспечению национальной безопас-

ности. Одной из его важных функций является проведение стратегической оценки эффективности мер, направленных в том числе на противодействие экстремизму.

Для консолидации совместных усилий, направленных на борьбу с экстремизмом, Указом Президента Российской Федерации от 26 июля 2011 г. № 988⁷ создана Межведомственная комиссия по противодействию экстремизму в Российской Федерации (далее – Межведомственная комиссия), председателем которой по должности является Министр внутренних дел Российской Федерации. Межведомственная комиссия является органом, образованным в целях обеспечения реализации государственной политики в области противодействия экстремизму, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в противодействии экстремизму, а также организационно-методического руководства этой деятельностью. Она готовит предложения Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации⁸ по формированию государственной политики, совершенствованию законодательства в области противодействия экстремизму, разрабатывает меры, проекты нормативных правовых актов по противодействию экстремизму, осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в названной сфере, участвует в международном сотрудничестве по рассматриваемой проблематике.

Учитывая изложенное, отметим, что высшие органы государственной власти во взаимодействии с совещательными и консультативными органами формируют основные направления противодействия экстремизму, непосредственную борьбу с указанными угрозами осуществляют правоохранительные органы, в том числе полиция [6], которая взаимодействует с правоохранительными и другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁹ устанавливает, что при решении совместных задач территориальные органы МВД России обеспечивают необходимое взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, в том числе в рамках участия в работе координационных совещаний по обеспечению правопорядка в субъектах Российской Федерации, и органами местного самоуправления.

Взаимодействие территориальных органов МВД России с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления осуществляется в следующих формах: планирование и реализация совместных мероприятий; подготовка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации; обмен информацией, необходимой для реализации полномочий органов исполнительной власти и предоставляемой в установленном порядке; иные формы, предусмотренные соглашениями между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне создаются межведомственные комиссии, консультативные органы по координации деятельности в сфере профилактики правонарушений, в том числе экстремистской направленности.

Органы местного самоуправления обязаны в пределах своей компетенции противодействовать экстремизму и выполнять следующие функции: предупреждение терроризма; выявление, предупреждение, пресечение террористических актов; принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности; выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, физических лиц; минимизация

⁷ О Межведомственной комиссии по противодействию экстремизму в Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 26 июля 2011 г. № 988 (в ред. от 17 февр. 2016 г. № 64) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 31, ст. 4705.

⁸ О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 дек. 2005 г. № 725 (в ред. от 8 дек. 2008 г. № 930 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 50, ст. 5311.

⁹ Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17 окт. 2013 г. № 850. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

и (или) ликвидация последствий проявлений экстремизма и терроризма и др.

Анализ указанных функций позволяет заключить, что органы местного самоуправления уполномочены принимать и осуществлять меры по профилактике терроризма и экстремизма, а также минимизировать и (или) ликвидировать последствия проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципальных образований.

Исследование правового статуса органов местного самоуправления, регламентированного Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁰ и другими нормативными правовыми актами, а также правоприменительной практики позволяет сделать вывод о том, что у органов местного самоуправления зачастую недостаточно полномочий по выявлению и пресечению экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций, а также физических лиц. Нередко эти органы, чья финансовая база в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации крайне слаба, действуя в условиях хронического недофинансирования, заняты решением текущих проблем, вопросов местного значения, что не позволяет в полной мере реализовать их потенциал по противодействию экстремизму.

На наш взгляд, решению указанной проблемы могла бы способствовать реализация идеи Ю. П. Соловья о необходимости создания муниципальной полиции [5, с. 21], финансируемой органами местного самоуправления и ответ-

ственной перед ними. В ее компетенцию наряду с охраной общественного порядка (согласно ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации охрана общественного порядка отнесена к вопросам местного значения, решаемого органами местного самоуправления) следует отнести деятельность по противодействию экстремизму.

Положительное решение вопроса о создании муниципальной полиции, согласно разделяемому нами мнению Ю. П. Соловья, «возможно лишь при кардинальном пересмотре, в том числе и в законодательном порядке, всего спектра взаимоотношений государства и местного самоуправления» [5, с. 21].

В заключение отметим, что в целях противодействия экстремистской деятельности федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции осуществляют профилактические (в том числе воспитательные, пропагандистские) меры, направленные на предупреждение экстремистской деятельности. Эффективная деятельность полиции по противодействию экстремизму возможна исключительно на основе консолидации совместных усилий указанных органов с обязательным привлечением других институтов гражданского общества.

Повышению уровня противодействия экстремистской деятельности со стороны органов местного самоуправления могло бы способствовать создание муниципальной полиции с наделением ее соответствующими государственными полномочиями.

Список литературы

1. Административная деятельность полиции. Часть Общая : учеб. пособие / под ред. О. И. Бекетова. Омск : Ом. акад. МВД России, 2015. 310 с.
2. Бойко О. А., Юрицин А. Е. Экстремизм: криминологические, психологические и полицейские аспекты противодействия // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2016. № 3. С. 31–35.
3. Валиулин Т. Найти ответы на все угрозы // Полиция России. 2016. № 3. С. 8–12.
4. Лавров Ю. Б. Частное право и его роль в формировании гражданского общества в Российской Федерации : моногр. М. : Юрлитинформ, 2017. 184 с.
5. Соловей Ю. П. Федеральный закон «О полиции» как основной источник отечественного полицейского права // Полиция – новый институт современной государственной правоохранительной системы : материалы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сент. 2011 г.). Омск : Ом. акад. МВД России, 2012. С. 17–24.
6. Юрицин А. Е. Правовые и организационные вопросы административной деятельности полиции в сфере противодействия экстремизму // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 2. С. 79–82.

References

1. Beketov O. I. (Ed.). *Administrativnaya deyatel'nost' politzii. Chast' Obshchaya* [Administrative Activity of the Police. Part of the General]. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ., 2015. 310 p.

¹⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г. № 298-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 8, ст. 3792.

2. Boiko O. A., Yuritsin A. E. Ekstremizm: kriminologicheskie, psikhologicheskie i politseiskie aspekty protivodeistviya [Extremism: Criminological, Psychological and Police Aspects of Counteraction]. *Psikhopedagogika v pravookhranitel'nykh organakh – Psychopedagogics in Law Enforcement Agencies*, 2016, no. 3, pp. 31–35.
3. Valiulin T. Naiti otvety na vse ugrozy [Find Answers to All Threats]. *Politsiya Rossii – Russian Police*, 2016, no 3, pp. 8–12.
4. Lavrov Yu. B. *Chastnoe pravo i ego rol' v formirovanii grazhdanskogo obshchestva v Rossiiskoi Federatsii* [Private Law and Its Role in the Formation of Civil Society in the Russian Federation]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2017. 184 p.
5. Solovei Yu. P. Federal'nyi zakon «O politsii» kak osnovnoi istochnik otechestvennogo politseiskogo prava [Federal Law “On Police” as the Main Source of Domestic Police Law]. *Politsiya – novyi institut sovremennoi gosudarstvennoi pravookhranitel'noi sistemy – Police – a New Institution of Modern State Law Enforcement System*. Omsk, Omsk Academy of the Ministry of the Interior of Russia Publ., 2012, pp. 17–24.
6. Yuritsin A. E. Pravovye i organizatsionnye voprosy administrativnoi deyatel'nosti politsii v sfere protivodeistviya ekstremizmu [Legal and Organizational Issues of the Administrative Activities of the Police in Counteracting Extremism]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 2, pp. 79–82.

