

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
ВОЛГОГРАДСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

# **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Материалы межвузовского научного семинара магистрантов*

11 мая 2018 года

Волгоград 2018

УДК 342.5  
ББК 67.400.6  
О-64

Ответственный за выпуск  
доктор юридических наук, профессор *А. Е. Епифанов*

*Тексты статей печатаются в авторской редакции*

**О-64 Организационно-правовые основы публичной власти в Российской Федерации:** материалы межвузовского научного семинара магистрантов (2018; Волгоград). – Волгоград: Изд-во Волгоградского института управления – филиала РАНХиГС, 2018. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). – Систем. требования: IBM PC с процессором 486; ОЗУ 64 Мб; CD-ROM дисковод; Adobe Reader 6.0. – Загл. с экрана.

В сборнике представлены материалы межвузовского научного семинара магистрантов «Организационно-правовые основы публичной власти в Российской Федерации», проведенного 11 мая 2018 года. В подготовке и опубликовании сборника приняло участие члены редакционной коллегии журнала «Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС» – научного периодического издания, в котором публикуются статьи сотрудников Академии и других отечественных и зарубежных исследователей.

В сборник вошли работы магистрантов, в которых освещаются теоретические и прикладные проблемы правового обеспечения организации публичной власти в Российской Федерации, в том числе – в Волгоградском регионе, правового регулирования оказания публичных услуг, механизмы противодействия коррупции, правовые особенности функционирования отдельных органов государственной и муниципальной власти.

Сборник предназначен для преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов, а также всех, кто интересуется правовыми проблемами функционирования государственных и муниципальных органов.

ISBN 978-5-7786-0733-0

© Волгоградский институт управления –  
филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2018



11 мая 2018 г. Юридический факультет ВИУ (ф) РАНХиГС совместно с отделением «Высшая школа правообразования» РАНХиГС, Институтом права ВолГУ и Юридическим факультетом Астраханского государственного университета организовал и провел один из первых в стране специализированных межвузовских научных семинаров для магистрантов «Организационно-правовые основы публичной власти в Российской Федерации», направленный на становление и развитие их научно-исследовательской и творческой работы. Оргкомитет названного мероприятия составили руководители юридических подразделений названных вузов. На пленарном заседании выступили заведующие их профильных кафедр, осуществляющих подготовку магистрантов, в том числе заведующий кафедрой теории и истории права и государства Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС к.ю.н., доцент И. А. Кузнецов, заведующий кафедрой конституционного и административного права Д. А. Абезин и др.

Из 62 принявших участие в семинаре магистрантов Волгограда, Москвы и Астрахани, 31 научный доклад сделали магистранты Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС. Научный семинар имел большой успех, по его результатам подготовлен настоящий сборник лучших магистерских научных трудов. Учитывая активность участников семинара, а также заинтересованность его организаторов в совершенствовании подготовки магистрантов, предполагается проведение аналогичных научно-практических мероприятий на регулярной основе.

Декан Юридического факультета  
ВИУ (ф) РАНХиГС  
к.ю.н., доцент **А. В. Егоров**

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

<i>Баранов М. Е.</i> Проблемы реализации принципа разделения властей в Российской Федерации .....	<b>7</b>
<i>Битюцкая В. В.</i> Проблемы политики России в области образования .....	<b>12</b>
<i>Бостанова Е. П.</i> Государственный суверенитет в условиях глобализации ...	<b>19</b>
<i>Кожевников А. А.</i> К вопросу обжалования административных актов в России: анализ опыта в США.....	<b>22</b>
<i>Корчагина В. Д., Арнаутков Д. Р.</i> Перспективы использования информационных технологий в избирательном праве .....	<b>26</b>
<i>Крупецкий Д. В.</i> Организация и деятельность чрезвычайных органов управления советского государства в период Гражданской войны .....	<b>40</b>
<i>Кудимова В. В.</i> Правовая основа отчетов должных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Волгоградской области).....	<b>61</b>
<i>Кузнецова А. С.</i> Организационно-правовые основы деятельности ГИБДД.....	<b>67</b>
<i>Мозер Н. И.</i> Организационные и правовые основы деятельности российской общей полиции в 1880–1905 гг. ....	<b>71</b>
<i>Морозов И. К.</i> О понятии и особенностях запрещенных правовых символов .....	<b>82</b>
<i>Репина Л. А.</i> О подходах к понятию государственного принуждения.....	<b>85</b>

*Романюк А. С.* Проблема нормативного определения статуса иностранного гражданина ..... **92**

*Хабло Л. С.* Электронные формы реализации принципа информационной открытости органов государственной власти: практика Волгоградской области ..... **94**

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА**

*Бабаев Р. Р.* Сравнительно-правовой анализ: современный взгляд на классификацию объектов вещных прав ..... **103**

*Воронина Е. А.* Правовое регулирование банкротства в Российской Федерации ..... **109**

*Гаврилова Н. П.* К вопросу об обеспечении конституционного права субъектов экономической деятельности на судебную защиту ..... **112**

*Грудцын А. С.* Основные формы заключения брака в международном праве на примере зарубежных стран и России ..... **116**

*Губина С. А.* Корпоративные нормы как искусство существования юридических лиц ..... **119**

*Губин С. В.* Государственная поддержка некоммерческих организаций в Российской Федерации и в Волгоградской области в виде предоставления грантов и субсидий на конкурсной основе ..... **123**

*Зухайраев В. Ш.* Проблемы правового обеспечения охраны труда в организации ..... **125**

*Карев А. И.* Несостоятельность и банкротство: проблемы соотношения и толкования ..... **129**

*Репушкина П. В.* Правовое регулирование института закрытого завещания в Российской Федерации как одной из форм наследования по завещанию ..... **132**

*Саликов Д. А.* Цена договора коммерческой концессии как существенное условие договора: современная теория и практика ..... **136**

<i>Седова А. С.</i> Оказание услуг правового и технического характера как составной элемент деятельности нотариуса .....	<b>140</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

## **ПРАВОСУДИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

<i>Арутюнян Л. Г.</i> Ответственность адвоката по российскому законодательству .....	<b>146</b>
--------------------------------------------------------------------------------------	------------

<i>Зухайраева А. Ш.</i> Отдельные особенности привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения.....	<b>152</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<i>Иваненко О. С.</i> Некоторые проблемы применения законодательства об ответственности за несвоевременную уплату алиментов.....	<b>155</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<i>Исупова Е. А.</i> Теоретические основы института злоупотребления правом и их закрепление в гражданском законодательстве .....	<b>159</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<i>Колосов И. Г.</i> Государственная политика и противодействие коррупции в процессе государственных закупок .....	<b>163</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

# ВОПРОСЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

---

УДК 342.2  
ББК 67.400.6

## ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Баранов М. Е.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В данной статье обращаем внимание на проблемы реализации принципа разделения властей в Российской Федерации в отношении каждой из ветвей власти по отдельности так и механизма государственного управления в целом, по результатам которого приходит в выводу о целесообразности правового урегулирования по спорным полномочиям.

**Ключевые слова:** принцип разделения властей, Конституция Российской Федерации, президент РФ, законодательная власть, исполнительная власть, судебная власть, надзорные органы и их полномочия.

## PROBLEMS OF REALIZATION OF THE PRINCIPLE OF DIVISION OF THE AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Baranov M. E.*

**Abstract.** In this article we pay attention to problems of realization of the principle of division of the authorities in the Russian Federation concerning each of branches of the power separately and the mechanism of public administration in general by results of which comes in a conclusion about expediency of legal settlement on disputable powers.

**Key words:** Principle of division of the authorities, Constitution of the Russian Federation, Russian President, Legislative, Executive, Judicial authority, supervisory authorities and their powers.

Российская Федерация как современное государство представляет собой сложную социальную систему, важное место в которой занимает публичная власть, которая через государственные органы призвана обеспечивать равномерное развитие общества в условиях социальных, экономических и

политических преобразований. Однако, для осуществления данного развития необходимо определить и разграничить полномочия (компетенцию) органов государственной власти, с чем безусловно частично справилась статья 10 Конституции РФ, провозгласившая фундаментальный принцип разделения властей.

Основной идеей данного принципа, согласно Конституции, является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, что в конечном итоге не устраняет единство власти, а всего лишь конкретизирует направления деятельности (функциональное разграничение).

Данное разграничение подразумевает под собой как приоритеты ветвей власти, так и взаимные ограничения посредством системы «сдержек и противовесов».

Статья 11 Конституции РФ определяет исчерпывающий перечень субъектов, осуществляющих государственную власть на федеральном уровне: Президент, двухпалатное Федеральное Собрание, Правительство и федеральные суды. Данные субъекты являются элементами единой государственной системы органов управления.

Несмотря на единство власти, при осуществлении государственно-властных полномочий данными субъектами возникает ряд вопросов, которые не получили до сих пор четкого законодательного урегулирования.

В отношении Президента РФ:

- Президентская власть в Российской Федерации не вписана в систему разделения властей, как это установлено нормами статьи 80 Конституции РФ. Глава государства, имея полномочия влиять на каждую из ветвей власти, позволяющие обеспечивать их согласованное функционирование и взаимодействие, по существу, выступает как самостоятельная ветвь государственной власти.

В частности, Президент обладает большим перечнем полномочий в отношении исполнительной власти, предусмотренных ст. 111 КРФ (назначение Главы Правительства с согласия нижней палаты Парламента, самостоятельное назначение всех членов Правительства, обладает правом возглавить заседание Правительства и т. д.), исходя из чего можно предположить, что исполнительная власть находится в подчинении Президенту.

В тоже время в Конституции России заложена система «сдержек и противовесов» – своеобразных гарантий против противозаконного захвата власти главой государства: ограничение периода полномочий Президента шестью годами и не более, чем двумя сроками, прямой и многовариантный характер выборов; возможность принудительного отстранения его от должности в порядке импичмента, оспаривания нормативно-правовых актов Президента как не соответствующих Конституции РФ и др.

Права Президента РФ как главы государства носят достаточно абстрактный характер и касаются различных сфер государственной деятельности. В частности, основные направления его регламентирования предусмотрены статьями 86, 89 Конституции РФ, и затрагивают основные направления



внутренней и внешней политики государства; сферы дипломатических отношений, вопросы гражданства и предоставления политических убежищ, вопросы признания заслуг перед государством -награждение государственными наградами РФ и т.д.

Президент обладает возможностью прямого законного воздействия на законодательную и исполнительную ветви государственной власти.

Данные механизмы воздействия предусмотрены и пописаны в статьях 107, 111, 117 Конституции РФ и направлены на ограничение полномочий Парламента и Государственной Думы как законотворческой сфере так и в механизме формирования вышеперечисленных органов после проведенных выборов на новый срок.

Конституция РФ закрепляет определенный круг обязанностей по государственному управлению одновременно за главой государства и Правительством, не гарантировав четкого между ними разделения. Несмотря на формальное равенство закрепленных функций, наибольшим приоритетом обладает президентская власть. Данный вывод можно сделать, исходя из следующих полномочий: Президент назначает Председателя Правительства РФ с одобрением Государственной Думы. Без участия Думы, а только по предложению Председателя Правительства Президент назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Также он имеет право возглавлять на заседаниях Правительство, что может свидетельствовать о руководящем его положении в исполнительной власти.

Не определено ст. 90 Конституции РФ соотношение указов и распоряжений Президента с федеральными законами. Президенту принадлежит право издавать указы и распоряжения.

При этом, распоряжения и указы Президента РФ, согласно нормам Конституции, не вписаны в систему нормативно-правовых актов как подзаконными акты, а имеют обособленный статус. Несмотря на это, они по существу таковыми являются, так как не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам, что следует из норм ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Не урегулирован вопрос о порядке отрешения Президента от занимаемой должности, предусмотренной нормами ст. 93 Конституции РФ.

Так, единственно-возможным основанием для освобождения Президента от должности является обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления. Исходя из этой нормы, на данный момент, кроме государственной измены ни за одно особо тяжкое преступление Президент РФ не может быть привлечен к ответственности. [1]

В отношении Совета Федерации. Процедура формирования и полномочия Совета Федерации не соответствуют принципу разделения властей. Члены Совета Федерации на федеральном уровне выполняют законодательные, а на уровне субъектов федерации – исполнительные функции.

Совет Федерации имеет усеченный набор контрольных полномочий парламента.

Конституция четко определяет перечень контрольных полномочий Совета Федерации, к которым можно отнести нормы, закрепленные п.п. «ж», «з», «и» ч. 1 ст. 102., п. «м» ст. 83; ч. 1 ст. 93, п. «г» ч. 1 ст. 102; п. «е» ч. 1 ст. 102; ч. 5 ст. 101; ч. 2 ст. 87, 88; п. «а» ч. 1 ст. 102; п.п. «б», «в» ч. 1 ст. 102, которые в свою очередь можно разграничить на разные сферы деятельности: контроль, над осуществлением кадровых назначений; контроль в бюджетно-финансовой сфере; контроль за областью государственного администрирования; контроль в сфере обороны и безопасности; контроль в области международных отношений и внешней политики; контроль за деятельностью исполнительной власти. Данный перечень сфер деятельности является исчерпывающим.

Нуждается в усилении фактический контроль Парламента в отношении органов исполнительной власти.

Основными формами реализации Парламентом полномочий контроля за исполнительной властью являются мероприятия, предусмотренные Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле», в соответствии с которым фактический контроль сводится к заслушиванию отчетов, докладов о результатах работы Правительства; Генерального прокурора о правопорядке в стране; принятию решений о необходимости парламентских расследований; надзором за принятием нормативно-правовых актов и т. д. [4].

В отношении Правительства. Отсутствует фактическое разделение полномочий Правительства с Президентом, о чем уже говорилось выше. В дополнение к сказанному можно добавить, что Президент и органы исполнительной власти более часто сотрудничают друг с другом, по сравнению с другими ветвями власти, и хотя по Конституции РФ глава государства не является главой исполнительной власти, анализ его конституционно-властных полномочий позволяет сделать предположение, что фактически Президент РФ может выступать в роли главы исполнительной власти. Подтверждением данной концепции могут выступать нормы Конституции РФ, ограничивающие непосредственные полномочия Правительства, например п. «а» ст. 83; ч. 1 ст. 112; п. «д» ст. 83; п. «в» ст. 83) ч. 3 ст. 115.

Данная модель формального соединения полномочий Президента и главы исполнительной власти напоминает американскую, хотя на самом деле таковой не является [1].

В отношении судебных органов. Главной проблемой судебной ветви власти является отсутствие единства судебной системы, которая в своей структуре состоит из Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов (для разрешения экономических споров), конституционных (уставных) судов субъектов РФ, мировых судов. При этом, суды каждой из групп работают в независимом друг от друга режиме и не обладают правом по пересмотру решений судов других групп.

Для достижения единства судебной системы необходимо четко разграничить предметы ведения различных судов, в том числе их полномочия в сфере нормоконтроля, исключить противоречивость решений различных ветвей судебной власти, устранить противоречия между нормативными актами, на основании которых судами выносятся процессуальные документы, создать единую систему судебной практики по всем категориям дел всех судов Российской Федерации и при этом обеспечить безусловное исполнение судебных решений, установить предельные сроки продолжительности судебных разбирательств и т. д. [5].

В отношении контрольно-надзорных органов. Контрольно-надзорные органы, согласно Конституции РФ, не выделены в отдельную ветвь государственной власти, а распределены между ветвями власти. В связи с этим отсутствует единство системы контрольно-надзорных органов, к числу которых можно отнести Прокуратуру, Счетную палату, Уполномоченного по правам человека, Центральную избирательную комиссию, Центральный банк и др. Критерий объединения вышеперечисленных органов – их общая функциональная направленность, наличие у них контрольно-надзорных полномочий, которые для данных органов власти являются основными.

Среди вышеперечисленных надзорных органов следует выделить органы Прокуратуры РФ, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации», деятельность которых направлена на обеспечение неукоснительного соблюдения закона, защиты прав и свобод человека и гражданина, осуществления надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации и т.д. [3].

Также нельзя не отметить деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, действующего на основании Федерального конституционного закона от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации», деятельность которого в частности направлена на осуществление конституционного контроля, то есть разрешения споров о соответствии Конституции Российской Федерации нормативно-правовым актам всех уровней (федеральных, региональных, местных), в том числе по вопросам относящимся к ведению органов государственной власти РФ и совместному ведению органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ [2]. Более полный перечень полномочий Конституционного Суда Российской Федерации прописан в ст. 125 Конституции РФ.

Подводя итоги по результатам анализа проблем теории разделения властей можно сделать вывод, что принцип разделения властей на территории РФ работает, так как функционально разграничена деятельность органов власти в соответствии с компетенцией каждого.

Однако наше законодательство требует совершенствования в плане сбалансированности ветвей и их возможностей влиять друг на друга. В

настоящее время на практике реализация принципа разделения властей характеризуется повсеместным преобладанием исполнительной и президентской власти. Должным образом не урегулирован в федеральном законодательстве и вопрос о местном самоуправлении в РФ.

Все это свидетельствует о том, что для построения демократического правового государства, основанного на принципе разделения властей, предстоит проделать еще большой объем работы.

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Конституционном Суде Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ «О Прокуратуре Российской Федерации».

4. Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»

5. Баглай, М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник / М. В. Баглай. – М.: Норма, НИЦ ИНФРА-М, 2015. – 768 с.

УДК 342.733

ББК 67.400.3

## **ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИКИ РОССИИ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ**

*Битюцкая В. В.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье обозначены проблемы государственной политики России в области образования. Проведено исследование роли образования как важного политического фактора в периоды социальных трансформаций. Проанализирована роль образования как инструмента обеспечения межэтнического и межконфессионального согласия в поликультурной стране.

**Ключевые слова:** государственная образовательная политика, социальные трансформации, межэтническое согласие, культура.

## **PROBLEMS OF RUSSIAN POLICY IN THE FIELD OF EDUCATION**

**Abstract.** The article identifies the problems of the state policy of Russia in the field of education. The study of the role of education as an important political factor in periods of social

transformation. The role of education as a tool for ensuring interethnic and interreligious harmony in a multicultural country is analyzed.

*Key words:* state educational policy, social transformation, inter-ethnic harmony, culture.

Образование представляет собой сферу общественной жизни, где самым тесным образом переплетаются интересы государства и граждан. Понятия «образование», «образовательная система» немыслимы вне государства. Внутренние функции социально ориентированного государства включают в себя, в том числе, и образовательную функцию. И она является одной из важнейших среди прочих ввиду ряда весомых и объективных причин. Во-первых, образование подрастающего поколения – залог успешного и процветающего государства, способного отстаивать собственные интересы и защищать свое мнение на международной арене, а также формирование надежной преемственной опоры. Во-вторых, образование способствует приобщению обучающихся к культуре, традициям, истории их страны и народа, позволяет посмотреть на ход развития цивилизации в целом в ретроспективе, а, следовательно, учесть ошибки, предотвращая их повторение в будущем, принять к сведению и усвоить тактики и пути решения задач, которые способствовали благоприятным исходам затруднительных или даже кризисных ситуаций [1]. Все эти функции призвана выполнять образовательная система и ряд органов исполнительной и законодательной ветвей власти. Вот почему образовательная политика и крупномасштабные реформы в этой сфере, проводимые в настоящее время российским правительством, представляют интерес не только для чиновников, занятых в системе управления образованием, преподавателей вузов, школьных учителей, но и практически для всех российских граждан разных возрастных категорий, которые составляют самый многочисленный «класс» – обучающихся (школьников, студентов, аспирантов и докторантов, слушателей различных курсов дополнительного образования, программ профессиональной переподготовки и т.п.).

Государственная политика в сфере образования представляет собой совокупность различных мероприятий, действий, решений и т.д. государственных органов, объединенных общей целью – поступательным развитием российского образования.

Российская Федерация провозглашает область образования одним из приоритетов государственной политики (п. 1 статьи 1 Закона РФ «Об образовании») [2], что непосредственно вытекает из конституционной нормы, в соответствии с которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина составляют обязанность государства (статья 2 Конституции РФ) [3].

Современная система образования находится на стадии переходного периода: разрушается советская школа, а на смену ей приходят западные тенденции и методы обучения. Обратимся к истории и проследим, каким образом развивалась система образования и к каким результатам привела современная политика в этой сфере, а также сопоставим эффективность двух

стилей обучения: советского и западного. Начнем со второй половины 1940-х годов XX столетия. Пережив небывалую по своей разрушительной силе Вторую мировую войну, СССР спустя двенадцать лет, а именно 4 октября 1957 года, запустил в космос первый в мире искусственный спутник Земли. Спустя еще четыре года, 12 апреля 1961 года, СССР отправил первого в мире человека – Юрия Алексеевича Гагарина – на космическом корабле покорять еще не изведенное на тот момент пространство. Это все свидетельствует о том, что за достаточно небольшой срок страна сумела «восстать из пепла», восстановиться и даже обогнать остальной мир в научно-техническом развитии. Ведущую роль в такого рода научном прорыве сыграло ни что иное, как образование [4].

Восточная народная мудрость гласит: «Хочешь победить своего врага – воспитай его детей». В связи с этим стоит вспомнить события 90-х годов прошлого века и всеобщее ликование по поводу «меценатской» деятельности Джорджа Сороса – американского трейдера, финансиста, инвестора, создателя сети благотворительных организаций, известных как «Фонд Сороса». Наиболее активную деятельность на территории России он вел в 90-е годы прошлого столетия. Так, в 1994 году в России начала работать Международная программа образования в области точных наук, бюджет которой составил более 100 миллионов долларов. Фонд Сороса, начиная с 1994-го года, выплачивал стипендии лучшим представителям студенчества и преподавательского состава России, размер которых в несколько раз превышал среднюю заработную плату по стране в то время. На его же деньги проводились конференции для преподавателей, в рамках которых организовывались встречи с известными профессорами, проходили обсуждения различных проблем и идей [5]. Кроме того, он спонсировал переиздание наиболее востребованных школьных учебников, тираж которых превысил полмиллиона экземпляров. Однако в ходе этого процесса, например, из учебников по истории России исчезли многие ключевые моменты Великой Отечественной войны 1941–1945 годов: Курская и Сталинградская битвы упоминались теперь лишь в виде перечисления в одной строчке, чтобы не заострять на них внимание учеников. В чем же причина подобных действий? Возможно, авторы новых учебников, находившиеся под крылом Сороса, ставили перед собой задачу исключить вероятность того, что в ходе изучения истории собственной страны ученики проявят интерес к этим событиям, захотят более подробно их рассмотреть. А это, в свою очередь, может привести к тому, что подрастающее поколение станет испытывать гордость за свою Родину, за народ, который так отчаянно ее защищал. Проявления подобных чувств могут неизбежно привести к сплочению народа, осознанию единства и подъему национального духа. Такой исход был бы крайне нежелателен для всех, кто еще во времена Советского союза чувствовал с его стороны угрозу. Ведь куда легче управлять разрозненным народом, чему свидетельствует великое множество исторических примеров.

Вернемся в настоящее время и посмотрим, какие результаты имеет на сегодняшний день современная реформа образования. Во-первых, обратимся к изменениям, касающимся структуры школьных выпускных экзаменов. По словам нынешних учеников старшей школы, на уроках они тренируются заполнять бланки для сдачи Единого государственного экзамена (ЕГЭ) и отрабатывают методику и принципы решения однотипных заданий, из которых он состоит. Даже сочинение, входящее в структуру заданий ЕГЭ по русскому языку, нынешних школьников учат писать, используя так называемые клише – стандартные образцы словосочетаний и синтаксических конструкций. А ведь сочинение по своей сути – задание творческое, направленное на свободное изложение собственных мыслей по заданной теме. Нередко можно услышать такую фразу из уст преподавателей русского языка и литературы: «Проверяющие будут искать в ваших работах определенные фразы, указывающие на то, что вы следуете логике задания. Именно поэтому лучше всего употреблять фразы-клише». Получается, что детей учат не выходить за рамки установленной системы [6]. Но в чем причина? Возможно, в том, что, опять же, намного легче управлять сознанием человека, мыслящего стандартно, нежели человека вольномыслящего.

Государство, которое стремится к развитию, а также ставит своей целью занимать лидирующее место на международной арене, должно заботиться, прежде всего, об уровне образованности населения. В связи с этим для того, чтобы реформы в сфере образования стали эффективными, правительству необходимо сфокусироваться на решении ряда проблем, сдерживающих их развитие. Во-первых, теоретическая направленность образования на начальном, среднем и профессиональных уровнях препятствует подготовке узкоспециализированных специалистов, чей недостаток проявляется во всех сферах жизнедеятельности общества. Во-вторых, недостаточное финансирование ведет к нехватке кадров и отсутствию мотивации. В-третьих, увеличившееся число негосударственных ВУЗов подрывает доверие к качеству высшего образования, так как большинство подобных учреждений занимается лишь продажей дипломов, за которыми не стоит фундаментального образования. В результате работодатели настороженно относятся к молодым кадрам, не имеющим опыта работы. Наконец, падение престижа ПТУ и техникумов, недостаточное внимание их развитию и функционированию ведет к нехватке квалифицированной рабочей силы в различных отраслях промышленности [7]. Для разрешения этих проблем необходимо направить политику государства в сфере образования на каждом из его этапов не только на соответствие международным стандартам, но и, в первую очередь, ориентироваться на нужды страны.

Российская Федерация ставит перед системой образования новые стратегические задачи. Указ Президента России № 599 [8] и Постановление Правительства России № 211 [9] направлены на вхождение к 2020 году не менее пяти российских университетов в первую сотню ведущих мировых университетов, согласно мировому рейтингу университетов.

К ключевым мероприятиям, направленным на продвижение школ в рейтингах, относятся реализация совместных образовательных программ с различными вузами, привлечение вузовских профессоров для обучения школьных учеников, развитие международной академической мобильности для учеников и учителей и др. [10].

При этом совершенно очевидно, что эти изменения касаются только современных школ в крупных российских городах, в которых учатся хорошо обеспеченные дети. Без должной работы с малообеспеченными слоями населения такие реформы приведут к ограничению доступности образования, к дальнейшей и без того опасной поляризации в обществе, к социальным и иным конфликтам.

К сожалению, переход к рыночной экономике привел к тому, что государственное участие в образовании, впрочем, как и во всей социальной сфере, неуклонно сокращается. При этом итоги социологических опросов свидетельствуют, что стабильно высока (74–76 %) доля тех, кто считает, что управлять образованием должно только и исключительно государство [11].

Однако в российском правительстве все еще сохранилось трепетное отношение к «невидимой руке рынка», и частных предпринимателей по-прежнему считают наиболее эффективными собственниками. Приватизируют даже то, что не должно подлежать никакой приватизации. Система среднего профессионального образования серьезно пострадала от такого подхода. ПТУ, которые сейчас красиво называют «колледжами», передали в 2005 г. из федеральной в региональную собственность, и в результате каждое десятое здание сейчас является объектом судебного разбирательства между различными хозяйствующими субъектами. В Минобрнауки спохватились, что государство может лишиться квалифицированных рабочих рук, и в ключевых показателях появилась задача «повышения престижа рабочих профессий». Разумеется, лучше поздно, чем никогда, но в данном случае может быть уже «слишком поздно».

В высшей школе есть свои проблемы, которые также можно назвать системными. Так, 60 % студентов вузов учатся платно. Финансовые преграды в получении высшего образования касаются прежде всего представителей малообеспеченных слоев населения. Сейчас на государственном уровне постепенно приходит понимание того, что ограничение доступа к образованию по финансовым возможностям – это недопустимо для государства, официально именующего себя «социальным». Поэтому появляются программы поддержки талантливой молодежи и т.д. Однако что делать тем, кто к «талантам» не относится, но, тем не менее, желает учиться и продолжать образование? Открытия и прорывы в науке и технике делают гении и таланты, но реализуют эти открытия, переводят их в плоскость практического использования «крепкие середняки». И ставить им препоны на пути к получению образования – недальновидно и непрактично, не говоря уже о морально-этических изъянах «рыночного» подхода в этой сфере. При существующем порядке вещей будет сохраняться дифференциация в доступе к образованию и социальное неравенство в обществе в целом.



По мнению реформаторов, образование – это всего лишь сфера услуг. Тогда получается, что учитель, педагог – это не более чем «обслуживающий персонал». Такое положение дел усугубляется низким престижем и низкой заработной платой в образовательной сфере. До последнего времени специалисты в образовании входили в пять наиболее низкооплачиваемых работников. В настоящее время по поручению Президента ведется работа по приведению заработной платы учителей к среднему уровню по региону. Однако есть еще и работники дошкольных учреждений, и преподаватели вузов, которые также получают весьма скромную плату за свой труд.

Важным фактором, который негативно влияет на качество образования, является также и тот факт, что ни у обучающихся, ни у обучаемых нет мотивации на конечный результат своей работы.

Важная проблема современного российского образования – это отсутствие должного внимания к социализации и воспитанию учащихся.

Основной канал социализации детей, подростков и молодежи – это, разумеется, семья. Однако институт семьи в современном мире переживает непростые времена [12].

В таком случае, должна возрастать роль учителя – не только как преподавателя определенных предметов, но как духовно-нравственного наставника, который может помочь подрастающему человеку разобраться в сложностях стремительно трансформирующегося общества и выбрать верные нравственные ориентиры.

К сожалению, в современных условиях это встречается нечасто. В глазах общественного мнения авторитет педагога сейчас не слишком высок. Причина этого – так называемый «рыночный подход», когда Учитель с большой буквы был низведен до «лица, оказывающего образовательные услуги». Каким может быть авторитет обслуживающего персонала? Вопрос риторический. Приходится констатировать, что такое отношение к учителю, являясь элементом государственной образовательной политики, является одновременно и маркером того, насколько государство ценит труд педагога и в моральном, и в материальном смысле.

Формирование российской гражданской идентичности возможно только при наличии целостной инновационной системы поликультурного образования, учитывающей государственные интересы, национальные и этнокультурные особенности населения, условия межкультурного диалога наций и задачи проектирования межэтнической и межконфессиональной гармонии.

Анализ состояния проблемы в практике обычных российских школ показывает, что межкультурное образование сегодня – не данность, а необходимость как на уровне учителя (недостаточное осознание важности специальных усилий по воспитанию терпимости к культурным различиям и отсутствие необходимых методических умений), так и на уровне образовательного учреждения (в плане методического оснащения, в том числе, соответствующими по содержанию учебниками гуманитарного цикла).

Основываясь на всем вышесказанном, можно утверждать, что главной национально-государственной задачей сегодняшнего дня становится формирование целостного, стратегического государственного подхода к образовательной политике, основанного на приоритете российских образовательных ценностей, на значительном использовании всех достижений прошлого во имя заботы о будущем [13].

### Библиографический список

1. Кон, И. С. Российский гендерный порядок: искусство, литература, массовая культура. Лекция на международной конференции в СПбГУ 19.11.2010 / И. С. Кон. Избранные статьи и лекции. – СПб.: Питер, 2012. С. 89.
2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 № 273-ФЗ.
3. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
4. Кондратьев, В. М. Образование в эпоху перемен / В.М. Кондратьев, Л. Ф. Мотронина // Философия образования. – № 1. – С. 14–17.
5. Кутырёв, В. А. Философский образ нашего времени (Безжизненные миры постчеловечества) / В. А. Кутырёв. – Смоленск. – С. 146.
6. Покровский, Н. Е. Глобализационные процессы и возможный сценарий их воздействия на российское общество // Социальные трансформации в России: теории, практики, сравнительный анализ / Под ред. В. Ядова. – М.: Феникс, 2005. – С. 67.
7. Ламажаа, Ч. К. Социальная трансформация / Ч. К. Ламажаа // Знание. Понимание. Умение. – 2011. – № 1. С. 29–31.
8. Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»
9. Постановление Правительства России № 211 от 21.03.2012 г. Об утверждении перечня мер, направленных на обеспечение выполнения обязанностей, предусмотренных Федеральным законом «О персональных данных» и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, операторами, являющимися государственными или муниципальными органами».
10. Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. – М., 2008. – С. 20.
11. Ануфриев, Е. А. Политическая социализация личности как проблема современной политологии // Вестник МГУ. Серия 18. Социология и политология. – 2007. – № 3. – С. 21.
12. Данилов, А. Н. Переходное общество: проблемы системной трансформации: монография / А. Н. Данилов. – Минск: ООО Харвест, 1998. С. 123.
13. Химионова, М. В. Проблемы современной политики России в сфере образования // Молодой ученый. – 2017. – №4. – С. 638–641. – Интернет ресурс: <https://moluch.ru/archive/138/38691/> (дата обращения: 31.03.2018).

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*Бостанова Е. П.*  
*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности содержания понятия «суверенитет» применительно к современному этапу развития международных отношений, который, в частности, характеризуется глобализацией. Анализируются основные современные подходы к понятию «суверенитет».

**Ключевые слова:** глобализация, государство, принцип, современность, суверенитет.

## STATE SOVEREIGNTY IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

*Bostanova E. P.*

**Abstract.** The article deals with the peculiarities of the content of the concept of «sovereignty» in relation to the modern stage of development of international relations, which, in particular, is characterized by globalization. The basic modern approaches to the concept of «sovereignty» are analyzed.

**Key words:** globalization, state, principle, modernity, sovereignty.

В соответствии с принципом суверенитета (который закреплен в Уставе ООН [7]), государство осуществляет высшую власть в пределах собственных границ. Оно само определяет, какими будут отношения с другими государствами, а последние не вправе вмешиваться в его внутренние дела. Государственный суверенитет, в соответствии с этим пониманием, имеет две стороны:

- внутреннюю сторону – исключительное, монопольное право на законодательство, на управление и юрисдикцию внутри страны в пределах всей государственной территории;

- внешнюю сторону – самостоятельность и независимость во внешних делах страны, недопустимость вмешательства во внутрисоветские дела извне, кроме ограниченного числа случаев, предусмотренных международным правом, когда соответствующие действия совершаются в строго правовом порядке.

Принцип суверенитета, по своему значению является определяющим для всей системы современных международных отношений и осуществляется независимо от величины территории, численности населения, политического режима [4, с. 27]. Выступая признаком государства, суверенитет характеризует его как особого субъекта политических отношений, как главного компонента политической системы общества.

В то же время, сущность и содержание понятия «суверенитет государства» в настоящее время существенно меняется. С одной стороны, это связано с тем, что современные государства являются активными участниками международных отношений, которые добровольно передают часть своих суверенных, в первую очередь внешних, функций международным организациям. С другой стороны, даже при реализации неотчужденных суверенных функций (в основном внутренних), государева существенно ограничены – нормами права (в том числе и международного), морали, органами общественного контроля.

Ряд теоретиков, в настоящее время в принципе отрицают применимость понятия «суверенитет» в его изначальном содержании в деятельности современных государств. Один из наиболее известных примеров здесь – статья Г. Шахназарова «Мировое сообщество управляемо» опубликованная в «правде» 15 января 1988 года. Впервые в советской науке и публицистике автором была допущена мысль о том, что суверенитет государства может быть ограничен. Ключевая идея статьи – возможность разрешения противоречия между суверенитетом и мировым правительством на основе признания целостности и взаимозависимости мира [6].

Другие исследователи не отрицают само понятие, однако выступают за пересмотр его фактического содержания и наполнения [1, с. 14].

С другой точки зрения влияние глобализации на суверенитет может стать проблемой. К примеру, по мнению С. М. Кукушкиной «в качестве одного из негативных аспектов влияния глобализации на суверенитет государства можно назвать модернизацию незападных, традиционных обществ по образу и подобию современных либеральных демократий западных стран. Она игнорирует многовековые культурные традиции, особенности экономического уклада и архетипы массового сознания, что также ведет к дестабилизации политической обстановки в государстве» [3, с. 92].

Таким образом, единой точки зрения здесь нет. Тем самым, изучение вопроса о характере суверенитета современного государства, представляет значительный интерес – как с практических, так и с теоретических позиций.

Со своей стороны, мы считаем, что в современных условиях государственный суверенитет, скорее, это право и реальная возможность государства принимать и реализовывать решения в национальных интересах на самостоятельной основе. При этом, суверенитет перестает быть абсолютным, что, однако не меняет его сущность и не ограничивает самостоятельность государств – вполне можно предположить, что самостоятельным может быть и решение об ограничении суверенитета, например, как следствие членства в той или иной международной организации.

То есть, само по себе добровольное (добровольность здесь – важнейший признак) ограничение не означает отказ от суверенитета. В этой связи, нам импонирует точка зрения Э. Д. Кузьмина, который отмечает, что «бесспорен тот факт, что часть вопросов, входящих прежде в исключительную внутреннюю компетенцию государств, все в большей степени становится теперь предметом не только международного обсуждения, но и своего рода совмест-

ного с международным сообществом ведения, а принцип невмешательства во внутренние дела государств теснее увязывается с гласностью их политики в ряде ключевых областей, сотрудничеством с мировыми и региональными институтами в рамках действующего международного права» [2, с. 84].

Современные государства в интересах мира и международной безопасности, экономического, социального, культурного и гуманитарного развития, поддержания экологического равновесия вынуждены, действуя за пределами своих границ, ограничивать (самоограничивать) себя, как бы делясь своей независимостью. Именно такой процесс добровольной уступки части суверенных прав, а тем самым и суверенитета международному сообществу, представляет собой наиболее совершенную форму реализации суверенитета как важнейшего принципа мирового порядка и международного права.

Также мы считаем, что современная меняющаяся модель суверенитета – это объективно существующее явление, обоснованное логикой социально-экономического и политического развития общества, всей историей государства и права. При этом, возврат к абсолютному суверенитету государства – это прямой путь к бесконечным конфликтам и войнам, которые, в условиях современного развития науки и техники, могут стать для человечества смертельными. Однако и полный отказ от национального суверенитета (мысль, которая проводится в ряде исследований [5, с. 62]) – прямой путь к «размыванию» экономических укладов и национально-культурной идентичности в глобальном мире.

Отсутствие суверенитета государства, неспособность власти отстаивать его негативно отражается на всем обществе – в качестве примера можно вспомнить события, связанные с путчем ГКЧП, «парадом суверенитетов 1991 года» и последовавшим распадом СССР. В этот период руководство ССР тратило внутренний суверенитет, что привело к хаосу и распаду крупнейшего государства мира и целому ряду негативных явлений в экономике и политике государств которые образовались на месте бывшего СССР.

Завершая настоящую статью, отметим, что суверенитет современных государств – весьма сложно понятие. С одной стороны, «независимость государства во внешних, и верховенство государственной власти во внутренних делах» – основополагающий принцип международных отношений. С другой стороны, суверенитет государства в современных условиях существенно ограничен, что, однако не меняет его сущности – основным понятием позволяющим сочетать эти факторы является понятие «добровольность».

Добровольность здесь означает то, что только само государство может решать, какие именно аспекты его внутренней и внешней политики могут быть переданы или ограничены. Другие государства, при этом, не могут настаивать на таких ограничениях.

### **Библиографический список**

1. Вихров, А. А. Понятие и сущность суверенитета / А. А. Вихров, М. В. Сальников, Г. А. Адамян // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2005. – № 3. – С. 14–25.

2. Кузьмин, Э. Л. О государственном суверенитете в современном мире // Журнал российского права. – 2006. – № 3 (111). – С. 84–94.

3. Кукушкина, С. М. Концепция государственного суверенитета в условиях глобализации / С. М. Кукушкина // Марийский юридический вестник. – 2012. – № 9. – С. 92–95.

4. Моисеев, А. А. Суверенитет государства в современном мире. Международно-правовые аспекты / А. А. Моисеев. – М., «Научная книга», 2006. – 246 с.

5. Оленина, К. И. Ограничение суверенитета государства: две стороны медали / К. И. Оленина // Социальные явления. – 2012. – № 1. – С. 62–68.

6. Шахназаров, Г. Мировое сообщество управляемо / Г. Шахназаров // Правда. – 1988. – 15 янв.

7. Устав Организации Объединенных Наций. Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г. // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XII. – М., 1956. – 745 с.

УДК 342.924

ББК 67.401

## **К ВОПРОСУ ОБЖАЛОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ В РОССИИ: АНАЛИЗ ОПЫТА В США**

*Кожевников А. А.*

*Магистрант*

*Института Государственной Службы и Управления РАНХиГС*

**Аннотация.** Статья посвящена вопросу обжалования административных актов в Российской Федерации. Исследуется механизм защиты прав граждан в Соединенных Штатах Америки, особое внимание уделяется квазисудебной деятельности и институту «административного судьи» США и возможности внедрения данного института в правовую систему Российской Федерации.