УДК 343.1

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-98-103

О СОДЕРЖАНИИ ПОНЯТИЯ СУЩЕСТВЕННОГО НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА КАК ОСНОВАНИЯ ОТМЕНЫ ИЛИ ИЗМЕНЕНИЯ СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ В ПОРЯДКЕ КАССАЦИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА

ЖЕЛОНКИН Василий Сергеевич*

✉ zhelonkinvasiliy@mail.ru

Ул. Азовская, 2, корп. 1, г. Москва, 117638, Россия

Аннотация. В статье анализируются особенности понятия существенного нарушения закона. Показана разница в трактовке существенного нарушения закона как основания отмены или изменения судебного решения, которой придерживается законодатель в ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ, по сравнению с трактовкой, указанной в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ. Доказывается, что существенное нарушение закона может быть признано основанием отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции только в том случае, если оно повлияло на законность вынесенного нижестоящим судом решения.

Ключевые слова: кассационное производство, основание отмены или изменения решения суда, существенное нарушение закона, законность решения суда, обоснованность решения суда.

On the Content of the Concept of a Material Breach of Law as the Grounds for the Cancellation or Change of a Court Decision in Cassation Proceeding

Zhelonkin Vasilii S.**

✉ zhelonkinvasiliy@mail.ru

2/1 Azovskaya st., Moscow, 117638, Russia

Abstract. The article analyses special aspects in the concept of a material breach of law. The difference is shown between referring to a material breach as a base to cancel or modify a judgment, applied by a legislator in accordance with part 1, article 401/15 and reference stated in part 1, article 389.17 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. It is proved that a material breach of law can be admitted as a base to cancel or modify judgment by Appeal Court only in case it effects the legality of a Lower-level Court judgment.

Key words: appeal proceedings, base to cancel or modify judgment, material breach of law, judgment legality, judgment validity.

* Соискатель ученой степени кандидата наук при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

** Postgraduate student for the scientific degree of candidate of sciences at the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.

В уголовно-процессуальной научной литературе проблема содержания понятия «существенное нарушение закона» всегда рассматривалась как одна из важных и острых проблем уголовного процесса [3, 6, 9]. Это обусловлено тем, что от трактовки данного понятия судебной практикой напрямую зависит законность судебного решения и соблюдение прав участников уголовного судопроизводства. В то же время закон не содержит перечня таких нарушений, что, по верному замечанию А. Р. Белкина, открывает «достаточно широкий простор судебскому усмотрению» [1, с. 29].

Следует заметить, что ранее действовавшее законодательство использовало выражение «фундаментальные нарушения уголовно-процессуального закона» (ст. 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в ред. Федерального закона от 14 марта 2009 г. № 39-ФЗ¹), содержание которого вызвало широкую дискуссию [2, 8, 10], а само выражение – критику в научной юридической литературе [5, 7]. В последующем законодатель, изменив подход к правовому регулированию апелляционного, кассационного и надзорного производства, от него отказался.

Существенные нарушения уголовного и (или) уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела, признаются российским законодателем одним из оснований отмены или изменения судебного решения при рассмотрении уголовного дела в кассационном порядке (ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ). При этом само понятие существенного нарушения закона, повлиявшего на исход дела, раскрывается законодателем в ст. 389.17 УПК РФ применительно к апелляционному производству. Рассмотрим позицию законодателя.

В части 1 ст. 389.17 УПК РФ дается общая формулировка оснований отмены или изменения судебного решения: «основаниями отмены или изменения судебного решения судом апелляционной инстанции являются существенные нарушения уголовно-процессуального закона, которые путем лишения или ограничения гарантированных настоящим Кодексом прав участников уголовного судопроизводства, несоблюдения процедуры судопроизводства или иным путем повлияли или могли повлиять

на вынесение законного и обоснованного судебного решения».

Данная дефиниция вызывает возражения. Нарушение прав участников уголовного судопроизводства или же несоблюдение процедуры судопроизводства сами по себе уже являются нарушением закона. Поэтому упоминание их еще и как способа нарушения закона – это тавтология. В то же время, исходя из смысла данного определения, можно заключить, что к основаниям отмены или изменения судебного решения (судом апелляционной инстанции) российский законодатель относит: а) нарушение прав участников уголовного судопроизводства, несоблюдение процедуры судопроизводства, иные нарушения закона; б) наличие неблагоприятных последствий нарушения закона в виде принятия или возможности принятия незаконного или необоснованного судебного решения.

В части 2 ст. 389.17 УПК РФ перечисляются наиболее существенные, по мнению законодателя, нарушения уголовно-процессуального закона, служащие основанием отмены или изменения судебного решения. Можно отметить, что, предвзяв их список, законодатель указывает: «Основаниями отмены или изменения судебного решения в любом случае являются...». Следует обратить внимание на слова «в любом случае». Если указанные нарушения в любом случае являются основаниями отмены или изменения судебного решения, то на них не распространяется требование закона, закрепленное в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ, чтобы эти нарушения «повлияли или могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения».

По мнению Г. Я. Борисевича, нарушения закона, указанные в ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ, «признаются не только существенными, а безусловными основаниями отмены приговора, т. е. такими, которые во всех случаях ставят под сомнение правосудность приговора», причем автор полагает, что «перечень безусловных нарушений уголовно-процессуального закона не является исчерпывающим» [4, с. 200].

Соглашаясь с тем, что указанные в ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ нарушения закона являются безусловными основаниями отмены судебного

¹ О внесении изменений в статьи 404 и 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2009 г. № 39-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 11, ст. 1268.

решения, в то же время мы не можем согласиться с мнением о том, что эти нарушения «во всех случаях ставят под сомнение правосудность приговора» и что закрепленный в уголовно-процессуальном законе перечень этих нарушений «не является исчерпывающим».

Так, среди безусловных оснований отмены или изменения решения суда законодатель указывает на отсутствие подписи одного из судей, если уголовное дело рассматривалось судом коллегиально, на соответствующем судебном решении. Однако отсутствие подписи судьи может быть обусловлено чисто техническими причинами. И в таком случае это нарушение, оставаясь в силу указаний закона безусловным основанием для отмены или изменения решения суда, тем не менее не ставит под сомнение правосудность приговора (или иного решения суда).

Признание списка оснований отмены или изменения судебного решения, закрепленного в ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ, открытым, не исчерпывающим противоречит содержанию и смыслу ч. 1 той же статьи. Если список нарушений закона, которые служат безусловным основанием отмены или изменения решения суда (т. е. вне зависимости от того, повлияли эти нарушения или нет на законность и обоснованность решения суда), не является исчерпывающим, т. е. может быть дополнен и расширен судом высшей инстанции по своему усмотрению, то в таком случае увязывание законодателем нарушений закона с таким влиянием при определении оснований отмены или изменения решения суда, осуществленное в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ, теряет всякий смысл. Безусловный характер оснований, указанных в ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ, как раз и означает, что они рассматриваются законодателем как исключение из общего правила, согласно которому основанием признается только такое нарушение закона, которое повлекло или могло повлечь вынесение судом неправосудного решения.

Таким образом, анализ содержания понятия «существенные нарушения закона» как оснований отмены или изменения судебного решения позволяет выделить две группы существенных нарушений закона, которые могут служить таким основанием.

Во-первых, это существенные нарушения закона, которые повлияли или могли повлиять на законность и/или обоснованность решения

суда. В данном случае влияние допущенного нарушения на законность и/или обоснованность судебного решения следует рассматривать как признак, указывающий на существенность этого нарушения. Наличие данного признака выступает в качестве условия отнесения нарушения закона к основаниям отмены или изменения судебного решения.