**Ключевые слова:** административный акт, обжалование, административный процесс.

## **TO THE QUESTION OF APPEAL AGAINST ADMINISTRATIVE ACTS IN RUSSIA: ANALYSIS OF EXPERIENCES IN UNITED STATES**

*Kozhevnikov A. A.*

**Abstract.** The article is devoted to the issue of appeal of administrative acts in the Russian Federation. The mechanism of protecting the rights of citizens in the United States of America is investigated, special attention is paid to the quasi-judicial activity and the institution of the “administrative judge” of the USA and the possibility of introducing this institution into the legal system of the Russian Federation.

**Key words:** administrative act, appeal, administrative process.

Гарантия прав и свобод человека и гражданина является одним из конституционных принципов в Российской Федерации (ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации) [5]. Согласно статье 2 Конституции Российской Федерации, обязанностью государства является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. В то же время со стороны государственных органов и должностных лиц, призванных соблюдать и защищать права граждан, наблюдаются нарушения: как ошибки, так и халатное исполнение своих профессиональных обязанностей. Профессор А. И. Елистратов в своей работе «Понятие о публичном субъективном праве» пишет: «Публично-правовое отношение так же, как и частноправовое, устанавливается между людьми и только между людьми. Обыкновенный человек, со всеми человеческими свойствами и во всем человеческом несовершенстве, является в публичном праве нашим контрагентом» [3, с. 17]. Для минимизации этих негативных факторов необходим эффективный механизм защиты прав граждан и организаций. Проблема защиты прав граждан и организаций от действий (бездействий) и решений государственных органов, как исполнительных так и законодательных, должностных лиц, а также государственных служащих – существует во всех странах [6, с. 44–47].

В Российской Федерации предпринимаются попытки развития механизмов защиты прав граждан, связанных с публично-правовыми спорами. Как следует из Постановления Президиума Совета Судей Российской Федерации от 26 декабря 2007 года № 133 «О программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года», «судебная система нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии, повышении эффективности правосудия. Защита прав и свобод личности требует создания в системе судов общей юрисдикции самостоятельных административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны» [7]. При этом объем финансирования федеральных программ по развитию судебной системы не в полной мере обеспечивает достижение целей, поставленных судебной реформой.

В то же время, исследуя статистические данные, представленные Судебным Департаментом при Верховном Суде Российской Федерации за 2016 и за 2017 гг. [2], количество поступивших административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, в отчетном периоде выросло с 297 202 до 332 110, из которых удовлетворено 179 116 в 2016 году, и 201 890 в 2017 году соответственно. Рост нагрузки на суды не может не сказываться на эффективности рассмотрения и разрешения споров.

Анализируя решения данного вопроса в зарубежных странах, в частности США, прихожу к выводу о том, что имеющиеся в структуре административных органов – квазисудебные органы позволяют не только снизить

нагрузку на суды, но и дают гражданам дополнительную гарантию для восстановления нарушенных прав у должностного лица компетентного в вопросах данного ведомства.

С 1946 года в США действует федеральный Закон об Административной процедуре США (далее – ФЗАП) [1], который наделил широкими полномочиями по разрешению правовых споров административные ведомства. Обязанность по рассмотрению и разрешению споров, которые возникают между гражданами и публичной администрацией (ведомством), лежит на должностном лице данного ведомства – административном судье. Административные судьи независимы, что позволяет объективно исследовать фактические обстоятельства каждого дела. ФЗАП устанавливает ответственность за вмешательство административного ведомства (и его руководства) в деятельность административного судьи. Более того, к кандидатам на должность административного судьи предъявляются следующие требования: высшее юридическое образование, наличие статуса лицензированного юриста, стаж работы, связанной с судебным или квазисудебным разбирательством на федеральном, штатном или муниципальном уровнях, не менее 7 лет [4, с. 65].

По мнению отечественных юристов [8, с. 37], прежде чем обжаловать решения административных органов в суде, граждане, чьи права были нарушены, должны исчерпать административные средства защиты – обжаловать решения в апелляционном квазисудебном учреждении с участием административного судьи. По сравнению с административным судьей судья общей юрисдикции не всегда обладает необходимыми специальными знаниями, которые требуются для всестороннего и качественного рассмотрения и разрешения конкретного административного спора [4, с. 71].

Подводя промежуточный итог, можно сделать вывод, что система административной юстиции США совместно с институтом административного судьи эффективно работает и направлена на защиту прав и свобод граждан.

Анализируя данную информацию, можно предложить альтернативный вариант развития механизмов защиты прав граждан. Часть 2 статьи 45 Конституции Российской Федерации [5] закреплено право «защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». Разрешение публично-правовых споров возможно как в судебном, так и в досудебном порядке. Между тем, реализация досудебной защиты прав граждан не может быть признана эффективной по той причине, что федеральное законодательство Российской Федерации не содержит единой правовой процедуры для досудебной защиты прав. Наличие Федерального Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [9] гарантирует всего лишь право на подачу обращения (жалобы) и право на получение ответа на обращение, что никак не тождественно качественному и всестороннему рассмотрению и разрешению спора в досудебном порядке.

В связи с этим, необходимо проанализировать возможность разработки нормативно-правовых актов о досудебном порядке разрешения административных споров, регулирующих, в том числе квазисудебный порядок защиты



с внедрением в процедуру рассмотрения и разрешения дела института административного судьи для разрешения определенных категорий административных споров, что позволит снизить нагрузку на суды в РФ, дополнительно гарантировать гражданам возможность восстановления нарушенных прав.

### Библиографический список

1. Administrative Procedure Act. 1946. № 5
2. URL: [http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya\\_statistika/2016/F2-svod-2016.xls](http://www.cdep.ru/userimages/sudebnaya_statistika/2016/F2-svod-2016.xls) (дата обращения: 13.10.2018)
3. Елистратов, А. И. Понятие о публичном субъективном праве. Москва. 1913.
4. Караманукян, Д. Т. Административная юстиция США: монография. – Омск: Омская юридическая академия, 2014.
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
6. Панова, И. В. Административная юстиция в России. Поиск определения, история вопроса // Вестник ВАС РФ. 2009. № 3.
7. Постановление Президиума Совета судей РФ от 26.12.2007 № 133 «О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года».
8. Соловьев А. А., Опалев Р. О. Административная юстиция в зарубежных государствах: особенности функционирования отдельных институтов административного судопроизводства: монография. М.: Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2017.
9. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.11.2017) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 08.05.2006, № 19, ст. 2060.

УДК 342.843.5

ББК: 67.400.8

## ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

*Корчагина В. Д., Арнаутков Д. Р.*

*студенты*

*Балтийского Федерального Университета им. И. Канта*

**Аннотация.** В статье исследованы ключевые технические проблемы избирательного процесса в РФ с позиции философии и политики права. Предлагается разделение правовых проблем на три блока, связанные со стадией избирательного процесса. Авторами предлагаются возможные варианты законодательного решения вопросов, в том числе с помощью введения электронного голосования и голосования с помощью платформы блокчейн.

**Ключевые слова:** избирательные права, блокчейн, голосование, электронное голосование, народный суверенитет

## PERSPECTIVES FOR USING OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN ELECTORAL LAW

*Korchagina V. D., Arnautov D. R.*

**Abstract.** The article examines the key technical problems of the electoral process in Russia from standpoints of philosophy and politics of law. There is propositions of division of legal issues into three blocks related to the stage of electoral process. Authors suggest possible options for legislative resolution of issues, including electronic voting and voting via blockchain.

**Key words:** voting rights, blockchain, elections, electronic voting, popular sovereignty

Электоральный процесс – один из важнейших механизмов осуществления принципа народного суверенитета. Первым о «народном суверенитете» заговорил Т. Гоббс. В его понимании принцип оправдывал монархию, но все же включал в себя право народа на осуществление самостоятельной власти. Согласно учению этого философа, установление государства происходит при договорённости людей и заключения соглашения каждого с каждым [9, с. 120–125]. Такой договор обуславливает единство народа и участие каждого в осуществлении власти. Применительно к избирательному праву, опираясь на представления Гоббса, можно обосновать требование всеобщности выборов, как обеспечение договорённости «каждого с каждым». Принадлежность суверенитета народу и каждому гражданину также обоснована Ж.-Ж. Руссо. По его мнению, «одна только общая воля может управлять силами Государства», при этом каждому принадлежит право на часть суверенитета [28, с. 216]. Бесспорное значение имеет научный вклад Дж. Локка [16, с. 359–361]. По мнению английского ученого, суверенитет народа значительно выше суверенитета государства – «судьей, определяющим правильность при-

менения ... власти» народ быть не может, но он обладает высшей властью «для определения и вынесения действенного приговора» власти. Таким образом, классическая правовая философия уже в XVII-XVIII веках обращалась к идеям о самостоятельном осуществлении народом власти, хотя и не могла предложить действенный механизм осуществления такого права.

Современные исследователи придерживаются схожих взглядов, подтверждая их значение для демократии. Например, С. Холмс отмечает, что легитимная законодательная власть способствует «объединению избирателей в государство» [41, с. 23], а Л. Скайнер видит причиной неэффективности любой партийной системы отсутствие доверия основных социальных групп [33, с. 31].

В контексте данной проблемы не раз предлагалось внести поправки в Конституцию РФ и включить главу об избирательных правах граждан и избирательной системе [32, с. 15-18]. В литературе критиковалось отсутствие такой главы при «чрезвычайной лаконичности» Конституции РФ 1993 г. в определении избирательных прав [23, с. 19]. По нашему мнению, примечателен проект главы об избирательной системе, предложенный инициативной группой О.Г. Румянцева [27, с. 10]. В его проекте встречаются текущие принципы избирательного права и положения, способные улучшить регулирование. Таковыми являются принцип невмешательства государственных и муниципальных органов в процесс выборов и контроль со стороны гражданского общества. Равным образом заслуживает внимания проект группы экспертов во главе с М. А. Красновым и С. В. Васильевой [15], который сравним с проектом О.Г. Румянцева. В частности, схожи положения о необходимости наличия порога явки и графы «против всех». Есть и особенные черты: запрет голосовать по открепительным удостоверениям и досрочно. Отсутствие в действующей Конституции главы об избирательной системе по мнению некоторых юристов [19, с. 32], видится упущением. С другой стороны, закрепление начал электорального права представляется неразумным из-за жесткого характера Конституции.

В настоящее время доктрина «народного суверенитета» основным положением определяет право народа на участие в периодических и честных выборах с соблюдением принципов избирательного права. Несмотря на то, что положение об избрании народом представителей уже на протяжении многих лет является основой конституционного строя большинства стран мира проблемы применения норм избирательного права по-прежнему актуальны.

*Актуальные проблемы российского избирательного процесса.* Индикатором существования проблем в избирательном праве является поведение избирателей. Уклонение от осуществления электоральной функции имеет множество причин. Одной из детерминант абсентеизма видится недоверие к избирательному процессу. Как отмечается, доверие – важнейший элемент выборов, внешнее условие для их проведения [6, с. 35]. Когда государство, умаляя значимость граждан в решении государственных задач, манипулирует

процессом и его результатом, что возможно [45, с. 12], проявляется негативное отношение к демократии. Нельзя не согласиться с мнением В. Д. Зорькина о том, что для полного исполнения порядка формирования законодательных органов требуется реализация почти всего комплекса политических прав и свобод [16, с. 69]. Эта задача в равной степени должна быть возложена на органы государства и граждан.

Из теории и практики возможно определить несколько блоков проблем политико-правового характера, препятствующих реализации сознательного выбора граждан.

Для систематизации проблем их можно объединить в три блока, в основе которых находятся этапы электорального процесса. Важнейшие вопросы процесса разделяются на проблемы предвыборного этапа, подачи голосов, подсчета голосов и подведения итогов голосования. Условность блоков объясняется тем, что каждое из препятствий проведения честных выборов существует перманентно на всех этапах, однако эскалация той или иной проблемы зависит от конкретной стадии процесса.

*Проблемы предвыборного этапа.* Предвыборный этап включает в себя период со дня назначения выборов до начала подачи голосов. основополагающие проблемы, препятствующие реализации принципов избирательного права на данном этапе заключаются преимущественно в составлении списков избирателей.

*Проблема «закрепощения» избирателей.* Несмотря на расширение территориальных границ активного избирательного права [38] остаётся открытым вопрос о «закрепощённости» избирателей. Проблема заключается в том, что граждане в силу регистрационной привязки к месту жительства или пребывания ограничены в подаче голосов. В настоящее время возможно говорить об устранении препятствий для голосования, связанных с местоположением избирателя, только относительно выборов Президента РФ и депутатов ГД РФ [11]. Это объясняется тем, что голосование проходит по единому избирательному округу. В свою очередь, на выборах главы субъекта такой механизм голосования осуществим только в границах одного избирательного округа.

Что касается остальных выборов в субъектах РФ, то решение вопроса о включении в список избирателей передается законодателю. Из-за этого не во всех субъектах предусмотрен механизм составления списков избирателей, существующий на выборах Президента РФ и главах субъектов. В. Черепанов решением проблемы видит наделение активным избирательным правом всех граждан, являющихся членами территориального публичного коллектива, исключая ценз по месту жительства [43, с. 123].

Отмена открепительных удостоверений способствовала более эффективной реализации всеобщности выборов, но в ходе применения нового порядка выявились и негативные явления. На последних президентских выборах были установлены факты многократной подачи голосов одним лицом. О такой возможности сообщали члены ЦИК РФ, перепроверявшие избиратель-

ные списки на некоторых участках [43]. Возможность неоднократного голосования подтверждалась и «экспериментальным» путем. Так, решением судебного участка № 175 района Митино г. Москва по делу № 05-0138/175/2018 Мельников П.О. был привлечен к административной ответственности за повторное получение бюллетеня [20].

*Проблема «мёртвых душ».* Помимо активных действий недобросовестных избирателей, актуальным остаётся вопрос, связанный с включением в списки умерших лиц. В научной литературе данный комплекс этико-правовых проблем называют «проблемой мёртвых душ».

В некоторых источниках «мёртвым душам» даётся широкое определение, включающее всех избирателей, используемых для манипуляций с результатами [2, с. 68]. На наш взгляд, ядро проблемы составляют граждане, факт смерти которых зарегистрирован, но они продолжают числиться в избирательных списках, а иногда и «голосуют». Так может обеспечиваться увеличенная явка и количество голосов за определенного кандидата. Хотя официальные лица заявляли об отсутствии массовости явления, по-прежнему прослеживается тенденция если не фальсификации, то допущения ошибок при составлении списков. В связи с этим предлагалось радикальное нововведение – переложить обязанность регистрации на самих избирателей [2, с. 71]. Однако, в случае подобных изменений законодателю необходимо позаботиться и о той категории граждан, для которой новый порядок регистрации будет затруднителен.

Манипулирование голосами происходит и вне рамок «мёртвых душ». Например, критикуется порядок самовыдвижения кандидатов. Существуют факты использования паспортных столов с данными об избирателях; голосовании «по просьбе избирателя» другими лицами [7, с. 23], принудительное голосование и психологическое влияние, что не гарантирует власти полного доверия общественности [40, с. 30].

Так технические проблемы преобразуются в проблемы политико-правового характера. Улучшение ситуации видится в ином подходе к составлению избирательных списков и улучшении регулирования ответственности лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан.

Суммируя вышеизложенное, можно констатировать недочеты в части составления избирательных списков и их проверки. Решение проблемы видится в новом подходе к техническому обеспечению данного этапа.

*Проблемы этапа голосования.* Второй период избирательного процесса охватывает действия субъектов избирательного права в день голосования. Основные нарушения видятся в несовершенном механизме подачи голосов, что указывает на трудности голосования для лиц с ограниченными возможностями, недоверие к прозрачности процесса со стороны избирателей и наблюдателей. Отмечается, что избирательное законодательство «формирует партийно-политический ландшафт» [39, с. 2], поэтому верным будет говорить о необходимости норм, позволяющих всему населению быть представленным.

*Проблема гласности.* На данной стадии главная проблема – недостаточная гласность и прозрачность голосования. Это вызывает недоверие среди граждан и мирового сообщества. В связи с этим приобретает особое значение факт переизбытка международных наблюдателей [44, с. 68], целью которых является пресечение нарушений. По статистике, российские выборы обеспечиваются одним из самых больших корпусов наблюдателей в мире. В сравнении с другими странами можно сделать вывод не просто о повышенном интересе к выборам, но и о недоверии к результатам. Таким образом, наблюдатели призваны на глазах у всего мира гарантировать легитимность процесса.

В то же время ведется обсуждение мер, направленных на защиту «электорального суверенитета». Так, 30 мая 2018 г. в Совете Федерации РФ был представлен доклад Временной комиссии СФ по защите государственного суверенитета и предотвращению вмешательства во внутренние дела РФ [35]. В нем рекомендуется «не принимать во внимание данные о «нарушениях», выявленных международными наблюдателями, имеющих ссылки на анонимные источники».

Авторы относятся позитивно к институту наблюдателей и приветствуют их участие, однако это явление видится «политической интервенцией». Речь идет не о влиянии на результаты, а о сигнале со стороны, означающем необходимость перемен в порядке проведения выборов.

Нельзя не отметить и ситуацию с отечественными наблюдателями. В соответствии с ФЗ от 05.12.2017 № 374-ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»» наблюдатели могут быть направлены субъектами общественного контроля – Общественными палатами. Но несмотря на расширение круга субъектов, вопрос о большем вовлечении гражданского общества к контролю остается открытым. Так, в докладе, представленном по результатам работы миссии ОБСЕ подвергается сомнению беспристрастность общественных палат в связи с тем, что они ассоциируются с государством [48].

*Проблема графы «против всех» и порчи бюллетеней.* ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» была устранена возможность голосования «против всех» [37]. Это мотивировалось необходимостью создания условий для более осознанного выбора избирателя. Как отмечается в пояснительной записке, в большинстве стран отсутствует такая форма голосования, что не является «отходом от демократии» [24]. Во время обсуждения высказывалось мнение о провокации возможностью отдать свой голос «против всех» анархического поведения граждан [36].

Тем не менее, с момента принятия данного ФЗ не утихает дискуссия о возврате к протестному голосованию. Подтверждением является неоднократное внесение законопроектов о восстановлении голосования «против всех». Такие проекты вносились в 2012 году С. Мироновым и в 2014 году

членами СФ. При этом с многочисленными поправками был принят только последний, предусматривавший возможность голосования против всех на местных выборах. Обоснованием к законопроекту послужило стремление обеспечить равенство прав избирателей, а также появление таких форм протестного голосования как порча бюллетеня и голосование за маргинального кандидата [25].

Действительно, на основании данных ЦИК по итогам избирательной кампании 2018 г. можно говорить о развитии формы социального протеста в виде порчи бюллетеней. На прошедших президентских выборах были признаны недействительными около 800 тыс. бюллетеней, что превышает суммарное число голосов, поданных за некоторых кандидатов [31]. Между тем, стоит отметить, что положительные примеры применения графы «против всех» в избирательной практике России имеются. Например, на выборах в органы местного самоуправления в г. Владивосток в 1998 г. Затянувшаяся политическая борьба нескольких кандидатов вызвала протестный взрыв – 48% голосов было подано «против всех», а выборы признаны недействительными [30, с. 83].

Еще до исключения графы преобладало мнение о важной роли ее как «неотъемлемой части политической жизни страны». В 1999 году на выборах в депутаты ГД РФ в некоторых регионах страны (Москва, Свердловская область) процент голосов, поданных против всех кандидатов мог составлять 15–17 % от общего числа. Н. Бондарь и А. Джагарян обосновывали важность протестного голосования, ссылаясь на право народа, как единственного источника власти, отказать в доверии каждому из выдвинутых кандидатов [3, с. 129–131].

Заполненный бюллетень удостоверяет выбор кандидата, продвигающего определенные идеологические программы [10]. Именно поэтому, в сегодняшних реалиях граждане РФ ограничены в праве протестного голосования, поскольку порча бюллетеня не несет в себе глубокого юридического смысла и не позволяет влиять на дальнейшее развитие страны.

*Проблемы постизбирательного периода.* Последний блок проблем включает в себя завершение избирательного процесса, подсчет голосов, обнародование результатов и подведение итогов. В этих процедурах могут проявиться коррупциогенные факторы электорального процесса, административная субординация и бюрократизированность избирательных комиссий, приводящая к необъективным результатам.

*Проблема системы избирательных комиссий.* На восприятие избирательного процесса влияние оказывает деятельность избирательных комиссий. Бюджетное финансирование ставит их в зависимость от исполнительной власти, что не согласуется с принципом беспристрастности. В научных работах указывается, что беспристрастными можно считать только такие комиссии, которые: являются независимыми от исполнительной власти, представляют все политические силы и работают по принципу открытости [8, с. 11]. Следствием зависимости является очистка электорального поля от «нежелатель-

ных» кандидатов» [17, с. 56]. Например, в некоторых регионах избирательные комиссии фактически выступали «в роли соответствующих департаментов администрации», что не соотносится с поставленной перед избиркомами задачами [7, с. 23]. Таким образом, можно прийти к выводу о том, что избирательные комиссии способны становиться инструментом политического воздействия.

При этом, в науке давно ведутся дискуссии о фактическом существовании более, чем трех ветвей власти, в том числе и избирательной [1, с. 395]. Нахождение баланса интересов между различными органами возможно различными способами. Проблема может быть решена законодательным усилением избирательной власти, приданием ей большей свободы и независимости. Нельзя забывать и об имеющихся недостатках, как, например, недостаточность средств контроля общества за деятельностью избирательных комиссий [22, с. 13]. Однако, приемлемого решения до сих пор никто не смог предложить.

*Проблема Центральной Избирательной Комиссии.* Будучи государственным органом, ЦИК прочно вошла в привычный для России электоральный фреймворк. При этом, ее деятельность не является предметом регулирования Конституции или отдельного ФЗ. Данный факт позволяет утверждать об отсутствии легальной базы и, как следствие, наличии сомнений в легитимности возложения важных для обеспечения государственной власти полномочий. В связи с этим мы снова обращаемся к мысли, изложенной в прошлых абзацах – система избирательных комиссий вплоть до ЦИК является зависимой от решений центра.

Как отмечается в литературе, главный орган избирательной власти сильно зависит от Президента, назначающего треть всего состава [7, с. 23]. При этом логичны сомнения в дальнейшей беспристрастности ЦИК при таком порядке назначения. Отмечается, что в начале 2000-х годов, после расширения полномочий избиркомов, ЦИК стал активно вмешиваться в правотворческий процесс, влияя на решения по поводу вопросов избирательного права и оставаясь при этом формально нейтральной организацией [17, с. 51–52].

Исследователи приходят к выводу о том, что в ситуации, когда население не осознает ценности своих прав и не обращается за их защитой, бремя осуществления политических процессов в рамках конституционности ложится целиком на органы государства [18, с. 32]. А это значит, что в рамках хотя бы декларируемого разделения властей, ЦИК необходим определенный уровень самостоятельности, позволявший бы ей действовать с большей демократичностью.

Однозначная актуальность организационных вопросов заставляет нас обращаться к иным путям обеспечения прав граждан. Вследствие этого решение связано не только с усовершенствованием законодательства, которое считается «излишне зарегулированным» и «заинструментированным» [34, с. 138], но и технического улучшения самого электорального процесса с использованием новых технологий.



*Электронное голосование.* Технический прогресс меняет представления людей об осуществлении власти. Следствием становится внедрение понятия «электронная демократия» (e-democracy). Данный термин популярен в работах западных ученых, где отмечается объединяющий и организующий характер Интернета [46, р. 1091], снижение издержек на типичные институты демократии (выборы, собрания) [47, р. 276]. Поскольку этот институт предполагает использование техники с целью осуществления народовластия, государственные органы заинтересованы в его применении и у нас. Например, существует государственная программа «Информационное общество», одной из задач которой является повышение качества государственного управления за счет использования информационных технологий. Более детально электронное народовластие представлено в проекте Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года. В ней под электронной демократией понимается форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами [21].

При всем многообразии технологий в общественно-политической жизни и во взаимоотношениях властных структур с гражданами особый интерес в проблематике избирательного права представляет собой электронное голосование. Минсвязи, обозначив в Концепции новое направление развития электорального процесса, определило лишь примерный перечень видов электронного голосования, не указав на его отличительные признаки.

Вместе с тем, попытки внедрения данной формы выражения народовластия предпринимались за рубежом. Одной из первых стран, опробовавших электронное голосование, были Нидерланды [26, с. 83–87]. Стоит отметить, что применение электронного голосования сопряжено со множеством проблем, которые поднимались еще в 60-х годах прошлого века, когда впервые были использованы машины для голосования. В частности, ставились такие вопросы, как возможность голосования новым способом людей с невысоким уровнем образования, оказание помощи таким людям с сохранением тайны голосования, а также избежание неточностей и ошибок в подсчете голосов.

С 1969 года допускается электронное голосование Избирательным кодексом Франции. Однако опыт Франции также не увенчался успехом [5]. Ключевым моментом стало отсутствие прозрачности и ясности процедуры. Это проявлялось в невозможности пересчета голосов в силу оцифровки результатов и незащищенность электронной избирательной системы от влияния извне. Внедрение электронного голосования уже на протяжении двух десятилетий можно обозначить в качестве тенденции, что можно связать с развитием технического прогресса.

Также стоит обратить внимание на практику Австрии [4, с. 26]. Негативный опыт в этой стране обусловлен условиями электронного голосования. Речь идет о закреплении его как дополнительного способа. Реализация одновременно двух способов подачи голосов – по бумажным бюллетеням и электронно – создала возможности для многократной подачи голосов и голосования лиц, не имеющих права голоса.

Российская Федерация, руководствуясь тенденцией применения электронных средств для проведения выборов, также предусмотрела голосование посредством комплекса для электронного голосования (КЭГ). В качестве положительных аспектов были отмечены оперативность и достоверность результатов, исключение ошибок, минимизация фальсификации результатов и манипулирования с бюллетенями [26, с. 83–87]. Помимо прочего, создавались дополнительные условия для людей с ограниченными возможностями. Но стоит отметить, что соответствующими устройствами до сих пор обеспечены не все избирательные участки. В 2011 году в ГД РФ был внесен законопроект, предлагающий оснащение комплексами обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) всех избирательных участков [12]. Документ был отклонён в силу значительных финансовых затрат.

Оценивая преимущества и недостатки электронного голосования необходимо руководствоваться надежностью данного способа и созданием комфортных условий голосования для избирателей. Исходя из предшествующей практики, невозможно говорить об абсолютной надёжности и защищённости электронного голосования.

*Blockchain-выборы.* Произошедший скачок в развитии технологий, связанный с изобретением технологии «Блокчейн» (Blockchain), не может быть проигнорирован в аспекте проблемы усовершенствования электорального процесса.

На сегодня отсутствует легальная дефиниция и первоначальное регулирование данной технологии. Тем не менее, первые успехи в данном направлении отражаются в принятии в первом чтении ФЗ «О цифровых финансовых активах», где законодатель применяет технически нейтральный термин «распределенный реестр цифровых транзакций», под которым понимается формируемая на определенный момент времени систематизированная база цифровых транзакций, которые хранятся, одновременно создаются и обновляются на всех носителях у всех участников реестра на основе заданных алгоритмов, обеспечивающих ее тождественность у всех пользователей реестра [13]. Такой реестр обладает рядом полезных характеристик [29, с. 35–37]. Такие из них как децентрализованность, анонимность и защищенность от внешнего влияния, могут быть применимы к избирательному процессу.

Первостепенно стоит рассмотреть децентрализованность, поскольку именно она заложена в основу функционирования системы. Исходя из этого определения, можно сделать вывод, что децентрализованность проявляется в создании, хранении и обновлении информации, содержащейся в блокчейне, на всех электронных носителях у всех его участников.

Применительно к проведению выборов данный признак может стать основой для переноса основных функций организации избирательного процесса на самих избирателей. Таким образом, потенциально отпадает необходимость в привычных избирательных комиссиях и наблюдателях. Теоретически, достаточно одного органа, ответственного за организацию и проведение выборов. На практике такое голосование может быть выражено следующим образом. С помощью определенного способа аутентификации (например – регистрация на едином портале «Госуслуги») избиратель подает заявку о включении его в список избирателей. Так устраняется большинство нарушений, связанных со случайными или преднамеренными ошибками в составлении списков. После проверки достоверности предоставленных избирателем сведений, он получает доступ к специальному программному обеспечению, с помощью которого в установленное время он сможет подать «голос» за кандидата. Сама процедура подачи представляет собой транзакцию из кошелька избирателя на кошелек кандидата. Отметим – не все криптовалюты предполагают имущественную стоимость, что может быть применено по отношению к специально эмитированным электронным бюллетеням. Следовательно, перестанут быть нужными процедуры подсчета голосов и определения испорченных бюллетеней, что делает каждый поданный голос более значимым. Также предопределяется возврат графы «против всех», поскольку в данном случае избиратели могут быть совсем лишены всех форм протестного голосования. Кроме того, поскольку информация о ходе избирательного процесса хранится у всех участников голосования, то каждый из них приобретает полномочия независимого наблюдателя.

Эта особенность позволяет нам говорить о следующей характеристике блокчейн-голосования – анонимности. Каждая транзакция зашифрованная, ей присваивается уникальный многозначный номер, видный всем остальным участникам процесса. Шифрование обеспечивается существованием двух ключей – публичного и частного, первый из которых виден другим участникам, второй же – доступен только владельцу блокчейн-единицы (в нашем случае – голоса). Такая система позволяет соблюсти принцип тайного голосования.

Тем не менее, несмотря на явные преимущества блокчейн-технологии перед электронным голосованием, данная технология имеет свои уязвимости, выявленные на практике. В России одной из наиболее известных электронных демократических платформ является система «Активный гражданин». В данном случае, при принципиальной невозможности вмешательства в результаты голосования, существовала возможность регистрации множества аккаунтов одним пользователем в системе и влияния на результаты голосования.

Следующая важная характеристика блокчейна – устойчивость к внешним воздействиям. В связи с распределённостью системы практически невозможно повлиять на ее работоспособность. Это теоретически исключает любую фальсификацию на избирательных участках, поскольку бюллетень

фактически становится подконтрольным только избирателю. Однако стоит обратить внимание на относительность стабильности. В литературе подробно описана проблема «атаки 51 %» [49, р. 861]. Ее суть заключается в том, что обладатели компьютерных мощностей, больших в сравнении с другими пользователями, в силу своего преобладающего характера могут внести изменения в данные. Когда речь идет о внедрении блокчейн-технологии на выборах национального уровня, можно говорить о существовании реальной угрозы вмешательства в дела государства со стороны зарубежных стран. В то же время в соответствии с Декларацией о принципах международного права 1970 года не допускается прямое или косвенное вмешательство во внутренние дела государства. «Атака 51 %» создает предпосылки не только для вмешательства в национальные выборы со стороны зарубежных стран, наравне с этим можно отметить и потенциальную возможность создания внутригосударственных объединений избирателей с целью внесения изменений в результаты выборов. Таким образом, пока не создана правовая основа, технически не обеспечена изоляция блокчейн-выборов от воздействия и не решен вопрос предотвращения «атаки 51 %» в целом нельзя обеспечить проведение выборов, не нарушающих требования законодательства.

По нашему мнению, важно отметить еще и такую особенность блокчейн-голосования, как дистанционность. Поскольку действие технологии обеспечено информационно-коммуникационной сетью «Интернет», возможна подача голосов без территориальной привязки. В перспективе это не только упрощает для избирателя процесс голосования, но и разрешает проблему «закрепления избирателей», создает дополнительные гарантии для голосования людей с ограниченными возможностями.

На данном этапе развития избирательного процесса и технологии Blockchain еще рано говорить о полноценной проработанности политико-правовых основ для проведения в жизнь обозначенных идей. Следующим этапом может послужить кооперация между юристами, способными обеспечить правовую сторону новых видов голосования, и представителями технических профессий, непосредственно участвующих в разработке данных инструментов. При этом законодателю необходимо принимать во внимание также имеющиеся продолжительное время проблемы избирательного процесса с голосованием при помощи бюллетеней.

### **Библиографический список**

1. Авакьян, С. А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 2. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – С. 912.
2. Баранов, И. «Мертвые души» российских избирателей // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 3 (60). – С. 68–73.
3. Бондарь, Н., Джагарян, А. Голосование «против всех» как российский социально-политический феномен и его конституционные оценки // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 2 (51). – С. 128–137.

Миронов Н. Институционализация политической оппозиции // Сравнительное конституционное обозрение. – 2004. – № 4 (49). – С. 41–44.

4. Водяницкая, Е. Новые формы голосования в Австрии // Право и управление. XXI век. 2013. – № 1. – С. 22–27.

5. Выступление члена Центральной избирательной комиссии Г.И. Райкова «Необходимость международной стандартизации и сертификации оборудования и программного обеспечения для электронного голосования». URL: [http://cikrf.ru/banners/duma\\_2011/international/materials/raikov\\_vena.html](http://cikrf.ru/banners/duma_2011/international/materials/raikov_vena.html) (дата обращения: 18.10.2018).

6. Гасанов, И. Б. О доверии вообще и к выборам в частности // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 4. С. 5–38.

7. Гельман, В. Выборы депутатов Государственной Думы: правила игры, законодательная политика и правоприменительная практика // Конституционное право: Восточное обозрение. 1995. – № 4 (13). – С. 20–34.

8. Глейзер, Д. Выборы в Государственную Думу в 1999 году в Татарстане: заметки наблюдателя. // Конституционное право: Восточное обозрение. 2000. № 2 (31). С. 11–22.

9. Гоббс, Т. Левиафан. – М.: Мысль. 2001. – С. 478.

10. Джагарян, А. Выборы в механизме государственного целеполагания: конституционно-правовые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 37–47.

11. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/434638-7> (дата обращения: 18.10.2018).

12. Законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/532243-5> (дата обращения: 18.10.2018).

13. Законопроект Федерального закона «О цифровых финансовых активах». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/419059-7> (дата обращения: 18.10.2018).

14. Зорькин, В. Право на свободные выборы в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Сравнительное конституционное обозрение. – 2005. – № 1 (50). – С. 69–72.

15. Краснов, М. А (отв. Ред.) – Проект Конституции России. Фонд «Либеральная миссия». URL: <http://www.liberal.ru/upload/files/Proekt%20novoy%20Konstitucii.pdf> (дата обращения: 18.10.2018).

16. Локк, Дж. Соч. в 3 Т. Т. 3. «Два трактата о правлении». М. Мысль. 1988. С. 668., Холмс С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: Восточное обозрение. 1993. – № 4 (5). – С. 22–25.

17. Миронов, Н. Институт избирательных комиссий в России: тенденции развития и роль в избирательном процессе // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 48–63.

18. Михайловская, И. Права и свободы личности в массовом сознании населения России // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1995. – № 1 (10). – С. 32–37.

19. Осейчук, В. И. О лучших представителях народа, чистых и честных выборах // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 3. – С. 31–36.

20. Постановление по делу об административном правонарушении от 20 марта 2018 года (дело № 5-138/18). URL: <http://mos-sud.ru/ms/175/act/as/?id=10172607&year=201> (дата обращения: 18.10.2018)

21. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 30.03.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ст. 2159.

22. Постников, А. Закон о выборах в Государственную Думу и практика его реализации в 1995 году // Конституционное право: Восточное обозрение. 1995. № 4 (13). – С. 12–19.

23. Постников, А. Законодательство и практика проведения выборов в субъектах РФ в 1993–1995 годах: основные тенденции и поиск оптимальной модели // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1995. – № 3 (12). С. 14–20.

24. Пояснительная записка к законопроекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/302901-4> (дата обращения: 18.10.2018).

25. Пояснительная записка к законопроекту Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части восстановления формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/578792-5> (дата обращения: 18.10.2018).

26. Ракитская, И. А., Орлов А. Г., Ефимова Л. М., науч. ред. Лафитский В. И., Лысенко В. И. Современные избирательные системы. – М.: РЦИОИТ, 2016. – С. 400.

27. Румянцев, О. Г. Двадцатилетие Конституции Российской Федерации: уроки истории, перспективы развития // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 2. – С. 10–21.

28. Руссо, Ж. Ж. Об общественном договоре. Трактаты. – М.: «КАНОН-пресс». 1998. – С. 416.

29. Савельев, А. И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // Вестник гражданского права. 2016. – № 3. – С. 32–60.

30. Саначев, И. Приморье: голосование «против всех» как правовое средство политического протеста // Конституционное право: Восточное обозрение. 1998. – № 4 (25). – С. 82–83.

31. Сведения о проводящихся выборах и референдумах. Сводная таблица результатов выборов. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/> re-

gion/izbirkom?action=show&root=1&tvд=100100084849066&vrn=100100084849062&region=0&global=1&sub\_region=0&prver=0&pronetvd=null&vibid=100100084849066&type=227 (Дата обращения: 18.10.2018).

32. Сербин, М. В. К вопросу о необходимости главы Конституции РФ «Избирательная система» в свете конституционной реформы // Пробелы в российском законодательстве. 2014. – № 5. – С. 15–18.

33. Скайнер, Л. Публичные выборы и частные интересы. Роль СМИ в российских парламентских выборах 1999 года // Конституционное право: Восточное обозрение. – 2001. – № 4 (37). – С. 30–42.

34. Советников, И. Злоупотребление пассивным избирательным правом // Сравнительное конституционное право. – 2005. – № 2 (51). – С. 138–142.

35. Специальный доклад по итогам президентских выборов в российской федерации (2018 г.) с точки зрения покушений на российский электоральный суверенитет. URL: <http://council.gov.ru/media/files/2uQuCAAwoWu0B8tiDeDExn5x9CtBkTDV.pdf> (дата обращения: 18.10.2018)

36. Стенограмма обсуждения законопроекта № 302901-4, заседание № 173. URL: <http://api.duma.gov.ru/api/transcript/302901-4> (дата обращения: 18.10.2018).

37. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» (в ред. от 22.02.2014) // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 29. Ст. 3125.

38. Федеральный закон от 1 июня 2017 года № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 23. Ст. 3226.

39. Холмс, С. Введение // Конституционное право: Восточное обозрение. – № 2 (7). – 1994. – С. 2–4.

40. Холмс, С. Возвращение к чертежам // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1993. – № 1(2). – С. 27–32.

41. Холмс, С. Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: Восточное обозрение. – 1993. – № 4 (5). – С. 22–25.

42. ЦИК: на президентских выборах 677 человек могли проголосовать несколько раз. URL <http://www.mk.ru/politics/2018/04/18/cik-na-prezidentskikh-vyborakh-677-chelovek-mogli-progolosovat-neskolko-raz.html> (дата обращения: 18.10.2018).

43. Черепанов, В. Можно ли отменить «крепостное» избирательное право? // Сравнительное конституционное обозрение. – № 5. – 2017. – С. 116–127.

44. Чуров, В. Е. Мировая практика организации работы международных наблюдателей на выборах (состояние, проблемы, перспективы) // Электоральная демократия: российский опыт / Под общей ред. Б. С. Эбзеева. – М.: РЦОИТ. 2017. – С. 724.

45. Ян, Элстер. В чем смысл создания конституции // Конституционное право: Восточное обозрение. 1992. – № 1. – С. 12. – С. 10–12.

46. Moglen, E., Karlan, P. S. The Soul of a New Political Machine: The Online, the Color Line and Electronic Democracy // 34 Loy. L.A. L. Rev. 1089. – P. 1089–1114.

47. Perez, O. Electronic Democracy as a Multi-Dimensional Praxis // North Carolina Journal of Law & Technology. Vol. 4. № 2. Spring 2003. – P. 275–305.

48. Russia, Presidential Election, 18 March 2018: Statement of Preliminary Findings and Conclusions. URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/375670> (дата обращения: 18.10.2018).

49. Walch, A. The Bitcoin Blockchain as Financial Market Infrastructure: A Consideration of Operational Risk // NYU Journal of Legislation and Public Policy. Vol.: 18:837. 2015. 837–893.

УДК 340.158

ББК 67.3

## ОРГАНИЗАЦИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА В ПЕРИОД ГРАЖДАНСКОЙ ВОЙНЫ

*Крупецкий Д. В.*

*магистрант факультета подготовки руководителей  
(начальников) территориальных органов МВД  
Академии управления МВД России*

**Аннотация.** В статье с историко-правовых позиций рассматриваются организация и деятельность чрезвычайных органов управления советского государства в период Гражданской войны. С использованием впервые вводимых в научный оборот архивных документов, автор анализирует порядок формирования, систему и компетенцию названных чрезвычайных органов.

**Ключевые слова:** Гражданская война, чрезвычайные комиссии, Совет Рабочей и Крестьянской Обороны, революционные Военные Советы Республики, революционные комитеты, комитеты бедноты, революционные трибуналы.