Во-вторых, это существенные нарушения закона, сам факт которых обязывает суд вышестоящей инстанции отменить или изменить решение нижестоящего суда вне зависимости от того, повлияли (могли повлиять) они или нет на законность и/или решение нижестоящего суда. Перечень таких нарушений закреплен в уголовно-процессуальном законе и носит исчерпывающий характер. Данные нарушения являются безусловными основаниями отмены или изменения судебного решения.

Однако поскольку указанный анализ был проведен по нормам закона, регулирующим апелляционное производство, возникает вопрос, в какой степени его результаты могут быть экстраполированы на характеристику оснований отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции.

Прежде всего, обращает на себя внимание разница в трактовке понятия «существенные нарушения закона» как оснований отмены или изменения судебного решения, которой придерживается законодатель в ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ, по сравнению с трактовкой, указанной в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ. Если по отношению к апелляционному производству речь идет о нарушениях, которые или повлияли, или же только могли повлиять на вынесение законного и обоснованного судебного решения, то по отношению производства в суде кассационной инстанции – о нарушениях, действительно повлиявших на исход дела. На это различие указал и Верховный Суд Российской Федерации, обратив внимание судов на то, что «круг оснований для отмены или изменения судебного решения в кассационном порядке ввиду существенного нарушения уголовного закона (неправильного его применения) и (или) существенного нарушения уголовно-процессуального закона, в отличие от производства в апелляционной инстанции, ограничен лишь такими нарушениями, которые повлияли на исход уголовного дела, то есть на правильность его разрешения по существу, в частности на вывод о виновности, на юридическую оценку содеянного, на-

значение судом наказания или применение иных мер уголовно-правового характера и на решение по гражданскому иску»².

Отметим, что на практике суд кассационной инстанции рассматривает нарушения уголовно-процессуального закона, перечисленные в ч. 2 ст. 289.17 УПК РФ, как безусловные основания отмены судебного решения в кассационном порядке, отвечающие требованиям ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ³.

Можно заключить, что если выявленное судом кассационной инстанции нарушение закона хотя и могло, но не повлияло на исход дела, оно не может рассматриваться в качестве основания отмены или изменения решения суда нижестоящей инстанции. Тем самым применительно к кассационному производству законодатель вкладывает более узкое содержание в понятие оснований отмены или изменения судебного решения, чем применительно к апелляционному производству.

С другой стороны, в ч. 1 ст. 401.15 законодатель говорит о влиянии на исход дела, в то время как в ч. 1 ст. 389.17 – о влиянии на законность и обоснованность судебного решения. Между тем если в результате нарушения закона было вынесено несправедливое решение, то будет иметь место влияние этого нарушения на исход дела, но вовсе не обязательно, что такое нарушение закона повлияло на законность и обоснованность судебного решения. Формально можно сказать, что в данном случае содержание существенных нарушений закона как оснований отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции законодатель трактует шире, чем в отношении апелляционного производства. Однако такой вывод представляется поспешным и не учитывающим различия в предмете кассационного и апелляционного производства по следующим основаниям.

Согласно ст. 389.9 УПК РФ суд апелляционной инстанции проверяет по апелляционным жалобам, представлениям законность, обоснованность и справедливость приговора, законность и обоснованность иного решения суда первой инстанции. Таким образом, если нарушение за-

кона, допущенное нижестоящим судом, повлекло вынесение несправедливого приговора, оно должно рассматриваться как основание отмены или изменения судебного решения судом апелляционной инстанции. В то же время предметом кассационного производства является только законность приговора, определения или постановления суда, вступивших в законную силу (ст. 401.1 УПК РФ). Суд кассационной инстанции не должен проверять справедливость судебного решения. А потому в случае когда допущенные на предыдущих стадиях уголовного процесса нарушения закона повлияли на справедливость судебного решения, но не поколебали его законность, такие нарушения не могут считаться основаниями отмены или изменения судебного решения в порядке кассационного производства. На это обратил внимание Верховный Суд Российской Федерации, указав, что «в силу статьи 401.1 УПК РФ при рассмотрении кассационных жалобы, представления суд (судья) кассационной инстанции проверяет только законность судебных решений, то есть правильность применения норм уголовного и норм уголовно-процессуального права (вопросы права)»⁴.

Можно констатировать, что формулировка оснований отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции (ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ) не вполне согласуется с положениями ст. 401.1 УПК РФ, закрепляющей предмет кассационного производства. Если предметом кассационного производства является исключительно законность приговора, определения или постановления суда, вступивших в законную силу, то логично предположить, что основаниями отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции должны выступать такие нарушения закона, которые повлияли именно на законность судебного решения, а не просто на исход дела.

Аналогичная несогласованность наблюдается при правовом регулировании оснований отмены или изменения судебного решения судом апелляционной инстанции (ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ) и предмета апелляционного производства (ст. 389.9 УПК РФ).

² О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство в суде кассационной инстанции : постановление Пленума Верхов. Суда Рос. Федерации от 28 янв. 2014 г. № 2 // Бюл. Верхов. Суда Рос. Федерации. 2014. № 4.

³ Постановление Президиума Примор. краевого суда от 21 окт. 2016 г. № 44У-215/2016. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

⁴ О применении норм главы 47.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации ...

В целях исправления указанных недостатков и упущений закона полагаем целесообразным: 1) в ч. 1 ст. 389.17 УПК РФ вместо слов «вынесение законного и обоснованного» записать слова «на вынесение законного, обоснованного и справедливого» – далее по тексту; 2) в ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ вместо слов «на исход дела» записать слова «на вынесение законного судебного решения».

В апелляционном производстве можно выделить две группы существенных нарушений закона, являющихся основаниями отмены или изменения судебного решения: а) нарушения, отягощенные условием влияния на законность и обоснованность решения; б) нарушения, являющиеся безусловным основанием отмены или изменения судебного решения судом апелляционной инстанции. Однако, регулируя кассационное производство, российский законодатель не вводит такого разграничения и не дает каких-либо ссылок на ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ (хотя при регулировании некоторых других вопросов кассационного производства имеются ссылки на положения УПК РФ, регулирующие апелляционное производство, например, ч. 3 ст. 401, чч. 4 и 11 ст. 401.13, ч. 3 ст. 401.14).

Отметим, что на практике суды кассационной инстанции рассматривают нарушения уголовно-процессуального закона, перечисленные в ч. 2 ст. 389.17 УПК РФ, как безусловные основания отмены судебного решения в кассационном по-

рядке, отвечающие требованиям ч. 1 ст. 401.15 УПК РФ.

УПК РФ не дает ответа на вопрос об отличии существенного нарушения закона, повлиявшего на исход дела, от иного нарушения, также повлиявшего на исход дела.

На наш взгляд, если трактовать понятие «исход дела» широко, т. е. как завершение рассмотрения уголовного дела постановлением законного, обоснованного и справедливого приговора, то существенным нарушением закона следует признавать такое, которое привело к вынесению незаконного приговора, а иным нарушением – к вынесению необоснованного или несправедливого приговора. Если же под исходом дела понимать только его завершение постановлением законного приговора (т. е. рассматривать данное понятие исключительно в рамках задач кассационного производства), то тогда любое нарушение закона, повлиявшее на исход дела (т. е. только на законность судебного решения) следует рассматривать как существенное.