## ORGANIZATION AND OPERATION OF EMERGENCY MANAGEMENT BODIES OF THE SOVIET STATE DURING THE CIVIL WAR

*Krupetski D. V.*

**Abstract.** In this article with historical and legal positions are considered the Organization and operation of emergency management bodies of the Soviet State during the civil war. Using for the first time entered into scientific circulation of archival documents, the author analyzes the procedure for the formation and competence of the system called emergency authorities.

**Key words:** civil war, the extraordinary Commission, Council of the working and peasant defense, revolutionary Military Councils of the Republic, the revolutionary committees, committees of poor peasants, revolutionary tribunals.

Чрезвычайные обстоятельства гражданской войны вызвали необходимость максимального приспособления советского государственного аппарата



к ее суровым условиям. Она повлекла за собой создание новых чрезвычайных центральных и местных государственных органов, которые Конституцией РСФСР 1918 г. предусмотрены не были, а также наделение чрезвычайными полномочиями ряда государственных органов, возникших на предшествующем этапе.

Чрезвычайными по своему характеру государственными органами в годы Гражданской войны были чрезвычайные комиссии (ЧК), Совет Рабочей и Крестьянской Обороны (СРКО), революционные Военные Советы Республики (РВСР), революционные комитеты (ревкомы), комитеты бедноты (комбеды), революционные трибуналы (ребтрибуналы). В годы гражданской войны эти органы сосредоточили у себя всю полноту государственной власти, когда военная обстановка вызвала необходимость срочного принятия чрезвычайных мер.

Как это станет видно далее, слияние воедино законодательной, исполнительной и судебной власти, осуществленное в изучаемый период советским правительством, привело к смешению институтов управления государством. В этой связи чрезвычайные комиссии и революционные трибуналы, призванные вести борьбу с наиболее опасными контрреволюционными и общеуголовными преступлениями, одновременно являлись элементами системы органов управления советским государством, как обычных, так и чрезвычайных, призванным своей карательной практикой обеспечить функционирование и тех и других.

В годы Гражданской войны произошло значительное усиление возникшей на предыдущем этапе Всероссийской чрезвычайной комиссии по борьбе с контрреволюцией и саботажем, прежде всего за счет образования ее местных органов. В связи с крайним обострением классовой борьбы, полномочия органов ВЧК приобрели чрезвычайный характер, их основным содержанием стала внесудебная расправа с контрреволюционными элементами.

Это было особенно актуально для наведения в стране порядка и защиты завоеваний революции. Учитывая решения 1-й Всероссийской конференции чрезвычайных комиссий, состоявшейся 11–14 июня 1918 г., при каждом областном, губернском Совете, а также при крупных уездных Советах, узловых железнодорожных центрах, крупных портах, пограничной полосе была создана централизованная сеть чрезвычайных комиссий. При малых уездных и волостных советах, шоссейных пограничных проездах и т. п. функции чрезвычайных комиссий исполняли комиссары [36, с. 138]. К июлю 1918 г. в РСФСР функционировали уже 40 губернских ЧК и 365 уездных. В сентябре 1918 г. ВЧК было принято Положение о местных ЧК, а 28 октября 1918 г. ВЦИК утвердил Положение о Всероссийской и местных чрезвычайных комиссиях по борьбе с контрреволюцией, спекуляцией и преступлениями по должности [39].

Согласно названному Положению, ВЧК являлась органом Совета Народных Комиссаров, который ее формировал и работала в тесном контакте с Наркоматами внутренних дел и юстиции. Всеми делами по непосредствен-

ной борьбе с контрреволюционными и наиболее опасными общеуголовными преступлениями ведали организованные местными Советами или их исполкомами на одинаковых правах с остальными своими отделами местные ЧК. Их члены назначались и отзывались местными исполкомами. Председатели местных ЧК также избирались местными исполнительными комитетами, однако утверждались в должности непосредственно ВЧК.

Система органов ВЧК была строго централизованной. Порядок деятельности местных чрезвычайных комиссий определялся возглавлявшей их ВЧК. Вышестоящие органы ЧК были вправе посылать в нижестоящие своих представителей, с правом решающего голоса. Постановления местных ЧК могли быть приостановлены и отменены вышестоящей чрезвычайной комиссией. ВЧК и все местные ЧК наделялись правом организации при себе особых вооруженных отрядов. Их численность устанавливалась местными исполкомами Советов по согласованию с ВЧК. Названные отряды находились под контролем и на учете Революционного Военного Совета Республики.

Некоторое время ЧК действовали под разными наименованиями, как например комитет по борьбе с контрреволюцией в Перми, чрезвычайный штаб в Саратове [35, с. 10]. В ряде случаев, как например, в Липецке, Петроградском уезде, ЧК явились составными частями отделов управления местных Советов [31, л. 33], хотя согласно названному Положению от 28 октября 1918 г. они должны были существовать как самостоятельные отделы исполкомов.

По образу и подобию ВЧК, аппарат губернской ЧК включал отделы по борьбе с контрреволюцией, по борьбе со спекуляцией, по борьбе с саботажем (впоследствии с преступлениями по должности), тюремный, занимавшийся организацией местных ЧК иногородний (организационный), военный и транспортный.

Характерно, что решение об образовании ЧК принималось соответствующими исполкомами самолично, учитывая местные условия и насущные потребности в таковых. Например, 29 октября 1918 г. вопрос о целесообразности организации чрезвычайной комиссии «по борьбе с контрреволюцией, саботажем, спекуляцией и преступлениями по должности» в Черноярском уезде (Астраханская, затем Царицынская губерния) был рассмотрен на заседании местного исполкома. Учитывая обширную территорию уезда и его нахождение в прифронтной полосе, по этому поводу было принято положительное решение. При этом ЧК была образована «на автономных началах» в качестве подотдела отдела внутреннего управления исполкома. Примечательно, что смета расходов была составлена одновременно применительно к вновь создаваемым уездной и волостным ЧК [18, л. 20]. В составе Черноярской уездной ЧК были образованы отделы: общий, по борьбе с контрреволюцией и преступлениями по должности, по борьбе со спекуляцией и мародерством, следственная комиссия, комендантская часть. Характерно, что обязанности между сотрудниками названной ЧК были распределены нечетко. Так, председатель комиссии одновременно возглавлял отдел по борьбе с

контрреволюцией и преступлениями по должности и был членом следственной комиссии [19, л. 26–27].

Наряду с изложенным следует признать, что основным поводом к образованию региональных ЧК в первую очередь и в большинстве случаев являлись массовые злодеяния и восстания контрреволюционеров. Так, именно по этой причине комитет РКП(б) и исполком Камышинского уезда были вынуждены летом 1919 г. создать в составе последнего отдел по борьбе с контрреволюцией [30].

Система чрезвычайных комиссий в годы Гражданской войны была усилена также за счет специальных ЧК. Так, летом 1918 г. были образованы пограничные и транспортные ЧК. В конце этого же года фронтовые специальные ЧК были реорганизованы в особые отделы ВЧК – органы борьбы с контрреволюцией и шпионажем в армии и на флоте. Кроме того, был образован корпус войск ВЧК, мобильность которого обеспечивалась за счет использования конницы. Перечисленные мероприятия не только обеспечивали бесперебойную деятельность органов советской власти, но и охрану тыла. Благодаря этому удалось избежать крупных мятежей на контролируемой советской властью территории.

Предварительное расследование и розыскные мероприятия по делам, относящимся к компетенции чрезвычайных комиссий, осуществлялись ими с участием представителей профсоюзных организаций, местных советов и органов юстиции. Координацией всех мероприятий в названной сфере занималась особая межведомственная комиссия, члены которой утверждались СНК.

Не вдаваясь в детали регламентации и практики осуществлявшегося ЧК «красного террора», которые выходят за пределы нашего исследования, отметим, что в условиях критической обстановки, сложившейся для советской власти в годы Гражданской войны, чрезвычайные комиссии превратились в карательный орган, проникший во все сферы государственного управления и наделенный правом непосредственной расправы для противодействия контрреволюционным преступлениям.

Наряду с этим чрезвычайные комиссии использовались в качестве инструмента борьбы с наиболее опасными общеуголовными преступлениями, а также решения иных насущных задач образовавших их органов советской власти, особенно в тех случаях, когда требовалось силовое вмешательство. При этом ЧК часто приходилось выходить за рамки возложенных на них полномочий. Так, 12 сентября 1918 г. председателю Черноярской уездной ЧК исполкомом было предписано выехать в поволжские села для проведения мобилизации в РККА, установления советской власти, организации комбедов и проведения в жизнь всех распоряжений как центральной власти, так и уездного исполкома. С этой целью, при помощи имеющегося при ЧК вооруженного отряда, ему было предоставлено право ареста контрреволюционеров и других врагов советской власти, конфискации их имущества и капиталов, а также иные «самые широкие полномочия» вплоть до расстрелов [20, л. 39-40].

ЧК служили эффективным механизмом реквизиций и конфискации,

осуществлявшихся местными органами советской власти. Например, упомянутая Черноярская ЧК не погнушалась изъять у одного из красноармейцев имущество, «превышающее норму потребления», о чем ее председателем и было доложено на заседании исполкома. Последним было принято решение оставить названному красноармейцу только то, что необходимо, а остальное реквизировать [23, л. 55]. Согласно приказу председателя названной ЧК от 10 октября 1918 г., только ей принадлежало исключительное право конфискации имущества и продовольственных запасов у граждан, равно как и производство арестов, обысков, облав, выемок документов. Что касается реквизиций, то они осуществлялись ЧК с ведома отдела реквизиций местного Совета [19, л. 26–27]. Председатели ЧК под страхом ареста и предания суду особо предписывал своим сотрудникам при обысках, арестах и допросах обвиняемых вести себя вежливо, не дискредитируя своей грубостью советскую власть [19, л. 35].

Руководство исполкомов нередко прибегало к помощи состоящих при них ЧК для наведения порядка среди подчиненных ему должностных лиц. Например, в сентябре 1918 г. председатель Черноярского исполкома обратился к ЧК с поручением «обратить внимание» на председателя совета местной больницы, который игнорировал его требования [19, л. 35].

Губернские ЧК были обязательной инстанцией по предварительной проверке граждан, претендующих на замещение постов в государственных учреждениях и организациях, на наличие в отношении них препятствующих к этому компрометирующих сведений [43].

Характерно, что при наступлении непосредственной военной опасности, сотрудники местных ЧК практически в полном составе вливались в ряды действующей Красной Армии. Так, 14 октября 1918 г. ввиду создавшейся угрозы захвата г. Черный Яр белогвардейцами, председатель местной ЧК своим приказом передал военному комиссару для отправки на фронт всех своих сотрудников и даже канцелярских работников [19, л. 54].

2 сентября 1918 г., ВЦИК своим декретом объявил Советскую республику «военным лагерем» [48]. При этом во главе всех фронтов и военных учреждений был поставлен Революционный военный Совет Республики (РВСР), наделенный широкими полномочиями. Он стал высшим чрезвычайным органом по всем вопросам, связанным с ведением войны, военным управлением и политическим руководством войсками. Председателем РВСР был назначен Л. Д. Троцкий.

30 ноября 1918 г. ВЦИК принял постановление об образовании нового высшего чрезвычайного органа в государстве – Совета Рабочей и Крестьянской обороны (СРКО) под председательством В. И. Ленина, как председателя Совета Народных Комиссаров [49]. Тем самым, выражаясь языком газеты «Правда», в стране была провозглашена военная, рабоче-крестьянская диктатура [47].

Первоначально СРКО составили председатель РВСР Л. Д. Троцкий, Народный Комиссар Путей Сообщения В. И. Невский, заместитель Народно-

го Комиссара Продовольствия Н. П. Брюханов, Председатель Чрезвычайной Комиссии по производству снабжения РККА Л.Б.Красин, а также представитель ВЦИК И. В. Сталин. Впоследствии в него были включены В. П. Милютин (от ВСНХ) и С. С. Данилов (от Главтруда).

В последствии, по мере завершения военных действий и усиления милитаризации труда, направленного на восстановление народного хозяйства, в апреле 1920 г. СРКО был преобразован в Совет Труда и Оборона (СТО), состав которого был более многочисленным.

Названный Совет стал основным чрезвычайным военно-хозяйственным и плановым центром советского государства в период Гражданской войны. СРКО контролировал деятельность РВСР, а также иных органов военного управления. Согласно Постановлению от 30 ноября 1918 г., СРКО был призван обеспечить армию снабжением и с этой целью повысить производительность труда; обеспечить армию и флот, а также Москву, Петроград, все другие промышленные и военные центры продуктами. Кроме того, на Совет возлагалась обязанность заставить все продовольственные и железнодорожные органы в центре и на местах работать с высшими напряжениями и добросовестностью. Не только в армии и во флоте, но и в продовольственном и транспортном деле, а также в области военной промышленности СРКО должен был установить военный режим. Под таковым понимался режим суровой трудовой дисциплины, отвечающий положению страны, которую «бандиты империализма» вынудили превратить в военный лагерь.

К компетенции СРКО относились вопросы военного производства, транспорта, продовольствия, а также пополнения Красной Армии и флота личным составом, обеспечения их вооружением, боеприпасами, питанием, обмундированием и т.п. Кроме того, Совет занимался обеспечением РККА командным составом и политработниками.

Например, 9 июня 1920 г. СТО своим постановлением возложил на руководителей всех учреждений, организаций и предприятий обязанность по тщательной проверке всех подчиненных им сотрудников и работников, на предмет выявления лиц, подлежащих призыву в Красную Армию. Надзор за исполнением данного постановления был возложен на центральную комиссию по борьбе с дезертирством, которая была наделена правом привлечения к этой работе представителей Рабоче-крестьянской инспекции [5, л. 100].

СРКО отличало то, что он не подменял партийные, правительственные и военные органы, а осуществлял в основном координационные функции. Его взаимоотношения с советским правительством определялись вхождением собственных членов в его состав под общим руководством. В результате СРКО по сути представлял собой постоянно действующий военно-хозяйственный комитет Совета Народных Комиссаров.

В деле мобилизации всех сил и средств страны в интересах обороны Совету Оборона предоставлялась вся полнота прав. Для всех ведомств и учреждений, центральных и местных, для всех граждан постановления СРКО являлись безусловно обязательными.

4 ноября 1920 г. ВЦИК и Совет Труда и Оборона приняли Декрет «О местностях, объявленных на военном положении» [55]. До этого военное положение СТО вводилось лишь в отдельных местностях, как например 28 мая 1920 г. в Казанской губернии [46].

Для выполнения специальных заданий на местах, Совет мог выделять из своего состава или состава СНК своих чрезвычайных (особых) уполномоченных. В регионах, на территории которых складывалась непосредственная угроза Советской власти, СРКО(СТО) создавались местные чрезвычайные органы власти и управления. Так, в конце 1918 - начале 1919 гг. в прифронтовых городах по образу и подобию СРКО организовывались местные советы, комитеты содействия обороне, комитеты обороны и т.п.

23 июля 1919 г. Совет предпринял попытку определить структуру, компетенцию и права данных структур. В изданном по этому поводу решении СРКО, касающемся Петрограда и его окрестностей, содержалось требование превратить их в укрепленный район радиусом до 15 верст. Во главе его был поставлен Комитет обороны, подчиненный в оперативном отношении Реввоенсовету 7-й армии. Возглавил комитет секретарь Петроградского комитета РКП(б) Г. Е. Зиновьев. В качестве членов он включал А. П. Розенгольца (от Петроградского Совета), Я. Х. Петерса (коменданта укрепрайона) и Е. И. Козловского (военкома Петрограда).

Перед Петроградским комитетом обороны были поставлены задачи согласования деятельности обслуживающих армию предприятий и учреждений; обеспечение использования для оборонительных нужд всех размещенных в укрепрайоне материальных ценностей, независимо от их ведомственной принадлежности; проведение разного рода мобилизаций; эвакуации г. Петрограда; руководства фортификационными работами; разработки плана укрепрайона и принятия всех, необходимых для подготовки обороны, мер; борьбы с контрреволюцией и охраны порядка [53]. Военные комиссариаты, воинские и флотские реввоенсоветы и иные число военные органы под юрисдикцию названного комитета обороны не попали и действовали самостоятельно [33, с. 588–589]. Деятельность Петроградского Комитета Оборона продолжалась до конца 1919 г.

С середины 1919 г. в советском государстве получают распространение новые местные чрезвычайные органы власти и управления – революционные комитеты (ревкомы). В отличие от действовавших параллельно с Советами и их исполкомами городских комитетов (советов) обороны, они зачастую полностью подменяли собой конституционные органы советской власти и устанавливали в пределах своей деятельности военную диктатуру большевистской партии.

Первыми были созданы республиканские и краевые ревкомы, функционировавшие в качестве центральных органов национальных окраин. Например, еще в ноябре 1918 г. был создан ревком Белорусской советской республики, в марте 1919 г. ревком Башкирской ССР, в июле 1919 г. – ревком по управлению Киргизским (Казахским) краем, в августе 1919 г. Сибирский ревком. 27 сентября 1919 г. в пределах всей полосы деникинского наступле-

ния, в районе Москвы, Витебска, реки Днепр, Чернигова, Воронежа, Тамбова и Шацка, СРКО учредил ревкомы в губерниях и уездах, а также крупных населенных пунктах, на железнодорожных станциях и т.п. Они включали трех представителей местной советской власти, в т.ч. военного комиссара. На ревкомы возлагалась организация «упорной обороны» соответствующих районов [37, с. 465]. Основные задачи ревкомов на данном этапе были сформулированы ЦК РКП(б) циркулярными письмами на места. Они включали организацию обороны, мобилизацию населения на строительство оборонительных рубежей, создание партизанских отрядов, чистку и обучение командного и политического состава частей Красной Армии, налаживание связи, снабжение продовольствием и размещение воинских гарнизонов. Нередко, как того требовала складывавшаяся военно-политическая ситуация, ревкомы могли становиться органами внесудебной расправы.

Одним из первых в советской России, приказом Реввоенсовета 10-й армии от 16 января 1919 г. военно-революционный комитет был образован в прифронтовом Царицыне. Согласно названному приказу его составили особо уполномоченный Реввоенсовета 10-й армии П. П. Богатин (председатель), а также председатель исполкома Царицынского Совета Р. Я. Левин, губернский военный комиссар К. Я. Федотов, председатель Царицынского комитета ВКП(б) С. С. Литвиненко, комиссар Царицынского железнодорожного узла и председатель Царицынской ЧК Д. А. Лавин [27, л. 2].

Характерно, что хотя названный губернский ревком и был «сконструирован» командным составом 10-й армии, участия в его деятельности тот практически не принимал, очевидно не имея возможности заниматься хозяйственными делами в ущерб военным действиям. Даже председатель ревкома, назначенный в указанном порядке в последний момент, в нем так и не появился. Данное обстоятельство, очевидно, и послужило причиной тому, что в указанном составе царицынский губернский ревком оказался нежизнеспособным и к действию не приступил.

14 марта того же года, в связи с образованием Царицынской губернии и для управления ею вплоть до созыва регионального съезда Советов и организации исполкома, названный ревком был образован уже в новом составе, теперь уже из 9 членов. Состав его уже свидетельствовал о стремлении обеспечить реальное функционирование данного чрезвычайного органа. Предпочтение при этом было отдано компетентным работникам органов советской власти, - трое из них являлись представителями городского Совета, трое – уездных. Один из членов ревкома представлял царицынский центральный совет профсоюзов и один – политотдел 10 армии [26, л. 17]. Примечательно, что командование частей и соединений РККА неохотно включало в состав ревкомов военнослужащих и возвращало их обратно при любом удобном случае. Более того, увлечение избранными красноармейцами, красными командирами и политработниками работой в органах советской власти, ревкомах в частности, было чревато обвинением в дезертирстве со всеми вытекающими последствиями.

Характерно, что персональный состав ревкома формировался путем тайного голосования на местах. Руководство ревкомом осуществлялось коллегиально его президиумом, в который вошли только представители горсовета. Из их числа был назначен и председатель ревкома [10, л. 1].

24 октября 1919 г. ВЦИК принял «Положение о революционных комитетах», которым в законодательно порядке было закреплено их единовластие [14, л. 219]. Ревкомы были квалифицированы названным Положением как временные чрезвычайные органы власти. Наряду с этим провозглашалось создание условий для передачи власти обычным органам советской власти в последующем. Согласно названному положению создавались три типа ревкомов: прифронтной полосы; тыловые и местностей, освобождаемых от неприятеля.