Рассмотрение особенностей оснований отмены или изменения судебного решения в суде кассационной инстанции позволяет заключить, что существенное нарушение закона может быть признано основанием отмены или изменения судебного решения судом кассационной инстанции только в том случае, если оно повлияло на законность (но не на обоснованность) вынесенного нижестоящим судом решения.

Список литературы

1. Белкин А. Р. О некоторых странностях кассационного и надзорного производства // Уголовное судопроизводство. 2014. № 3. С. 25–29.
2. Божьев В. Пленум Верховного Суда России о производстве в суде надзорной инстанции // Законность. 2007. № 4. С. 17–22.
3. Божьев В. Существенные нарушения норм УПК // Законность. 2009. № 1. С. 4–8.
4. Борисевич Г. Я. О существенных, неустраняемых, фундаментальных нарушениях закона как основаниях отмены или изменения судебных решений по уголовным делам // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2013. № 2 (20). С. 199–210.
5. Быков В. М. Новые законы о производстве в надзорной инстанции // Законность. 2009. № 8. С. 8–11.
6. Воскобитова Л. А. Существенные нарушения уголовно-процессуального закона как основания к отмене приговоров : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 1979. 25 с.
7. Выростайкин В. Соответствует ли теперь ст. 405 УПК Конституции? // Законность. 2010. № 2. С. 39–41.
8. Дикарев И. С. Надзорно-кассационная форма пересмотра судебных решений в уголовном процессе : моногр. Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2016. 398 с.
9. Османов Т. С. Нарушения уголовно-процессуального закона как основания к отмене (изменению) приговора в порядке надзора: спорные вопросы регламентации // Российский судья. 2009. № 8. С. 25–28.
10. Ярцев Р. В. Надзорное производство в контексте принципа правовой определенности // Мировой судья. 2010. № 3. С. 13–18.

References

1. Belkin A. R. O nekotorykh strannostyakh kassatsionnogo i nadzornogo proizvodstva [On Some Peculiarities of Cassational and Supervisory Proceedings]. Uголовное sudoproizvodstvo – Criminal Judicial Proceeding, 2014, no. 3, pp. 25–29.

2. Bozh'ev V. Plenum Verkhovnogo Suda Rossii o proizvodstve v sude nadzornoj instantsii [Plenum of the Supreme Court of Russia on the Production of a Supervisory Instance in Court]. *Zakonnost' – Legitimacy*, 2007, no. 4, pp. 17–22.
3. Bozh'ev V. Sushchestvennye narusheniya norm UPK [Significant Violations of Norms of the Code of Criminal Procedure]. *Zakonnost' – Legitimacy*, 2009, no. 1, pp. 4–8.
4. Borisevich G. Ya. O sushchestvennykh, neustranimykh, fundamental'nykh narusheniyakh zakona kak osnovaniyakh otmeny ili izmeneniya sudebnykh reshenii po ugovnym delam [On the Significant, Unrecoverable, Fundamental Law Violations as the Reasons for Cancelling or Changing the Court Decisions on Criminal Cases]. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser.: Yuridicheskie nauki – Perm University Herald. Juridical Sciences. Series: Legal Sciences*, 2013, no. 2 (20), pp. 199–210.
5. Bykov V. M. Novye zakony o proizvodstve v nadzornoj instantsii [New Laws on Supervision Proceedings: Scientific Commentary]. *Zakonnost' – Legitimacy*, 2009, no. 8, pp. 8–11.
6. Voskobitova L. A. *Sushchestvennye narusheniya ugovno-protsessual'nogo zakona kak osnovaniya k otmene prigovorov*. Avtoref. dis. kand. yurid. nauk [Substantial Violations of the Criminal Procedure Law as Grounds for Cancellation of Sentences. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. 1979. 25 p.
7. Vyrastaikin V. Sootvetstvuet li teper' st. 405 UPK Konstitutsii? [Does Article 405 of the Code of Criminal Procedure of Russia Comply with the Constitution Now?]. *Zakonnost' – Legitimacy*, 2010, no. 2, pp. 39–41.
8. Dikarev I. S. *Nadzorno-kassatsionnaya forma peresmotra sudebnykh reshenii v ugovnom protsesse* [Supervisory-Cassation Form of Review of Court Decisions in Criminal Proceedings]. Volgograd, Volgograd State University Publ., 2016. 398 p.
9. Osmanov T. S. Narusheniya ugovno-protsessual'nogo zakona kak osnovaniya k otmene (izmeneniyu) prigovora v poryadke nadzora: spornye voprosy reglamentatsii [Violations of the Criminal Procedural Law as Grounds for Cancellation (Change) of the Verdict in the Order of Supervision: Disputed Issues of Regulation]. *Rossiiskii sud'ya – Russian Judge*, 2009, no. 8, pp. 25–28.
10. Yartsev R. V. Nadzornoe proizvodstvo v kontekste printsipa pravovoi opredelennosti [Supervisory Proceedings in the Context of the Principle of Legal Certainty]. *Mirovoi sud'ya – Justice of the Peace*, 2010, no. 3, pp. 13–18.

УДК 342.951

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-104-109

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ В ЦЕЛЯХ ЗАЩИТЫ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И (ИЛИ) РАЗВИТИЮ

КУЛИКОВА Татьяна Борисовна*

✉ kulikova_tanya@mail.ru

Ул. Садовая-Кудринская, 9, г. Москва, 123001, Россия

Аннотация. Статья раскрывает объективное противоречие между необходимостью защиты детей от нежелательной информации и фрагментарностью нормативной правовой базы государственного надзора за обеспечением образовательными организациями информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся. Это определяет актуальность исследования правовых основ осуществления соответствующего вида надзорной деятельности, содержания мероприятий по надзору, а также пределов компетенции уполномоченных надзорных органов. Диалектический метод и системный подход в исследовании позволяют выявить проблематику и сформулировать направления развития соответствующего вида государственного надзора Рособrnadzor.

Ключевые слова: государственный надзор, соблюдение законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, Рособrnadzor, информационная безопасность.

Some Issues of Realization of Public Supervision in the Sphere of Education in Order to Protect Children from Information Harmful to Their Health and (or) Development

Kulikova Tat'yana B.**

✉ kulikova_tanya@mail.ru

9 Sadovaya-Kudrinskaya st., Moscow, 123001, Russia

Annotation. The article reveals an objective contradiction between the need to protect children from undesirable information and the fragmented nature of the regulatory legal framework for state supervision of the provision of information security of under-age students by educational organizations. This determines the relevance of the study of the legal basis for the implementation of the relevant type of supervisory activities, the content of supervisory activities, and the limits of competence of the authorized supervisory bodies. The dialectical method and the system approach in the study make it possible to identify the problems and formulate the directions for the development of the corresponding type of state supervision of the Federal Service for Supervision in Education and Science Rosobrnadzor.

Key words: state supervision, observance of legislation in the field of protecting children from information that is harmful to their health and (or) development, Rosobrnadzor, information security.

Современное общество, определяемое как ин- ституционном уровне свободный и равный
формационное, гарантирует гражданам на кон- доступ к информации, способствующий форми-

* Соискатель кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА).

** Postgraduate student of the Department of Administrative Law and Process of Kutafin Moscow State Law University (MSAL).

рованию и удовлетворению информационных потребностей, самообразованию и самовоспитанию личности. В то же время нельзя отрицать, что возможные направления таких потребностей, образования и воспитания среди несформировавшихся личностей, лиц с неустоявшейся психикой, каковыми являются несовершеннолетние, должны подвергаться умеренному регулированию.