К губернским, уездным, волостным и железнодорожным ревкомам тыла, относились создаваемые на территории, располагавшейся на 50 и более верст от линии фронта [2, л. 284]. 6 ноября 1919 г., учитывая вызванные войной экономические трудности, по решению Политбюро ЦК РКП(б), полоса, в пределах которой вместо исполкомов Советов действовали подчиненные реввоенсоветам тыловые ревкомы, была расширена с 50 до 100 верст. Они включали от 3 до 5 человек, в том числе председателя, одного из членов исполкома и местного военного комиссара. Структурными подразделениями названных ревкомов были разного рода комиссии и отделы, в т.ч. продовольственный, военный и земельный.

Тыловые губернские и уездные ревкомы создавались постановлением СРКО, реввоенсоветами действовавшей на соответствующей территории армии при участии местных органов советской власти. Губернские ревкомы подчинялись Реввоенсовету республики. Уездные ревкомы подчинялись губернским по территориальности.

Ревкомы тыла действовали параллельно с Советами и своего аппарата не создавали. Для решения своих вопросов они использовали аппарат обычных органов советской власти губерний и уездов, приспособленный для нужд обороны. К компетенции ревкомов этой категории относились поддержание в тылу революционного порядка; борьба с контрреволюционными выступлениями, мятежами и дезертирством; материальная помощь Красной Армии; мобилизация трудящихся в РККА и на строительство оборонительных сооружений; налаживание бесперебойной работы транспорта; содействие тыловым военным органам в военно-заготовительных работах; реквизиция необходимых для Красной Армии имущества и материалов. Таким образом, в тылу обычные органы советской власти хотя и продолжали действовать, но уступали ревкому все дела, связанные с обороной и охраной порядка. Следует отметить, что в тыловых районах ревкомы и президиумы исполкомов фактически представляли одно целое. Поскольку основным предназначением ревкомов этой категории была подготовка выборов в Советы, после своей ликвидации они передавали свои полномочия их исполкомам.

Ревкомы прифронтной полосы, согласно названному Положению со-



здавались реввоенсоветами армий при участии местных губернских исполнительных комитетов в составе представителей тех и других. Лишь в порядке исключения ревкомы могли действовать параллельно с Советами. Как правило, прифронтовые ревкомы выполняли боевые по сути задачи, а именно: помогали частям и соединениями действующей Красной Армии в военных действиях; контролировали на вверенной территории революционный порядок; обеспечивали сохранность государственного имущества; организовывали эвакуацию советских учреждений; осуществляли борьбу со шпионажем; содействовали органам воинского комплектования при проведении мобилизаций; размещали на постой личный состав воинских частей; организовывали и контролировали политическую и пропагандистскую работу как среди населения, так и в частях Красной Армии. Таким образом, деятельность ревкомов прифронтовой полосы была полностью направлена на удовлетворение насущных нужд РККА. Находясь в непосредственном подчинении реввоенсоветов фронтов и армий, указания которых должны были беспрекословно выполнять, они также были подотчетны «центральной советской власти». После того как надобность в ревкомах этой категории миновала, реввоенсовет соответствующей армии их распускал, после чего власть в губернии (уезде) переходила к исполкомам.

Уже упоминавшийся прифронтовой царицынский губернский ревком может служить наглядным свидетельством того, насколько непоследовательно применялось на практике названное Положение от 24 октября 1919 г., а также той конкуренции, которая складывалась у ревкомов и обычных органов советской власти. В Царицыне, также как и в иных регионах Советской России, даже находясь в прифронтовой полосе, ревком не заменил собой органы советской власти, а возглавил их, используя при этом внутренние подразделения таковых по мере необходимости. Названный ревком начал свою работу объявлением о том, что «работа губернии» возложена на соответствующие отделы Царицынского горисполкома, а его распоряжения считаются распоряжениями его собственных отделов [26, л. 17].

Сохранившиеся городской и уездный исполкомы не только осуществляли свою деятельность независимо от ревкомов, но даже позволяли себе отказывать последним в финансировании, не признавать их и вынуждать к формированию обычных исполнительных органов советской власти [9, л. 68]. Сосуществование губернского ревкома и уездных исполкомов оказалось настолько непродуктивным, что это пагубно отразилось на благополучии окрестного населения.

Вместе с тем губернский ревком оказывал определенную заботу об органах советской власти, с которыми ему приходилось взаимодействовать, в частности, организовывать их эвакуацию ввиду приближения неприятельских войск. С этой целью при нем была организована специальная комиссия. Лишь в эвакуации на совместном заседании губернского ревкома и горсовета, 5 июля 1919 г. было принято постановление «О дальнейшем существовании Царицынских учреждений и организаций в связи с тяжелым положением

на фронте» [29, л. 52]. Согласно нему, все подразделения Царицынского Совета губернским ревкомом были закрыты до лучших времен, приняты их дела, а оставшиеся не у дел сотрудники откомандированы в распоряжение Реввоенсовета 10-й Армии. После того, как основной состав самого ревкома был также мобилизован в 10-ю армию, прекратилась и его деятельность. Лишь после стабилизации обстановки на фронте 2 октября 1919 г. распоряжением Реввоенсовета особой группы Южного фронта ревком был восстановлен в сокращенном составе (один представитель РККА и два – Царицынского горисполкома) [13, л. 3].

В 1919–1920 гг. в уездах и округах Царицынской губернии были образованы уездные, окружные и волостные ревкомы, являвшиеся местными подразделениями губернского ревкома. В прифронтовой полосе и на освобожденной от белых территории они также сосредотачивали в своем лице всю полноту военной и гражданской власти.

Подобно губернскому, ревкомы нижестоящего звена на первых порах предпочитали именовать себя военными революционными комитетами, очевидно по аналогии с комитетами, действовавшими накануне и в период Октябрьской революции 1917 г. В этой связи губернский ревком вынужден был распространить местным ревкомам требование впредь не именовать себя военными, т.к. революционный комитет олицетворяет собой гражданскую власть [28, л. 30]. С аналогичными разъяснениями выступил и Политотдел Реввоенсовета 10-й армии Южного фронта, который заявил Царицынскому городскому исполкому о том, что ревком исполняет все функции исполкома, имеет его структуру и по существу является гражданским органом [11, л. 39].

В качестве примера ревкома названной категории можно привести Ленинский уездный военно-революционный комитет, образованный в составе 5 человек 14 июня 1919 г. на основании постановления совместного заседания делегатов уездного съезда Советов и членов Ленинской городской организации РКП(б) [7, л. 9]. Создание названного военревкома было вызвано угрозой вторжения белогвардейцев на территорию уезда и их выходом на подступы к Царицыну. Прифронтовой Ленинский военревком не только возглавлял обычные органы советской власти, но и формировал их. Уже 16 июня 1919 г. он предложил делегатам уездного съезда Советов избрать членов уездных исполкомов и их отделов [7, л. 4]. Впоследствии он не только обязал их приступить к работе, но и возложил на уездный исполком обязанность по подготовке перевыборов Советов в уезде [7, л. 5].

Уже 21 июня 1919 г., учитывая успешное отражение наступления денкинцев, Ленинский военревком принял постановление о прекращении своей деятельности и самороспуске «ввиду состоявшихся перевыборов уездного исполкома и минования надобности» [7, л. 1]. Однако вскоре военно-стратегическое положение уезда резко ухудшилось, ввиду сдачи Царицына белым, от которых теперь его отделяла только р. Волга. В связи с выдвиганием на первый план задачи по обороне уезда от неприятельских войск, военревком был немедленно восстановлен в прежнем составе. Первым же его прика-

зом от 1 июля 1919 г. Ленинск и его окрестности были объявлены на осадном положении, назначен командующий вооруженными силами ревкома, все коммунисты, члены профсоюза и трудовое крестьянство были призваны «встать под ружье для защиты интересов советской республики». Для организации боевых дружин в окрестные села были направлены представители ревкома [7, л. 17–18]. В последующем деятельность названного ревкома была отмечена такими выдающимися событиями, как бои его вооруженных отрядов с белогвардейцами, эвакуация на 100 подводах ценностей и советских учреждений, а также арест и расстрел представителей местной буржуазии и контрреволюционеров, обвиняемых в убийстве коммунистов [7, л. 34].

Общим собранием коммунистов гарнизона, 12 августа 1919 г. волостной революционный комитет был создан в станице Кайсацкой Николаевского уезда, также для осуществления всей полноты военной и гражданской власти на вверенной территории. Находился он в подчинении уездного ревкома. В его задачу входили своевременное проведение мероприятий по укреплению тыла и обороны, содействие военным властям в проведении оборонительных работ, проведение мобилизаций и расквартирование воинских частей, военно-заготовительные мероприятия, поставка в Красную Армию продовольствия, поддержание революционного порядка, а также политико-агитационная работа.

Ревкомы местностей, освобожденных от неприятеля как правило создавались заблаговременно, еще накануне изгнания белогвардейцев из пределов соответствующей территории реввоенсовета действовавших на данной территории армий при участии местных органов власти. Так, 30 ноября 1919 г., когда Царицын все еще находился в руках деникинцев, постановлением губернского ревкома был образован его городской революционный комитет из трех человек, одним из которых был представитель реввоенсовета 10-й армии. На него было возложено восстановление в Царицыне революционного порядка, городских учреждений, обеспечение населения продовольствием, изъятие у него оружия и военного имущества, оказание помощи пострадавшим от контрреволюции [8, л. 21].

После поражения неприятельских войск в районе Царицына и его освобождения, активизировался упоминавшийся выше возрожденный губернский ревком, который приступил к организации своих внутренних подразделений. При этом, с целью экономии и для придания как ревкому с его отделами, так и городским органам советской власти, «большей подвижности и гибкости в работе», им было принято решение о слиянии с Царицынским горисполкомом. В результате был создан временный губернский исполнительный комитет, послуживший исполнителем органом губернского ревкома [14, л. 219]. В его структуре были образованы отделы управления, труда, соцобеспечения, финансовый, юстиции, народного образования, здравоохранения, земельный, топливный [12, л. 37]. В 1920 г. к ним добавились отдел по делам мусульман и отдел почты и телеграфа [12, л. 6–7]. Постановлением ревкома от 4 февраля 1920 г. отделы труда и соцобеспечения объедини-

лись в один губернский отдел социального обеспечения [12, л. 15]. Для оказания помощи больным и раненым красноармейцам при нем был создан комитет помощи больным и раненым [12, л. 27]. 8 марта 1920 г. в структуре ревкома появилось губернское отделение Российского телеграфного агентства (РОСТА) и Комитет всеобщей трудовой повинности [12, л. 34].

Необходимо отметить, что структура ревкомов не являлась жестко установленной для всех них, в связи с чем были возможны вариации с учетом местных насущных потребностей. Так, в составе Усть-Медведицкого окружного военревкома помимо перечисленных выше были образованы отделы: продовольственный, жилищный, военный, а также управление милиции [4, л. 3].

В силу своей компетенции царицынский ревком устанавливал границы волостей в рамках административно-территориального деления губернии. Значительное место в его работе занимала помощь продовольственным органам. С этой целью им организовывались склады семенного зерна. Особое внимание уделялось налаживанию работы железнодорожного транспорта. Для этого было принято постановление об охране железнодорожных путей, образован комитет содействия железнодорожному транспорту, население мобилизовывалось на расчистку путей от снежных заносов, ремонт путей, заготовку дров. Также ревкомом был создан целый ряд комиссий и комитетов, направленных на решение насущных вопросов: помощи жертвам контрреволюции; по борьбе с дезертирством; по подготовке амнистии ко 2-й годовщине Октябрьской революции; противочумный комитет; губернская чрезвычайная санитарная комиссия.

Наряду с изложенным необходимо отметить, что в местностях, освобожденных от противника первоочередной задачей все же было восстановление Советов. Согласно циркуляру Царицынского комитета РКП(б) от 7 августа 1919 г. создание новых ревкомов в этих условиях было признано безусловно нецелесообразным и нежелательным [23, л. 55]. Уже имевшиеся ревкомы при первой возможности преобразовывались в исполкомы соответствующего звена.

Несмотря на ликвидацию ревкомов 2 января 1920 г., Царицынский губернский ревком действовал до 16 мая того же года. В целом его работа Первым губернским съездом Советов была признана удовлетворительной. Вместе с тем, были отмечены такие недостатки в работе, как отсутствие единого плана действий в масштабе губернии, а также слабая связь с уездами и волостями [14, л. 221]. После ликвидации ревкома, его функции перешли губернскому исполкому, избранному названным съездом Советов.

2 января 1920 г., учитывая изменения обстановки в центре страны, исключавшей необходимость иметь на местах параллельно действующие органы власти, по постановлению СРКО сохранившиеся губернские и уездные ревкомы были упразднены [34]. Лишь в порядке исключения, там, где это вызывалось необходимостью для окончательной победы советской власти, где еще не были учреждены конституционные правительственные органы, они сохранялись еще некоторое время.

Перед своим упразднением, губернские, городские, уездные, и волостные ревкомы совместно с партийными организациями организовывали выборы в местные Советы, причем многие их члены были при этом избраны в состав исполкомов.

Необходимо отметить, что при республиканских ревкомах действовали революционные трибуналы, призванные по их представлению карать врагов советской власти и облегчавшие управление советским государством на данном этапе путем устранения неугодных режиму лиц.

Учитывая экстраординарный порядок организации и деятельности, революционные трибуналы также следует причислить к числу чрезвычайных органов управления советского государства изучаемого периода. Вместе с тем, необходимо учитывать, что в чрезвычайные органы революционные трибуналы превратились лишь под воздействием условий Гражданской войны.

Рассмотрение декрета СНК РСФСР «О революционных трибуналах», изданного накануне Гражданской войны 4 мая 1918 г. [50] однозначно наводит на мысль о том, что таковые по сути к судебным органам имели отдаленное отношение. Как известно, названный декрет воплотил в жизнь пожелание В. И. Ленина о создании судов, действительно скорых и действительно революционно-беспощадных к контрреволюционерам, взяточникам, дезорганизаторам, нарушителям дисциплины. Даже стоявшие во главе советской юстиции П. И. Стучка и Д. И. Курский признавали, что ревтрибунал это не суд над политическими преступниками, особая организация борьбы против контрреволюционных сил [42]. Вместе с тем, закрепление 22 ноября 1917 г. института ревтрибуналов в Декрете ВЦИК и СНК о суде № 1 формально еще не позволяло причислить их к чрезвычайным органам. Статья 8 названного Декрета учреждала революционные трибуналы в составе председателя и шести очередных заседателей, избираемых губернскими и городскими советами.

С ноября 1917 г. по май 1918 г. сеть ревтрибуналов охватила практически всю советскую Россию. Помимо столицы, они были образованы почти во всех областных и губернских городах, уездах и даже некоторых волостях.

Представляется, что их трансформация в чрезвычайные органы произошла начиная с принятия 16 июня 1918 г. Постановления Наркомата юстиции «Об отмене всех донныне изданных циркуляров о революционных трибуналах» [51]. Именно в нем содержалось предписание НКЮ о том, что революционные трибуналы не связаны никакими ограничениями в выборе мер борьбы с контрреволюцией, саботажем и пр.

Характерно, что согласно постановлению Кассационного отдела ВЦИК «О подсудности революционных трибуналов», изданному в октябре 1918 г. [40], по обвинению в контрреволюционной деятельности ревтрибуналу предавались лица, причастные к организации контрреволюционных выступлений против Рабоче-Крестьянского Правительства, участвовавшие в них непосредственно или на подготовительной к ним стадии; принимавшие участие во всевозможных контрреволюционных заговорах и организациях с целью свержения Советского правительства, даже если в результате этого контрре-

волюционного выступления не было; даже в том случае, если они не были уведомлены о таковых заранее и не состояли перед этим членами каких-либо контрреволюционных организаций.

При этом, согласно разъяснений Кассационного отдела, в качестве контрреволюционных признавались любые выступления против Советов или их исполкомов, отдельных советских учреждений (продовольственных, административных и пр.); независимо от поводов, по которым они возникли; в случаях, если они сопровождалась погромами или иными насильственными действиями, или хотя бы угрозами таковых по отношению к деятельности или работникам этих органов. Как прямые участники контрреволюционных действий рассматривались виновные в производстве сопровождавшего их набатного звона. Даже покушение при этом рассматривалось как оконченное преступление.

Логическое завершение в деле упорядочения организации и деятельности революционных трибуналов, а также их превращения в чрезвычайные органы власти наступило, по всей вероятности, с принятием Декрета ВЦИК от 12 апреля 1919 г. «О революционных трибуналах» [52].

Согласно нему, таковые учреждались со специальной целью рассмотрения дел о контрреволюционных и иных деяниях, направленных против завоеваний Октябрьской Революции 1917 г., к ослаблению силы и авторитета советской власти. В этой связи ревтрибуналам предоставлялось ничем не ограниченное право в определении меры репрессии. Любое оспаривание подсудности по делам революционного трибунала исключалось.

С февраля 1919 г., согласно постановлению ВЦИК, ревтрибуналы на свое усмотрение определяли необходимость вызова свидетелей, а также допуск защиты и обвинения при рассмотрении подсудных им дел.

Согласно названному декрету от 12 апреля 1919 г., ревтрибунал образовывался в каждом губернском городе, а также мог быть учрежден в любом другом городе, население которого превышало 200 тыс. человек. На 1 декабря 1919 г. в 38 губерниях РСФСР действовали 40 общих ревтрибуналов [45]. С 1920 г. в состав ревтрибуналов были включены представители ЧК, избравшиеся Советами на общих основаниях с другими их членами и имевшие равные с ними права.

Второй инстанцией для ревтрибуналов служил кассационный трибунал при ВЦИК. Он осуществлял руководство местными трибуналами и надзор за их деятельностью. Кассационный трибунал включал назначаемых ВЦИК председателя и трех членов, один из которых был докладчиком.

Аналогичным образом регламентировалась организация и деятельность специальных ревтрибуналов. Военные трибуналы создавались при реввоенсоветах армий, фронтов, а также РВС РСФСР. Так, 14 октября 1918 г. приказом Реввоенсовета республики был сформирован Военно-революционный трибунал при Революционном военном совете Республики из председателя и двух членов. 18 марта 1920 г. декретом ВЦИК при управлениях дорог и НКПС были учреждены революционные военные железнодорожные трибуналы [54].

Особый ревтрибунал по делам о спекуляции, согласно Декрету СНК от 21 декабря 1919 г. «О борьбе со спекуляцией, хищениями в государственных складах, подлогами и другими злоупотреблениями по должности в хозяйственных и распределительных органах» [38], был создан при ВЧК и действовал до июля 1920 г. Он включал председателя и двух членов, назначаемых коллегией ВЧК. Один из его членов назначался по согласованию с ВЦСПС. Названный трибунал в своих решениях руководствовался исключительно интересами революции и не был связан какими либо формами судопроизводства. Заседания его были гласными, приговоры – окончательными и обжалованию в кассационном порядке не подлежали.

На завершающем этапе Гражданской войны, 23 июня 1921 г. все трибуналы были объединены в единую систему. Их структура теперь включала губернские ревтрибуналы и Верховный революционный трибунал при ВЦИК, дела в который направлялись Президиумом ВЦИК, СНК и Председателем ВЧК. С этого момента Верховный трибунал стал единым кассационным органом по делам ревтрибуналов. В 1923 г., в связи с образованием губернских судов, революционные трибуналы были ликвидированы.

11 июня 1918 г. ВЦИК издал Декрет «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственным инвентарем» [17, л. 1]. Согласно нему, губернские и уездные совдепы, а также продовольственные органы обязаны были организовать волостные и сельские комитеты бедноты, которые должны были действовать под общим руководством Наркомпрода и ВЦИК. Они явились еще одним чрезвычайным органом управления периода Гражданской войны, который действовал наряду с обычными органами советской власти. 8 октября 1918 г. на совещании делегатов комбедов центральных губерний В. И. Ленин провозгласил, что «организация деревенской бедноты стоит перед нами как самый важный вопрос нашего внутреннего строительства и даже как самый главный вопрос всей нашей революции» [44].

Официально (ВЦИК) комбеды квалифицировались как вспомогательные продовольственные учреждения, не являющиеся органами власти. Однако на деле наиболее активные комбеды превратились в «деревенские военно-революционные комитеты», которые взяли власть в свои руки [24, л. 1]. При этом сложилось своего рода двоевластие – комбедов и Советов, причем последние зачастую вытеснялись с политической арены совершенно.

Названным декретом перед ними были поставлены задачи распределения хлеба, предметов первой необходимости и сельскохозяйственных орудий среди сельской бедноты; оказания содействия местным продовольственным органам в изъятии у кулаков хлебных излишков.

Круг лиц, имеющих право на получение продуктовой и вещевой помощи определялся самими комбедами, согласно составленных и утвержденных ими же спискам. «Высшие продовольственные органы» были вправе отменить решение комбеда, если приходили к выводу, что оно противоречит «основным целям его организации». Собственно выдача осуществлялась бес-

платно, либо на льготных условиях по нормам, разработанным губернскими продовольственными органами. Необходимые для этого запасы продуктов и материальных ценностей сосредотачивались на организованных комбедами особых складах.

Избирать и быть избранными в состав волостных и сельских комбедов могли быть все крестьяне без исключения, как местные, так и пришлые жители сел и деревень, за исключением заведомых кулаков и богатеев-хозяев, имеющих «излишки» хлеба и других продуктов, торговые и промышленные заведения, использующих батрацкий или иной наемный труд [17, л. 1]. Из состава комбеда выборное же собрание бедняков назначало председателя, казначея и секретаря. Последним отделом продовольствия уездного исполкома назначалось жалованье и отпускались средства на содержание канцелярии. Состав комбедов подлежал утверждению волостными и уездными исполкомами [17, л. 9]. Все вновь образованные комбеды регистрировались уездными исполкомами и ставились на учет губернскими отделами управления и продовольствия.

В Царицынской губернии, как и на остальной территории РСФСР, непосредственными организаторами комбедов были в основном сельские и волостные Советы, создававшие с этой целью специальные комиссии [16, л. 5]. Согласно инструкции, утвержденной на заседании президиума губернского исполкома от 28 октября 1918 г., в случае, если по имеющимся у уездного исполкома сведениям волостной совдеп был организован «правильно», то дело организации комитета бедноты всецело вверялось ему. Если же волостной совдеп оказывался засорен кулацкими элементами и эсерами, что уездный исполком обязан был направить с этой целью в волость своих представителей [25, л. 1 - 2].

Так, в октябре 1918 г. в село Тундутово в срочном порядке Черноярским горисполкомом был командирован его член П. Н. Дуров, - для организации комитета бедноты и на предмет «немедленного взятия на учет» всех хлебных запасов и их складирования. При этом П. Н. Дурову было предоставлено право применения самых решительных мер для выполнения поставленной перед ним задачи, вплоть до расформирования действовавшего Совета, разоружения и ареста лиц, которые станут чинить ему препятствия в установлении им «настоящей советской власти» [15, л. 5].

Вместе с тем имелись прецеденты образования комбедов на общих собраниях сельских жителей. Так, 6 октября 1918 г. комитет бедноты был организован общим собранием казаков Черноярской станицы, согласно постановлению Съезда трудового казачества от 25 сентября того же года [21, л. 1].

Прежде всего комбеды были направлены на борьбу с кулачеством. С этой целью они применяли все доступные им способы, прежде всего использовали вооруженные силы продотрядов и милиции. В качестве стимула к оказанию помощи продовольственным органам в изъятии хлебных излишков у кулачества, в пользование комбедов безвозмездно передавались сложные сельскохозяйственные орудия для коллективной обработки полей и уборки



урожаев. Названной инструкцией от 28 октября 1918 г. специально оговаривалось, что права реквизиции, конфискации или наложения контрибуции непосредственно комбеды не имеют.

Как и предполагал В. И. Ленин, кулачество не остановилось перед вооруженным сопротивлением осуществлению продовольственной политики советской власти и организации комбедов. Поэтому, для решительного пресечения кулацких мятежей, уездными партийными комитетами сельским ячейкам РКП(б) и коммунистам повсеместно поручалось создавать в каждой волости, в каждом селе вооруженный отряд из бедноты [32, л. 1]. Соломатинский сельский отряд (Камышинский уезд), например, насчитывал свыше 400 человек [32, л. 9]. Как оказалось, подобные меры не были излишними, поскольку многие сельские населенные пункты охватили кулацкие мятежи, в ходе которых с чудовищной жестокостью, вплоть до сожжения заживо, происходило уничтожение партийных и советских работников, членов комбедов и продотрядов.

Комбеды учитывали хлебные запасы, снабжали неймущее население продовольствием и предметами первой необходимости, сотрудничали с продовольственными органами и отрядами в реквизициях у кулаков имущества и хлебных запасов, осуществляли борьбу с мешочниками. Например резолюция Смородинского волостного Совета Камышинского уезда от 7 сентября 1918 г. гласила: «Мы единогласно постановили организовать комитет бедноты, чтобы хлеба ни одного пуда не попало в руки спекулянтов, а лишь для рабочих Петрограда и Москвы и нашим братьям, находящимся на фронте» [41, л. 248]. Благодаря усилиям комбедов, только в Камышинском уезде за 3 месяца были изъяты у кулаков и ссыпаны в государственные хранилища для отправки в центральные районы страны 1,5 млн пудов хлеба [3, л. 58]. Комбедами уезда было принято на учет 79 имений, 148627 помещичьих и 108686 десятин казенных и удельных земель [32, л. 1].

Кроме того, комбеды занимались агитационной и культурно-просветительской работой среди крестьянского населения, предпринимали первые попытки организации коллективных форм социалистического землепользования, для чего организовывали сельскохозяйственные артели и коммуны, мобилизовывали крестьян для совместной обработки общественной земли [15, л. 24].

Следует отметить, что инструкция от 28 октября 1918 г. предостерегала комбеды от стремления взять в свои руки бразды правления, относящиеся к ведению местных Совдепов. Однако, те волостные советы, куда проникли «искажающие основы советской власти» кулацкие элементы, уездным и губернским исполкомам с привлечением комбедов предписывалось распустить и сформировать новые, опирающиеся на бедноту. Волостные совдепы в своей управленческой деятельности обязывались сотрудничать с комбедами и содействовать им в осуществлении возложенных на них задач [25, л. 1].

В своей деятельности комбеды опирались на волостные и сельские Советы и подчинялись продовольственным органам губернского и уездного

уровней, которые контролировали и направляли их деятельность. Необходимо отметить, что исполкомы неизменно оказывались на стороне комбедов и не допускали организации альтернативных структур при иных учреждениях. Например, в ноябре 1918 г. Черноярский горисполком отказал местному военному комиссару в открытии отдела по снабжению бедняков и служащих мясными и молочными продуктами. При этом он квалифицировал действующий комитет бедноты в качестве фактического руководителя всех продовольственных операций, который принимает необходимые меры по учету всех имеющихся продуктов и недопущению их скупки и перепродажи [15, л. 4–5]. Только комбедам и продовольственным отделам исполкомов принадлежало право разрешать закупку, ввоз и вывоз продуктов, а также их распределение.

Формально комбеды действовали до 9 ноября 1918 г., пока решением VI Всероссийского съезда Советов они не были упразднены, сыграв свою «историческую роль» [56, л. 94 - 96]. В завершение своей миссии комбеды были призваны возглавить и непосредственно осуществить переизбрание засоренных кулацким элементом и эсерами местных советов на предмет превращения их в «организации бедноты и трудящихся», а затем, самораспустившись, оставить их единственными органами власти на селе [24, л. 1]. После открытия переизбранных сельсоветов комбеды передавали им свои средства и дела, после чего прекращали свою деятельность. В результате перевыборов члены комбедов были включены в состав вновь избранных Советов, обеспечив представительство в них беднейшего крестьянства.

Наряду с изложенным необходимо отметить, что в годы Гражданской войны некоторые обычные государственные органы могли наделяться чрезвычайными полномочиями. Например, чрезвычайные полномочия органов Наркомата продовольствия заключались в том, что при необходимости они могли изымать излишки продовольствия и фуража у крестьян с помощью вооруженной силы.

По этому же признаку следует признать наделение чрезвычайными полномочиями и органов управления советской власти на местах. Уездные и волостные исполкомы также не пренебрегали вооруженной силой в ходе решения возложенных на них продовольственных задач. Например, Черноярский исполнительный комитет 16 августа 1918 г. обратился к местному военному комиссару с просьбой выставить на всех проезжих дорогах караулы, с тем, чтобы те направляли в исполком все нагруженные продовольствием подводы [22, л. 84].

Чрезвычайными полномочиями в годы Гражданской войны могли наделяться региональные военные комиссары. Так, военный комиссариат 2-го Донского округа, испытывая острую потребность в вооружении и боеприпасах для воинских частей, формируемых на Западный фронт для борьбы с бело-поляками, 16 июня 1920 г. своим приказом объявил реквизицию у окрестного населения всего воинского снаряжения и вооружения, вплоть до охотничьего. С этой целью был организован поголовный обыск, причем лица, не сдавшие оружие добровольно, подлежали расстрелу на месте [6, л. 66].

Аналогичными полномочиями в условиях военного времени наделялась милиция. Так, начальником милиции 2-го Донского округа приказом от 23 декабря 1920 г. вверенному личному составу было предоставлено право расстрела на месте оказывавших вооруженное сопротивление и пытавшихся скрыться бандитов [6, л. 142].

Вооруженные силы в случае необходимости придавались функционерам местных исполкомов. Так, для установления советской власти в степных селах Черноярского уезда, направленным туда работникам местного исполкома уездным военным комиссаром был придан специальный отряд из 80 красноармейцев при одном пулемете [19, л. 74].

Необходимо отметить, что организация и деятельность чрезвычайных органов власти и управления советского государства происходили в условиях особого государственно-правового режима – военного положения, что противоречило действовавшей на тот момент Конституции РСФСР 1918 г. В основе функционирования чрезвычайных органов при этом находился не закон, а революционная целесообразность.

В годы Гражданской войны экстраординарный институт военного положения был использован не только в военных целях, но и был призван подавить сопротивление свергнутых эксплуататорских классов. В свою очередь, это послужило юридическим выражением классовой теории Ленина – Сталина [1, с. 8].

Чрезвычайные органы изучаемого периода являлись кратковременными преходящими структурами, обладающими особыми по сравнению с обычными государственными органами полномочиями. Власть непосредственного принуждения при этом занимала господствующие позиции. Эти органы были образованы в виду экстраординарного, исключительного положения, в котором на тот момент оказалось советское государство и явились особо важными институтами, призванными выполнить для правящего режима жизненно-важные задачи.

Опыт Гражданской войны учит, что в период острой классовой борьбы создание чрезвычайных органов диктатуры пролетариата, а также введение особого государственно-правового режима является вполне оправдано и целесообразно. Несмотря на это, политической основой РСФСР оставались Советы, хотя их функции были значительно ограничены.

### **Библиографический список**

1. Артамонов, Н. Д. Институт военного положения по советскому праву. М., 1952. С. 8.
2. ВЧК. 1917–1922: Сб. документов. – М., 1975. С. 284.
3. ГАВО. Ф. 3888. Оп. 1. Д. 3. Л. 58.
4. ГАВО. Ф. 2534. Оп. 1. Д. 1. Л. 3.
5. ГАВО. Ф. 291. Оп. 1. Д. 1. Л. 100.
6. ГАВО. Ф. 291. Оп. 1. Д. 16. Л. 142.
7. ГАВО. Ф. 3142. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
8. ГАВО. Ф. 342. Оп. 1. Д. 22. Л. 21.

9. ГАВО. Ф. 342. Оп. 1. Д. 11. Л. 68.
10. ГАВО. Ф. 342. Оп. 1. Д. 23. Л. 1.
11. ГАВО. Ф. 342. Оп. 1. Д. 6. Л. 39.
12. ГАВО. Ф. 342. Оп. 2. Д. 1. Л. 15.
13. ГАВО. Ф. 37. Оп. 1. Д. 1. Л. 3.
14. ГАВО. Ф. 37. Оп. 1. Д. 74. Л. 219.
15. ГАВО. Ф. 3935. Оп. 1. Д. 1. Л. 24.
16. ГАВО. Ф. 3936. Оп. 1. Д. 1. Л. 5.
17. ГАВО. Ф. 55. Оп. 1. Д. 1. Л. 1.
18. ГАВО. Ф. 55. Оп. 1. Д. 12. Л. 20.
19. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 26. Л. 26 – 27.
20. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 35. Л. 39 – 40.
21. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 36. Л. 1.
22. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 42. Л. 84.
23. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 64. Л. 55.
24. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 66. Л. 1.
25. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 69. Л. 1 – 2.
26. ГАВО. Ф. 55. Оп. 5. Д. 70. Л. 17.
27. ГАВО. Ф. 71. Оп. 1. Д. 188. Л. 2.
28. ГАВО. Ф. 3112. Оп. 1. Д. 1. Л. 30.
29. ГАВО. Ф. 71. Оп. 1. Д. 169. Л. 52.
30. Ленинское знамя. 1967. 20 дек.
31. ГАРФ. Ф. 1. Оп. 1. Д. 22. Л. 33.
32. Государственный архив Камышинского района Волгоградской обл. Ф. 9. Оп. 1. Д. 6. Л. 1.
33. Декреты Советской власти. – М., 1975. Т. 5. – С. 588–589.
34. Декреты Советской власти. – М., 1975. Т. 7. – С. 72–73.
35. Еженедельник чрезвычайных комиссий по борьбе с контрреволюцией и спекуляцией. 1918. № 1. С. 10.
36. Из истории Всероссийской чрезвычайной комиссии 1917–1921 гг. Сб. док. – М., 1958. – С. 138.
37. Из истории гражданской войны в СССР. Сб. док. Т. 2. – М., 1961. – С. 465.
38. Известия ВЦИК. 1919. 23 окт.
39. Известия ВЦИК. 1918. 2 нояб.
40. Известия ВЦИК. 1918. 6 октября.
41. Известия Саратовского Совета. 1918. Д. 41. Л. 248.
42. КиберЛенинка: <https://cyberleninka.ru/article/n/revolyutsionnyye-tribunaly-sovetskoj-rossii-v-1917-1922-gg-organizatsionnoe-stroitelstvo-i-pravovaya-deyatelnost-na-primere-kurskoj> .
43. Красный Дон. 1920. 11 июня.
44. Ленин В. И. ПСС. Т. 37. С. 175.
45. Отчет НКЮ VIII Всероссийскому съезду Советов. – М., 1920. – С. 11.
46. СУ РСФСР. 1920. № 52.
47. Правда. 1918. 3 дек.

48. Правда. 1918. 4 сент.
49. СУ РСФСР. 1918. № 91–92.
50. СУ РСФСР. 1918. № 35.
51. СУ РСФСР. 1918. № 44.
52. СУ РСФСР. 1919. № 13.
53. СУ РСФСР. 1919. № 51.
54. СУ РСФСР. 1920. № 21.
55. СУ РСФСР. 1920. № 89.
56. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. Сб. док. Т. 1. – М., 1959. – С. 94–96.

УДК 34.07  
ББК 67

## **ПРАВОВАЯ ОСНОВА ОТЧЕТОВ ДОЛЖНЫХ ЛИЦ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ ПЕРЕД ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМИ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМИ) ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*Кудимова В. В.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В данной статье автором рассматривается форма взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне с органами законодательной власти субъекта Российской Федерации. На примере Волгоградской области подробно раскрывается тема о заслушивании отчета начальника регионального Главного Управления МВД России перед депутатами Волгоградской областной Думы о состоянии правопорядка в регионе и об итогах работы подразделений органов внутренних дел. В статье приведены конкретные примеры решения на уровне субъекта Российской Федерации отдельных вопросов, поднимаемых в ходе отчета, направленных на укрепление правопорядка и обеспечение безопасности граждан.

**Ключевые слова:** законодательный орган государственной власти субъекта РФ, отчеты должностных лиц, территориальный орган МВД России, парламентский контроль, Волгоградская областная Дума, профилактика правонарушений, взаимодействие ветвей власти.

## **THE LEGAL BASIS OF THE RECORDS OF THE OFFICIALS OF THE TERRITORIAL BODIES OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA IN FRONT OF THE LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) BODIES OF STATE POWER OF SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE OF VOLGOGRAD REGION)**

*Kudimova V. V.*

**Abstract.** In this article the author considers the form of interaction of territorial bodies of the Ministry of internal Affairs of Russia at the regional level with legislative authorities of the subject of the Russian Federation. On the example of the Volgograd region, the topic of hearing

the report of the head of the regional Main Department of the Ministry of internal Affairs of Russia before the deputies of the Volgograd regional Duma on the state of law and order in the region and the results of the work of the departments of the internal Affairs bodies is revealed in detail. The article provides specific examples of solutions at the level of the subject of the Russian Federation of certain issues raised during the report aimed at strengthening the rule of law and ensuring the safety of citizens.

**Key words:** legislative body of the state power of the subject of the Russian Federation, reports of officials, territorial body of the Ministry of internal Affairs, parliamentary control, Volgograd regional Duma, prevention of offences, interaction of the branches of power.

Одной из актуальных задач российского государства являются обеспечение общественной безопасности и охрана общественного порядка. Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что предполагает наличие у региональных органов государственной власти полномочий в правоохранительной сфере, а также их взаимодействие с территориальными органами федеральных органов государственной власти в указанной сфере.

Взаимодействие региональных и федеральных органов государственной власти в правоохранительной сфере осуществляется в разнообразных формах. Одной из них являются отчеты должных лиц территориальных органов МВД России перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Какова правовая природа таких отчетов перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации? Чтобы разобраться в этом вопросе следует обратиться к нормам федерального законодательства.

Противодействовать преступности, охранять общественный порядок, обеспечивать общественную безопасность в России призвана полиция. Согласно статье 4 Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации и федеральные органы государственной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации контрольными полномочиями в отношении органов полиции Федеральный закон не наделяет.

Вместе с тем Федеральный закон «О полиции» содержит норму об отчетах территориальных органов МВД России перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом федеральный законодатель, помещая норму об отчете в статью 8 «Открытость и публичность», относит отчет к одному из способов информирования полицией общества о своей деятельности. Следовательно, заслушивание отчета должного лица территориального органа МВД России нельзя отнести к контрольным полномочиям законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации,

скорее это одна из форм взаимодействия полиции с региональными органами государственной власти.

Это вполне соответствует выводам ученых-юристов о том, что современный этап реформирования органов внутренних дел ориентирован на усиление централизованной формы управления в сфере внутренних дел [1, с. 194–197]. При этом О. В. Петрова отмечает, что для эффективного решения проблемы организации правоохранительной деятельности на уровне региона требуется комплексный подход, предусматривающий укрепление территориальной составляющей этой деятельности путем совершенствования механизма взаимодействия территориальных органов МВД России на региональном уровне и органов государственной власти по субъектам Российской Федерации. Поэтому характер данных взаимоотношений, объем их компетенции в вопросах организации деятельности органов внутренних дел нуждаются в корректировке [2, с. 147–149].

Видимо поэтому федеральное законодательство постоянно совершенствуется. Так в 2017 в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом от 29.07.2017 № 227-ФЗ были внесены изменения, согласно которым законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации теперь заслушивает информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации. По приглашению законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации руководитель территориального органа федерального органа исполнительной власти выступает на заседаниях законодательного (представительного) органа с информацией о деятельности территориального органа федерального органа исполнительной власти в соответствующем субъекте Российской Федерации и отвечает на вопросы депутатов в порядке, определенном регламентом или иным актом, принятым законодательным (представительным) органом. Эти изменения в законодательстве означают серьезное усиление роли органов государственной власти субъектов РФ в регионах.

Возвращаясь к вопросу об отчете должностных лиц территориальных органов МВД России, следует отметить, периодичность, порядок отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных отчитываться, определяет федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел. Так МВД России издан Приказ от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России», которым утверждена Инструкция по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России. Инструкция детально регламентирует форму отчета, определяет задачи проведения отчета, устанавливает правило о ежегодном отчете и устанавливает сроки его проведения. Инструкцией определен перечень информации, которая должна быть отражена в отчете.

Согласно пункту 3 указанного Приказа министрам внутренних дел по республикам, начальникам главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам Российской Федерации было поручено внести до 1 октября 2011 года в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения об утверждении порядка отчета перед ними о деятельности подчиненных органов внутренних дел с учетом требований утвержденной Инструкции.