В этом контексте при определении содержания образовательного процесса, играющего ключевую роль в становлении личности, формировании ее ментальности, первоначально следует учитывать необходимость обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся. Соответствующая обязанность организаций, осуществляющих образовательную деятельность (далее – образовательные организации), предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹ (далее – Закон о защите детей от информации).

В соответствии с положениями указанного закона отправной точкой информационной безопасности в образовательной организации является применение комплекса правовых, организационных и (или) технических мер защиты, в результате чего снижается или исключается риск, связанный с причинением информационной продукцией, используемой в образовательном процессе, вреда здоровью и (или) физическому, психическому, духовному, нравственному развитию несовершеннолетних обучающихся. Образовательная организация, исходя из приоритетной задачи защиты обучающихся от вредного контента, самостоятельно определяет соответствующий комплекс мер.

За соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции установлен государственный надзор, представляющий собой деятельность по оценке вышеуказанных действий образовательной организации по обеспечению информационной безопасности несовершеннолетних.

Соответствующий вид надзора входит, в частности, в компетенцию Федеральной

службы по надзору в сфере образования и науки² (далее – Рособрнадзор). В то же время, несмотря на закрепление указанных полномочий за Рособрнадзором с 2014 г., в этом направлении сохраняется ряд не разрешенных в настоящее время проблем: недостаточность правовых оснований для осуществления надзора, противоречивость административных процедур, применяемых с целью реализации надзорных полномочий, неоднозначность разграничения схожих полномочий между федеральными органами исполнительной власти.

Так, если иное не установлено специальным законодательством, основания для проведения проверок в рамках государственной контрольно-надзорной деятельности, процедурные основы, а также последствия выявления нарушений определяются Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³ (далее – Закон о защите прав лиц при контроле (надзоре)). До 14 октября 2014 г. в Законе о защите детей от информации существовала отсылочная норма, в соответствии с которой «государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, осуществляется с учетом требований Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ч. 2 ст. 20 в ред. Федерального закона от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ).

В последующем эта норма из Закона о защите детей от информации безальтернативно была исключена. Системный анализ норм вышеуказанных законов позволяет сделать предположение, что исключение такой отсылки стало следствием общего сужения сферы действия Закона о защите прав лиц при контроле (надзоре), в особенности в части информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и сферы образования. Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ в ч. 3.1 ст. 1 Закона о защите

¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки : постановление Правительства Рос. Федерации от 15 июля 2013 г. № 594. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

прав лиц при контроле (надзоре) был введен п. 19, исключивший из сферы действия последнего «контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁴. Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ дополнил этот список контролем за деятельностью организаторов распространения информации в сети Интернет, связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информации об этих пользователях⁵.

Распространение информации в сети Интернет, общей и специальной, в первую очередь создает угрозу информационной безопасности несовершеннолетних, но этим предмет надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации не ограничивается. Вышеуказанные изменения законодательства в совокупности привели к правовому вакууму при определении оснований проведения проверок в рамках этого вида надзора, определения мер, принимаемых по результатам выявления нарушений, и т. п.

Выходом из этой ситуации должно стать принятие закона об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации в сочетании с законом об админи-

стративных процедурах, которые не устанавливают соответствующих ограничений сферы действия⁶ [2]. До этого практика осуществления рассматриваемого вида надзора может рассцениваться как пример аналогии процедурных положений, предусмотренных для федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере образования (что нельзя признать отвечающим требованиям законности административных процедур)⁷.

Кроме того, несмотря на достаточно длительный период существования соответствующей функции в числе полномочий Рособнадзора, до настоящего момента не разработан административный регламент, устанавливающий процедуру осуществления соответствующего надзора. Среди причин такого отсутствия следует особенно отметить следующее «противоречие»: образовательные организации самостоятельно разрабатывают комплекс мер (средств) и мероприятий, направленных на защиту детей от соответствующей информации, в рамках требований, установленных положениями Закона о защите детей от информации, Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы (подраздел 7 раздела 3)⁸, приказа Минкомсвязи России от 16 июня 2014 г. № 161⁹. Указанные нормативные правовые акты содержат соответствующие ориентиры и примерные перечни возможных средств и мер по защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию [1].

⁴ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях : федер. закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федер. закон от 14 окт. 2014 г. № 307-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации : проект федер. закона (подготовлен Минэкономразвития России, текст по состоянию на 5 мая 2016 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Применение процедурных основ, предусмотренных для федерального государственного надзора за соблюдением законодательства в сфере образования, в данном случае должно носить ограниченный характер в части допустимости реализации по результатам выявления нарушений в рамках рассматриваемого вида надзора такой административной процедуры, как запрет приема в образовательную организацию. Юридическим составом применения указанной меры административного пресечения, согласно буквальному толкованию соответствующих положений Федерального закона об образовании в Российской Федерации (ч. 7 ст. 93), является выявление в результате проведения проверки нарушений исключительно законодательства об образовании (куда могут быть включены, в частности, лицензионные требования в сфере образования, но не специальное законодательство в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию). См.: Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы : указ Президента Рос. Федерации от 1 июня 2012 г. № 761. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Об утверждении требований к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию : приказ М-ва связи и массовых коммуникаций Рос. Федерации от 16 июня 2014 г. № 161. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

В связи с этим трудноосуществимым представляется закрепление исчерпывающего перечня запрашиваемых при проведении проверки документов¹⁰, а также определение совокупности необходимых административных процедур. Алгоритм действий проверяющего органа является в данном случае экстраординарным: в первую очередь устанавливается состав мер (средств) и мероприятий по защите детей, применяемых в образовательной организации, далее проверке подвергается каждый элемент установленного состава на предмет соответствия предъявляемым требованиям. Завершающим этапом является оценка соответствующего комплекса мер (средств) и мероприятий по защите детей на предмет достаточности и эффективности для целей исключения риска, связанного с причинением информацией вреда здоровью и/или физическому, психическому, духовному, нравственному развитию несовершеннолетнего.

Широкая автономия образовательной организации здесь не позволяет заранее конкретизировать предмет проверки, что не способствует прозрачности осуществления надзора по рассматриваемому направлению в целом. Нормативное закрепление формы справки об обеспечении информационной безопасности обучающихся, отражающей состав и содержание мер (средств) и мероприятий, реализуемых образовательной организацией для целей защиты несовершеннолетних обучающихся от информации, причиняющей вред их здоровью и/или развитию, позволило бы легализовать процедуру проведения проверки в соответствующей части. В зависимости от содержания справки на этапе

подготовки к проведению проверки должностным лицом Рособнадзора, уполномоченным на проведение проверки, был бы определен необходимый перечень запрашиваемых документов, а также совокупность надзорных мероприятий¹¹.

Для целей интеграции предлагаемой справки в существующую процедуру надзора предлагается отражение в приказе о проведении проверки в разделе о документах, представление которых образовательной организацией необходимо для достижения целей и задач соответствующего мероприятия по надзору, требования представления справки по утвержденной форме, а также документов, подтверждающих реализацию указанных в справке мер (средств) и мероприятий¹².

Рассмотрев проблематику правовых основ и содержания соответствующих мероприятий по надзору, обратимся к вопросу о разграничении полномочий по осуществлению надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, между уполномоченными субъектами. Соответствующими полномочиями на основании положений Закона о защите детей от информации помимо Рособнадзора наделены также Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор)¹³.

В соответствии с разъяснениями, данными в письме Министерства связи и массовых

¹⁰ Соответствующие перечни являются неотъемлемой частью административных регламентов. См.: *О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг* : постановление Правительства Рос. Федерации от 16 мая 2011 г. № 373. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ *О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* : приказ М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 30 апр. 2009 г. № 141. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Существующая в настоящий момент практика закрепления в приказах о проведении проверки перечня документов не имеет под собой правовых основ, а приводимый в большинстве случаев перечень – локальный нормативный акт организации о правилах использования сети Интернет и внедрении соответствующих программно-технических средств (при наличии); договор доступа к сети Интернет с оператором связи недостаточен для достижения целей и задач проведения проверки, затрагивает лишь один из нескольких аспектов обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних обучающихся.

¹³ Министерство культуры Российской Федерации также наделено полномочиями по государственному контролю и надзору за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к обороту информационной продукции, относящейся к аудиовизуальной продукции, на любых видах носителей, а также информационной продукции, распространяемой посредством зрелищных мероприятий, относящихся к установленной сфере деятельности Министерства, что вступает в противоречие с положениями Закона о защите детей от информации. См.: *О Министерстве культуры Российской Федерации* : постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июля 2011 г. № 590. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

коммуникаций Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 52-165/ВА «О применении норм Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»»¹⁴ установлено следующее разграничение полномочий: Рособрнадзор осуществляет надзор за соблюдением законодательных требований применительно к информационной продукции, используемой в образовательном процессе; Роспотребнадзор – за соответствием информационной продукции, реализуемой потребителям, в части указания в сопроводительных документах на информационную продукцию сведений, полученных в результате классификации информационной продукции, а также размещения в соответствии с указанными сведениями знака информационной продукции с соблюдением требований технических регламентов; Роскомнадзор – применительно к производству и выпуску средств массовой информации, вещанию телеканалов, радиоканалов, телепрограмм и радиопрограмм, а также к распространению информации посредством информационно-телекоммуникационных сетей (в том числе в сети Интернет) и сетей подвижной радиотелефонной связи (за исключением надзорных полномочий, осуществляемых в данной сфере Рособрнадзором и Роспотребнадзором).

В приведенных разъяснениях нарушена логика изложения. При описании предмета надзора Роскомнадзора за основу берется вид информационной продукции. Компетенция Роспотребнадзора определяется с использованием такого критерия, как действия, выполняемые в отношении информационной продукции. Для Рособрнадзора основу составляет сфера использования информационной продукции. Форма информационной продукции в случаях Роспотребнадзора и Рособрнадзора, таким образом, может быть любой (в том числе и аудиовизуальной, и распространяемой посредством зрелищных мероприятий, и т. п.).

Отсутствие единого критерия для разграничения полномочий приводит к смешению ком-

петенции и снижению активности проведения проверок со стороны уполномоченных органов или, в случае проведения таких проверок, нарушению прав организаций, осуществляющих образовательную деятельность, ввиду отсутствия четких границ надзорной деятельности.

Примером пересечения компетенции нескольких надзорных органов может стать проверка учета возрастной классификации информационной продукции, содержащей информацию ограниченного доступа. С одной стороны, в случае проверки образовательной организации, если такая продукция подлежит использованию в образовательном процессе, соблюдение обязанности по учету возрастной классификации подлежит надзору Рособрнадзора. В то же время ч. 1 ст. 6 Закона о защите детей от информации обязанность осуществлять возрастную классификацию информационной продукции закрепляется за ее производителями и распространителями. Проверка соблюдения указанной обязанности в данном случае подлежит надзору Роспотребнадзора и, как правило, предполагает иной объект проверки¹⁵. Таким образом, при единстве предмета проверки неясным остается вопрос об уполномоченном контролирующем органе.

В связи с этим в целях разграничения полномочий контролирующих органов прежде всего необходимо четко и однозначно определить основные понятия, используемые в законодательстве в сфере защиты детей от информации. Так, определение понятия «образовательный процесс» в данном контексте приведет к обозначению границ надзорной деятельности Рособрнадзора, устранив двойное толкование положений законодательства и упростит реализацию соответствующих административных процедур.

Государственный надзор в рассматриваемой сфере имеет профилактический характер, но ввиду отсроченного эффекта причинения вреда, крайней затруднительности установления прямых причинно-следственных связей следует признать, что степень его эффективности настолько мала, что не оправдывает той административной нагрузки, которая возлагается

¹⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ Образовательная организация является производителем информационной продукции лишь в исключительных случаях (в случае наличия в структуре образовательной организации собственных редакционно-издательского отдела и типографии, деятельность которых в ходе проверок Рособрнадзором не охватывается). Распространителем образовательная организация не может быть признана ввиду того, что «использование в образовательном процессе» предполагает «предоставление» информации, а именно действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц (тогда как «распространение» – действия, направленные на получение информации неопределенным кругом лиц или передачу информации неопределенному кругу лиц).

на образовательные организации в связи с проведением мероприятий по надзору.

Учитывая вышеизложенное, предлагается выбрать парадигму дальнейшего развития государственного надзора за соблюдением требований законодательства в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образователь-

ном процессе информационной продукции: либо развивать соответствующий нормативно-правовой аппарат в вышеуказанных направлениях, либо в контексте намечающегося курса на оптимизацию контрольно-надзорной детальности, устранения избыточных административных процедур исключить соответствующий вид надзора из компетенции Росособнадзора.

Список литературы

1. Рябченко Д. С. Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере высшего образования // Теория и практика общественного развития. 2014. № 19. С. 101–103.
2. Старилов Ю. Н. Российский закон об административных процедурах должен стать неотъемлемой частью современного административного законодательства // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2015. № 3. С. 20–28.

References

1. Ryabchenko D. S. Sovershenstvovanie pravovogo regulirovaniya kontrol'no-nadzornoj deyatel'nosti v sfere vysshego obrazovaniya [Improvement of the Legal Regulation of Control and Supervisory Activities in the Sphere of Higher Education]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya – Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 19, pp. 101–103.
2. Starilov Yu. N. Rossiiskii zakon ob administrativnykh protsedurakh dolzhen stat' неотъемлемой частью современного административного законодательства [The Russian Law about Administrative Procedures Has To Become a Permanent Part of Modern Administrative Law] *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo – Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*, 2015, no. 3, pp. 20–28.

УДК 342.4

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-110-114

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

КУЩИЙ Вячеслав Олегович*

✉ kushchy.v@gmail.com

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. В статье выделяется особая роль конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду. Определены проблемы возмещения ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате экологических правонарушений. Автор проводит анализ федерального и регионального законодательства, затрагивающего данные правоотношения, а также постановленные судебные акты. Предлагаются пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: конституционное право на благоприятную окружающую среду, экологические права, возмещение ущерба, атмосферный воздух.

Some Problems of Realization of Citizens' Constitutional Rights to a Favorable Environment

Kushchii Vyacheslav O.**

✉ kushchy.v@gmail.com

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article highlights the special role of the constitutional right of citizens to a favorable environment. The problems of compensation for damage caused to health or property as a result of environmental violations are identified. The Author conducts an analysis of federal and regional legislation affecting these legal relations, as well as legal acts, suggests ways to solve this problem.

Key words: the constitutional right to a favorable environment, environmental rights, compensation for damage, atmospheric air.

Одной из важнейших групп конституционных прав человека является группа экологических прав, выражающихся в праве на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и праве на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, закрепленных в ст. 42 Конституции Российской Федерации. Подобные права также закреплены и в конституциях развитых европейских государств, таких как Испания, Германия, Швейцария, Португалия, а также в странах постсоветского пространства Беларуси, Казахстана, Украины, что свидетель-

ствует об их существенной роли и актуальности проблем экологии в мире в целом.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, обстановка в сфере экологии в Российской Федерации по ряду показателей с каждым годом становится хуже или практически неизменна. В целом отмечается увеличение площади нарушенных земель, загрязняются воды, уменьшается общая площадь лесов и защитный озоновый слой в атмосфере¹ [2].

Надлежащее обеспечение данных прав заключается в обязанности государства в лице государственных органов, органов местного

* Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Омской юридической академии.

** Postgraduate student of the Department of Constitutional and Municipal Law of Omsk Law Academy.

¹ Лайкам К. Э. Охрана окружающей среды в России. 2016 : стат. сб. / Росстат. М., 2016. 95 с.

самоуправления, физических лиц и хозяйствующих субъектов принимать все возможные меры для сохранения окружающей среды. Ключевой деятельностью в этом направлении является реализуемая внутренняя политика государства, направленная на охрану и защиту окружающей среды. Важным шагом явилось принятие указов Президента Российской Федерации от 10 августа 2012 г. № 1157 «О проведении в Российской Федерации Года охраны окружающей среды»² и от 1 августа 2015 г. № 392 «О проведении в Российской Федерации Года особо охраняемых природных территорий»³.

Следует отметить, что осуществление деятельности по поддержанию качества природной среды и ее охраны требует значительных затрат со стороны государства, что в условиях современной экономической обстановки является весьма затруднительным. В связи с этим особую актуальность приобретает реализация конституционного права на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу в результате экологических правонарушений. Но в действующем российском законодательстве отсутствуют отдельные механизмы, позволяющие рассчитать нанесенный вред окружающей среде и, как следствие, оценить размер причиненного вреда здоровью и имуществу граждан.

Согласно п. 1 Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1219⁴ (далее – Положение), именно Минприроды России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, а также выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы охраны атмосферного воздуха. Соответственно, в рамках указанных полномочий именно оно

должно заниматься вопросом определения размера данного вреда.

Действующим природоохранным законодательством предусмотрено два способа определения размера вреда, причиненного окружающей среде: в соответствии с фактическими затратами на восстановление окружающей среды или в соответствии с утвержденными таксами и методиками исчисления размера вреда⁵, утверждение которых отнесено к полномочиям Минприроды России. В настоящее время приняты, в частности, приказ Минприроды России от 8 июля 2010 г. № 238 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного почвам как объекту охраны окружающей среды»⁶ и приказ Минприроды России от 13 апреля 2009 г. № 87 «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного водным объектам вследствие нарушения водного законодательства»⁷, а также иные методики.

Вместе с тем, например, на протяжении длительного периода времени не утверждаются методика и таксы по расчету размера вреда, причиненного окружающей среде в результате допущенного загрязнения атмосферного воздуха, что является определенным препятствием для определения размера соответствующего ущерба и реализации закрепленных конституционных прав. Единственным документом, регламентирующим отдельные вопросы, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушений законодательства об атмосферном воздухе, является приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 октября 2014 г. № 1325-ст, утвердивший национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 56167-2014 «Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета ущерба от промышленного предприятия объектам окружающей среды»⁸ (далее – ГОСТ Р 56167-2014), вступивший в силу с 1 июля 2015 г. В соответствии с ним определяются методы расчета вреда, нанесенного выбросами загрязняющих веществ конкретного промышленного предприятия объектам окружающей среды,

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 33, ст. 4634.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 31, ст. 4670.

⁴ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁸ ГОСТ Р 56167-2014. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета ущерба от промышленного предприятия объектам окружающей среды. М. : Стандартинформ, 2014.

экологическим системам, строительным конструкциям, памятникам и сельскохозяйственным культурам. ГОСТ Р 56167-2014 предназначен для работников подразделений по охране окружающей среды, органов и служб по охране окружающей среды администраций городов и регионов России.

Основанием для расчета ущерба с применением данного стандарта являются факты превышения установленных нормативов выбросов, выбросов без соответствующего разрешения. Вместе с тем, согласно действующему законодательству, перечисленные факты не являются достаточными для взыскания с предприятия компенсации причиненного окружающей среде вреда, в частности, подлежит установлению факт причинения вреда окружающей среде, в результате которого может быть причинен вред здоровью и имуществу человека и гражданина. Если обратиться к понятию вреда окружающей среде, то законодатель определяет его как негативное изменение окружающей среды в результате ее загрязнения, повлекшее за собой деградацию естественных экологических систем и истощение природных ресурсов.

На основании пп. 40, 41 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 18 октября 2012 г. № 21 «О применении судами законодательства об ответственности за нарушения в области охраны окружающей среды и природопользования»⁹ следует, что при разрешении споров о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, судам необходимо устанавливать не только факт причинения вреда, но и его последствия, выразившиеся в виде деградации естественных экологических систем, истощения природных ресурсов и иных последствий. Также необходимо устанавливать причинную связь между совершенными деяниями и наступившими последствиями или возникновением угрозы причинения существенного вреда окружающей среде и здоровью людей, хотя совокупность обстоятельств, являющихся основанием для возмещения указанного вреда, на практике доказать достаточно сложно.

Тем не менее в п. 5.1 ГОСТ Р 56167-2014 приведена формула, по которой производится расчет ущерба, в ней также учтено количество загрязняющих веществ, удельные затраты на улавли-

вание и (или) обезвреживание загрязняющих веществ и затраты, необходимые для определения размера ущерба. Удельные затраты на улавливание и (или) обезвреживание загрязняющих веществ определяются на основе затрат на приобретение и установку оборудования по улавливанию и (или) обезвреживанию загрязняющего вещества, определяемых по рыночным ценам на аналогичное очистное оборудование, которое используется или должно использоваться на источнике. При отсутствии сведений о рыночных ценах на аналогичное очистное оборудование, которое используется или должно использоваться на источнике, расчет ущерба производится по формуле, учитывающей коэффициент для вычисления размера ущерба, зависящий от отрасли, к которой относится промышленное предприятие.

В разделе «Библиография» ГОСТа 56167-2014 дана ссылка на единственный документ – постановление Правительства Москвы № 94-ПП «Об утверждении методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха стационарными источниками загрязнения на территории города Москвы» (далее – постановление Правительства Москвы № 94-ПП), которое определением Верховного Суда Российской Федерации от 12 октября 2011 г. № 5-Г11-161 признано действующим¹⁰.

Следует отметить, что ГОСТ Р 56167-2014 утвержден для добровольного применения, не является нормативным правовым актом, так же как и постановление Правительства Москвы № 94-ПП, на основе которого он был разработан, а соответственно, отсутствуют обязательства по его исполнению и собственно методика исчисления размера вреда, причиненного окружающей среде загрязнением атмосферного воздуха.

Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне отсутствует действующий нормативный правовой акт, определяющий методы и таксы по расчету размера вреда, причиненного окружающей среде в результате допущенного загрязнения атмосферного воздуха, что не позволяет нам в полной мере реализовать конституционное право на возмещение ущерба при экологических правонарушениях.

⁹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Доступ из СПС «Гарант».

Более того, анализ судебной практики и законодательства субъектов Российской Федерации показал, что регионами предпринимаются попытки по разработке и принятию методик по исчислению размера вреда окружающей среде в результате нарушений законодательства об атмосферном воздухе. Например, постановлением коллегии администрации Кемеровской области от 26 апреля 2007 г. № 105 была утверждена Методика исчисления размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением требований законодательства в области охраны окружающей среды, предназначенная для определения размера вреда окружающей среде в результате ее загрязнения, истощения, порчи, уничтожения, нерационального использования природных ресурсов, деградации и разрушения естественных экологических систем, природных комплексов и природных ландшафтов и иного нарушения законодательства в области охраны окружающей среды, вызванного в том числе превышением нормативов (лимитов) допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух.

Отдельные положения данной методики определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 мая 2010 г. № 81-Г10-8¹¹ признаны недействующими. Положения методики предусматривали расчет размера вреда при выявленных фактах превышения предельно допустимых выбросов (временно согласованных выбросов). Однако судом отмечено, что определение такс и методик оценки воздействия на окружающую среду является полномочием Минприроды России и никакой другой орган исполнительной власти, как федеральный, так и региональный, не вправе устанавливать собственное нормативное регулирование по данному вопросу, иное означает вторжение регионов в компетенцию федеральных органов исполнительной власти.

Аналогичным образом решением Приволжского районного суда г. Казани от 9 декабря 2005 г. № 2-1167/05 признаны недействующими отдельные положения Временной методики определения размера вреда, причиненного окружающей среде превышением установленных нормативов выброса загрязняющих веществ при эксплуатации автотранспортных средств, утвержденной приказом министра экологии и природных ре-

сурсов Республики Татарстан от 7 июля 2003 г. № 660¹² (далее – временная методика). Судом отмечено, что Министерство экологии и природных ресурсов Республики Татарстан как орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации не является специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха, следовательно, не имеет полномочий утверждать оспариваемую временную методику. Применение временной методики при отсутствии соответствующей методики, утвержденной специально уполномоченным федеральным органом государственной власти в области охраны атмосферного воздуха, нарушает принцип верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, предпринятые субъектами Российской Федерации попытки по восполнению действующего пробела законодательства были пресечены судебными органами.

Хотя думается, что, учитывая климатические, гидрологические и иные особенности территорий, целесообразно было бы законодательно закрепить за регионами полномочия по утверждению методик и такс расчета ущерба в рассматриваемых правоотношениях, исходя, например, из реализации принципа совместного правового регулирования отношений в сфере оценки экологического вреда между региональными и федеральными органами.

На практике данный принцип уже реализуется в смежных областях. Например, субъекты Российской Федерации вправе определять с учетом региональных особенностей размеры такс, в том числе повышенные, на объекты животного и растительного мира, не указанные в российском законодательстве. Данное право впервые было предоставлено субъектам Российской Федерации приказом Минприроды России от 4 мая 1994 г. № 126 «Об утверждении такс для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный незаконным добытием или уничтожением растительного мира»¹³ [1].

Подводя итог вышеизложенному, думается, что, предоставив регионам возможность правового регулирования в рассматриваемой сфере, можно было бы обеспечить механизм реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду в рассматриваемой области.

¹¹ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Список литературы

1. Глибко О. Я., Лукин А. А. Правовые основы оценки и возмещения экологического ущерба в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2011. № 4. С. 201–210.

References

1. Glibko O. Ya., Lukin A. A. Pravovye osnovy otsenki i vozmeshcheniya ekologicheskogo ushcherba v Rossiiskoi Federatsii [Legal and Methodical Bases of Estimation of the Ecological Damage in the Russian Federation]. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal – Russian Juridical Journal*, 2011, no. 4, pp. 201–210.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

С целью повышения качества публикуемых материалов все присланные работы (научные статьи, сообщения, обзоры, рецензии) проходят рецензирование, а также проверку системой «Антиплагиат». К рассмотрению принимаются только оригинальные статьи, ранее не публиковавшиеся в других изданиях и не находящиеся на рассмотрении в других изданиях. Предоставляемая для публикации статья должна быть актуальной, обладать новизной, содержать постановку задач (проблем), описание основных результатов исследования, полученных автором, выводы.

Требования к оформлению статей, направляемых в журнал

Статья предоставляется в электронном виде в форматах, поддерживаемых Microsoft Word версии 2007 и выше (doc, docx, rtf), на электронную почту редакции (nauka@omua.ru).

Общий объем статьи не должен превышать 10 страниц.

Перед текстом статьи указывается УДК.

По центру в верхней части листа указывается **название статьи** на русском и английском языках шрифтом Times New Roman размером 14 пт. Далее – **сведения об авторе** (без сокращений, также на русском и английском языках): имя, отчество, фамилия, должность, ученая степень, ученое звание, место работы, адрес электронной почты, почтовый адрес (рабочий и домашний). Автор в обязательном порядке указывает номер контактного телефона.

Далее необходимо поместить **аннотацию** и **ключевые слова** к статье на русском и английском языках. **Аннотация** должна лаконично и информативно раскрывать основное содержание статьи и результаты исследования. Не допускается перефразирование названия статьи, а также использование общих слов. Объем аннотации – от 100 до 250 слов. **Ключевые слова** (5–10 слов или словосочетаний) также должны отражать основное содержание статьи.

Ниже через строку помещается **основной текст статьи**, который набирается шрифтом Times New Roman размером 14 пт. Межстрочный интервал – полуторный. Абзацный отступ – 1,25 см. Поля страницы во всех направлениях – 2 см. Расстановка переносов не применяется.

Подстрочные сноски включают в себя ссылки на ненаучные источники информации (нормативные правовые акты, судебные акты, правила, стандарты, патентные документы, отчеты, средства массовой информации, интернет-ресурсы и т. п.). Оформляются как примечания, вынесенные из текста вниз страницы, со сквозной нумерацией.

Список литературы должен содержать ссылки на научные источники информации, упомянутые в тексте статьи. Рекомендуемый объем – от 5 до 15 источников. Список дается в конце статьи, выстраивается в алфавитном порядке и пронумеровывается. В одном пункте перечня следует указывать только один источник информации. По тексту статьи даются отсылки к необходимому номеру библиографической записи из составленного списка, которые приводятся в квадратных скобках. Если отсылка на источник информации в тексте статьи встречается несколько раз, то в квадратных скобках повторно указывается его номер из списка (без каких-либо изменений в самом библиографическом списке). В случае прямого цитирования обязательно указывают номер страницы (например: [1, с. 25], [1, с. 59–60]). Не допускается дублирование подстрочных сносок в списке литературы.

Все источники оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления» и тщательно выверяются.

Транслитерация и перевод списка литературы (References). Транслитерация производится по стандарту BSI. Приводится транслитерированное в латиницу название источника с параллельным указанием его перевода на английский язык в квадратных скобках. Порядок источников должен соответствовать русскоязычному списку литературы.

Формулы, рисунки, таблицы. Простые внутривстрочные и однострочные формулы, а также рисунки и таблицы должны быть набраны без использования специальных редакторов. Рисунки и формулы прикладываются к статье в формате JPEG.

Не допускается во всех вышеназванных элементах статьи:

- набор видоизменением шрифта «все прописные»;
- полужирное начертание;
- наличие двух и более пробелов подряд;
- знаки табуляции;
- абзацный отступ пробелами и знаком табуляции;
- мягкий перенос;
- разреженный или уплотненный шрифт.

В случае несоответствия статьи установленным требованиям к оформлению и/или содержанию по решению редакционной коллегии статья отклоняется, о чем автор информируется по электронной почте.

За достоверность использованных в текстах сведений ответственность несут авторы материалов.