Волгоградской областной Думой специальный правовой акт о порядке отчета начальника ГУ МВД России по Волгоградской области не принимался. Отчет начальника ГУ МВД заслушивается Волгоградской областной Думой в ходе «парламентского часа», порядок проведения которого определяется статьей 103 Регламента Волгоградской областной Думы. Согласно Регламенту на заседаниях Думы в рамках осуществления контрольных полномочий и взаимодействия Думы и органов исполнительной власти Волгоградской области, а также в целях информирования о процессах экономического и социального развития Волгоградской области предусматривается время («парламентский час») для ответов на вопросы депутатов приглашенными на заседания Думы Губернатором Волгоградской области, представителями Администрации Волгоградской области, руководителями иных органов исполнительной власти Волгоградской области и иными должностными лицами. По итогам «парламентского часа» на очередном заседании принимается постановление Волгоградской областной Думы.

Следует отметить, что в Волгоградской областной Думе практика заслушивания отчетов начальника ГУ МВД сложилась достаточно давно, еще до принятия Федерального закона «О полиции». Так в период с 2007 по 2010 гг. руководитель ГУВД по Волгоградской области ежегодно информировал депутатов Волгоградской областной Думы о деятельности органов внутренних дел по обеспечению законности и правопорядка. В заседаниях принимали участие также представители областной Прокуратуры, Управления федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков по Волгоградской области, Главного государственного инспектора пожарного надзора Волгоградской области, Волгоградской областной административной комиссии. В ходе заседаний Думы обсуждались вопросы обеспечения правопорядка, реализации областных целевых программ, направленных на профилактику правонарушений и повышения безопасности дорожного движения в регионе, противопожарной безопасности и ряд других вопросов. По итогам Волгоградской областной Думой принимались постановления, содержащие рекомендации в адрес федеральных органов государственной власти (Государственная Дума Федерального Собрания РФ и МВД России), региональных органов исполнительной власти (Администрация Волгоградской области), а также в адрес органов местного самоуправления с конкретными предложениями по решению наиболее важных проблем в сфере общественной безопасности.



С принятием Федерального закона «О полиции» практика заслушивания отчетов начальника ГУ МВД в Волгоградской области была продолжена. В своих отчетах начальник ГУ МВД особое внимание уделял вопросам борьбы с преступностью, профилактики правонарушений, безопасности дорожного движения, вопросам борьбы с коррупцией, терроризмом, незаконным оборотом наркотиков, учетно-регистрационной дисциплины, кадрового обеспечения органов внутренних дел. В отчете указывались конкретные проблемы ряда муниципальных образований Волгоградской области. Депутаты Волгоградской областной Думы знакомились со статистической информацией, задавали интересующие вопросы, обсуждали региональные проблемы в правоохранительной сфере.

Представляется, что заслушивание отчета начальника ГУ МВД позволяет депутатам на принципах открытости и публичности получить достоверную информацию о деятельности органов внутренних дел, а руководителю территориального органа МВД России услышать вопросы депутатов, представляющих интересы своих избирателей.

Есть в таких мероприятиях и большое практическое значение. В качестве примера можно привести реализацию областных целевых программ «Профилактика правонарушений на территории Волгоградской области» и «Повышение безопасности дорожного движения в Волгоградской области». Депутатским корпусом на протяжении ряда лет последовательно решался вопрос о внедрении в Волгоградской области комплекса камер видеонаблюдения и фото-видео фиксации правонарушений. В настоящее время данный вопрос нашел свою практическую реализацию в регионе. Еще одним примером может служить решение вопроса о создании в Волгоградской области специального учреждения для содержания иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы РФ. На решение этого вопроса потребовалось значительное количество времени и финансовых затрат, и в настоящее время учреждение создано.

Однако не все вопросы удается решить. Так уже несколько лет не находит своего решения вопрос о заключении соглашения между Министерством внутренних дел РФ и Администрацией Волгоградской области о передаче МВД России части полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность.

Очередной «парламентский час» состоялся в Волгоградской областной Думе 22 марта 2018 года на тему «О состоянии законности и правопорядка на территории Волгоградской области по итогам 2017 года». В ходе парламентского часа был заслушан отчет начальника ГУ МВД России по Волгоградской области, рассмотрены сведения о состоянии преступности и основных результатах оперативно-служебной деятельности органов и подразделений ГУ МВД России по Волгоградской области за 12 месяцев 2017 года. В ходе заседаний депутаты поднимали вопросы обеспечения правопорядка на проводимых в Волгограде играх Чемпионата мира по футболу, недопущения ре-

кламы наркотиков среди подростков в сети Интернет. Депутатами было отмечено снижение количества преступлений коррупционной направленности, улучшение обстановки на региональных автострадах и, как следствие, уменьшение числа пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях. По мнению участников заседания, итогом предпринятых в регионе скоординированных мер стало недопущение в 2017 году террористических актов, массовых экстремистских проявлений, нарушений общественного порядка, межнациональных и межрелигиозных конфликтов.

По итогам «парламентского часа» принято постановление ВОД от 25 апреля 2018 г. № 55/3990 «О рекомендациях парламентского часа». Информация о проведенном мероприятии размещена на официальном сайте Волгоградской областной Думы [3].

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что такая форма взаимодействия между законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и территориальным органом МВД России как отчет на заседании законодательного органа должных лиц территориальных органов МВД России повышает эффективность обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка в регионах.

#### **Библиографический список**

1. Петрова, О. В. Сущность принципа сочетания централизации и децентрализации в управлении органами внутренних дел // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 12. – С. 194–197.

2. Петрова, О. В. О разграничении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов МВД России на региональном уровне в сфере правоохраны // Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. – С. 147–149 // <https://elibrary.ru/item.asp?id=25518480>.

3. <http://volgoduma.ru/deputatskie-slushaniya-parlamentskie-chasy/23812-parlamentskiy-chas-ot-22-marta-2018-goda-na-temu-qo-sostoyanii-zakonnosti-i-pravoporyadka-na-territorii-volgogradskoy-oblasti-po-itogam-2017-godaq-.html>.

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГИБДД

*Кузнецова А. С.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** Госавтоинспекция Министерства внутренних дел Российской Федерации является главной структурой обеспечения прав и свобод граждан безопасности дорожного движения и формирования основ для их регулирования. В статье рассматривается организационно-правовое регулирование, структура, функции, принципы и направления деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения.

**Ключевые слова:** безопасность, нормативно-правовые акты, государственная инспекция безопасности дорожного движения, надзор, контроль, правила дорожного движения.

## ORGANIZATIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE TRAFFIC POLICE

*Kuznetsova A. S.*

**Abstract.** The State Motor Inspectorate of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation is the main structure for ensuring the rights and freedoms of citizens of road safety and forming the basis for their regulation. The article deals with the organizational and legal regulation, structure, functions, principles and activities of the State Road Safety Inspectorate.

**Key words:** safety, regulatory acts, state road safety inspection, supervision, control, traffic rules.

Самой острой социально-экономической проблемой в современном мире является высокий уровень аварийности автомобильных транспортных средств на дорогах. Дорожно-транспортные происшествия наносят обществу критический ущерб и требуют незамедлительных активных действий со стороны государства и общества для реализации программ и проектов повышения безопасности дорожного движения [6].

Главной причиной аварийности на дорогах служат плохая дисциплина водителей и пешеходов, которая выражается в сознательном пренебрежении правил дорожного движения. Следовательно, достаточно низкий уровень общественной безопасности и безопасности дорожного движения служит серьезной государственной проблемой, которая заметно отображается на внутренней безопасности страны, а также влияет на конституционные права и свободы граждан Российской Федерации.

Таким образом, Госавтоинспекция создана для объективного и всестороннего государственного надзора за дорожным движением.

Государственная инспекция безопасности дорожного движения представляет собой орган государственного контроля, который входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации для решения проблемных государственных задач в условиях нестабильности.

Согласно статье 3 Федерального закона «О безопасности дорожного

движения», главными приоритетными принципами службы ГИБДД являются:

- жизнь и здоровье граждан, которые выступают участниками дорожного движения;
- ответственность за безопасность граждан, находящихся на проезжей части, государством;
- взаимозависимость интересов обеспечения безопасности граждан, общества и государства [3].

Следовательно, главными составляющими деятельности Госавтоинспекции выступает законность, гласность, гуманизм, а также уважение прав и свобод гражданина РФ.

Госавтоинспекция МВД осуществляет определенный ряд функций: специализированные контрольные, надзорные за соблюдением правил дорожного движения и разрешительные для обеспечения безопасности дорожного движения.

Организационно-правовые основы при регулировании деятельности ГИБДД содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, Федеральном законе «О полиции», Федеральном законе «О безопасности дорожного движения», Кодексе РФ об административных правонарушениях, и других федеральных законах, указах и распоряжениях президента РФ, постановлениях и распоряжениях Правительства РФ, нормативно-правовых актах МВД РФ, законах и иных актах субъектов РФ, а также в Положении о ГИБДД МВД России [4].

Структура органов управления Государственной инспекции безопасности дорожного движения, согласно Положению о ГИБДД МВД России, включает в себя [4]:

- федеральный уровень главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- специализированный центр назначения обеспечения безопасности дорожного движения МВД РФ;
- региональный (территориальный) уровень подразделений Госавтоинспекции МВД РФ по субъектам Российской Федерации;
- специальные подразделения Госавтоинспекции субъектов РФ территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- районный уровень осуществления деятельности подразделений и отделов Госавтоинспекции МВД РФ по районам, городам и иным муниципальным образованиям.

Обеспечение безопасности на дорогах является основой задач решения демографических, экономических и социальных проблем, тем самым содействует развитию региона и повышению качества жизни.

Приоритетными направлениями социально-экономического развития Российской Федерации являются вопросы обеспечения безопасности дорожного движения в стратегических и программных документах.

Таким образом, постановлением правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года была издана федеральная целевая программа «Повы-

шение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», разработанная Министерством внутренних дел Российской Федерации, основной идеей которой является уменьшение показателей смертности при дорожно-транспортных происшествиях.

Для достижения цели данной федеральной программы требуются взаимодополняющие друг друга приоритетные задачи обеспечения дорожного движения:

- усовершенствование при оказании помощи пострадавшим в ДТП;
- формирование системы пропагандистского воздействия на граждан для создания отрицательного отношения к правонарушениям;
- повышение уровня культуры вождения;
- ужесточение требований для автошкол при подготовке получения прав и управления транспортным средством водителями;
- реализация информирования навыков безопасного поведения на дорогах для детей [5].

Основными мероприятиями программы для улучшения ситуации, связанной с аварийностью на дорогах в России выступают:

- мероприятия по улучшению технического состояния транспортных средств, которые эксплуатируются участниками дорожного движения. Главными составляющими данного мероприятия являются разработка и стимулирование внедрения новых информационных технологий для сокращения человеческой ошибки при управлении транспортом, формирование современных средств безопасности транспорта, поддержание автотранспортных средств в исправном техническом состоянии.

- мероприятия по организации движения транспорта и пешеходов и повышения безопасности дорожных условий. Основными характеристиками мероприятия являются повышение безопасности участков дорог при помощи устранения и профилактики возникновения опасных участков, пробок и заторов, повышение безопасности дорожной инфраструктуры, создание условий для безопасности пешеходов, усовершенствование интеллектуальных транспортных систем.

- мероприятия по развитию системы оказания помощи пострадавшим при дорожных происшествиях. Основными характеристиками мероприятия являются повышение уровня оперативности оказания медицинской помощи, использование новых технологий в данной сфере, формирование территориальной доступности медицинских учреждений, обеспечение реагирования координации служб оказания медицинской помощи пострадавшим.

- мероприятия по улучшению и развитию нормативно-правовой и методической базы в сфере безопасности дорожного движения. Деятельность данного мероприятия включает улучшение нормативно-правового обеспечения с помощью устранения пробелов в законодательстве, повышение статуса Российской Федерации на мировой арене, внедрение и разработка инструментов политической деятельности государства и преобразование институциональных основ.

- мероприятия по пропаганде безопасности детей при участии в дорожном движении. Главными составляющими данного мероприятия являются обучение и информирование детей и подросткового поколения и Правилах дорожного движения и формирование дисциплинарного их исполнения для безопасного поведения на дорогах, контроль за выполнением предписаний.

- мероприятия по предупреждению опасного поведения на дороге участников движения. Деятельность, направленная на повышение культуры поведения, улучшение подготовки водителей и информирование о возможных ситуациях во время движения транспорта, обеспечение соблюдения правил движения с помощью фиксации специальными техническими средствами административных правонарушений, которые работают в автоматическом режиме фото и видеосъемки.

Таким образом, создание новых гуманистических принципов деятельности ГИБДД и оснащение правовыми средствами и гарантиями правовой защищенности в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, позволяет выделить Госавтоинспекцию как стабильную систему правового регулирования эффективного воздействия органов внутренних дел на совокупность причин, которые порождают аварийность на дорогах России [7].

### **Библиографический список**

1. Конституция Российской Федерации» от 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 14.04.2014. № 15, ст. 1691.

2. Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 14.02.2011. – № 7. – Ст. 900.

3. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 10.12.1995 № 196-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 11.12.1995. – № 50. – Ст. 4873.

4. Указ Президента РФ от 15.06.1998 № 711 (ред. от 02.03.2018) «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения» (вместе с Положением о «Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – № 25, ст. 2897.

5. Постановление Правительства РФ от 03.10.2013 № 864 «О Федеральной Целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» // Собрание законодательства РФ. – 13.10.2013. – № 9. – Ст. 1020.

6. Ефимова, Ю. С. Защита прав граждан на безопасность дорожного движения // Законность. – 2012. – № 4. – С. 39–40.

7. Кузнецов, А. С. Особенности деятельности дорожно-патрульной службы ГИБДД МВД РФ // Административное право и процесс. 2011. – № 12. – С. 35–36.

## ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ОБЩЕЙ ПОЛИЦИИ В 1880–1905 ГГ.

*Мозер Н. И.*

*Магистрант факультета подготовки руководителей  
(начальников) территориальных органов МВД России  
Академии управления МВД России*

**Аннотация.** В статье с историко-правовых позиций рассматриваются организация и деятельность общей полиции Российской Империи в 1880–1905 годах. С учетом нормативных актов изучаемого периода и впервые вводимых в научный оборот архивных материалов, автор анализирует правовое регулирование и практику центральных и региональных органов общей полиции.

**Ключевые слова:** Министр внутренних дел, Департамент полиции, уезд, губерния, полицейское управление, общая полиция.

## THE ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE ACTIVITIES OF THE RUSSIAN TOTAL POLICE IN 1880–1905 YEARS

*Moser N. I.*

**Abstract.** In this article with historical and legal positions are considered the Organization and operation of General Police of the Russian Empire in 1880–1905. Taking into account the regulations target period and for the first time entered into scientific circulation of archival materials, the author analyses the legal regulation and practice of Central and regional bodies of the total police force.

**Key words:** Minister of the Interior, Police Department, County, province, Police Office, shared with the police.

В результате полицейской реформы 1880 г. и последовавшей за ней централизацией полицейского аппарата, управление общей полицией Российской Империи было сосредоточено в Министерстве внутренних дел. Направлял и координировал ее работу Департамент полиции МВД. Органами МВД на местах являлись отвечавшие за благочиние и спокойствие на вверенной территории губернаторы, которые руководили общей полицией в пределах соответствующего региона.

К руководящему составу общей полиции изучаемого периода относились полицмейстеры, исправники, приставы различных наименований, помощники названных должностных лиц. Нижними чинами общей полиции являлись помогавшие становым приставам урядники; полицейские служители городских полицейских команд; ведавшие определенной частью стана сотские; подчинявшиеся им десятские в селениях, а также рассыльные. Кроме того, исполнение обязанностей общей полиции допускалось в предусмотренных законом случаях чинами Отдельного корпуса жандармов [17, с. 2].

В «зависимости» от уездного полицейского управления находилось волостное правление, а также сельское «начальство». В силу этого его предста-

вители были обязаны принимать к исполнению все распоряжения полицейского управления, уездного исправника, а также станowych приставов. Волостные старшины и сельские старосты также могли исполнять полицейские функции.

Организационные и правовые основы деятельности общей полиции изучаемого периода сложились на предшествующем этапе, в ходе полицейской реформы 1862 г. Коренному переустройству при этом подверглась прежде всего уездная полиция. «Временными правилами об устройстве полиции в городе и уездах губерний» от 25 декабря 1862 г. уездная и городская полиции были объединены в одно целое, – уездные полицейские управления во главе с уездными полицейскими исправниками [14]. Последние назначались царским правительством и находились под началом соответствующих губернаторов. В губернских городах по вопросам, относящимся к компетенции уездных исправников на регулярной основе созывались их съезды. Так, в 1888 г. аналогичный съезд под председательством губернатора собрался в Саратове [1, с. 20].

Уездное полицейское управление ведало всем уездом с располагавшимися на его территории уездными и «безуездными» городами, посадами, местечками и селениями. Вместе со всеми вверенными ему полицейскими чинами оно также подчинялось губернатору и губернскому правлению. Управление слагалось из уездного исправника (начальник всей уездной полиции), его помощника, общего присутствия, а также временных отделений. Общее присутствие включало исправника (председатель), его помощника и заседателей от сословий. Кроме того, при каждом уездном полицейском управлении состояли канцелярия во главе с секретарем и рассыльные.

В некоторых губерниях (Пермской и Казанской в частности) уездные полицейские управления располагали еще и стражей (конной и пешей), сформированной из вольнонаемных лиц 5 мая 1903 г. Главное руководство ею осуществляли соответствующие губернаторы, к компетенции которых относились распределение и движение стражников по уездам. Количество личного состава уездной полицейской стражи в губернии, равно как и объем отпускаемых на ее содержание средств, определялись Министерством внутренних дел.

Своим назначением уездная полицейская стража имела охрану порядка и безопасности на вверенной территории и обязана была оказывать содействие волостным старшинам и сельским старостам при исполнении ими полицейских функций.

На нее возлагалось своевременное сосредоточение в нужном месте необходимого количества дисциплинированных вооруженных сил. Судя по отчетности, которая поступила о ее деятельности в Министерство внутренних дел, организация стражи со всей очевидностью весьма благоприятно отразилась на поддержании в названных регионах спокойствия и порядка. Однако, необходимым условием для этого явилось «нормальное течение общественной жизни». Назревающая революционная ситуация пока еще не внесла сво-



их корректив в ее организацию и деятельность. В изучаемый период силы стражи оказались распылены по значительной территории, ее вооружение, как и военная подготовка оставляли желать лучшего. Не способствовали эффективному исполнению возложенных на уездную полицейскую стражу служебных обязанностей отсутствие в ее составе конных частей в большинстве регионов. Перечисленные обстоятельства в случаях массовых беспорядков неизменно вызывали необходимость прибегать для их подавления к участию регулярных войск [4, л. 27].

Исполнительными полицейскими чиновниками в уездах являлись становые приставы и полицейские надзиратели. По ходатайству общественных организаций, частных обществ и лиц, МВД в ряде случаев учреждало должности исполнительных полицейских чиновников вне городских поселений, при условии, что названные заинтересованные структуры примут на себя расходы на их содержание.

В городах, посадах и местечках, расположенных на территории уезда, под руководством уездного полицейского управления действовали городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. В некоторых городах империи учреждались должности участковых приставов и околоточных надзирателей.

В полицейском отношении каждый уезд делился на станы, количество и величина которых определялись площадью его территории, количеством населения, уровнем преступности и иными местными условиями.

Малочисленность являлась одной из наиболее характерных черт российской общей полиции изучаемого периода, которая неизбежно сковывала ее деятельность. Так, в 1890 г. на 333382 жителя Камышинского уезда Саратовской губернии штат уездной полиции включал всего 7 человек и 31 сотрудника полицейской команды, частично располагавшихся в пригородных населенных пунктах (хуторах). Названное уездное полицейское управление составляли уездный исправник, помощник исправника, городской пристав, 3 становых пристава и надзиратель [1, с. 22–23].

Исключение из рассмотренных преобразований составили губернские и наиболее крупные уездные города, а также столицы, где в неприкосновенности была сохранена городская полиция, независимая от уездной. Например, в крупном промышленном и железнодорожном узле Царицыне, являвшемся уездным городом Саратовской губернии, в изучаемый период как самостоятельные органы, в разное время действовали объединенное уездное, уездное и городское полицейские управления. Городскую полицию возглавлял назначаемый губернатором полицмейстер. Названные города делились на части во главе с частными приставами. Им подчинялись помощники приставов и полицейские надзиратели. Части в свою очередь делились на участки и околотки, во главе с участковыми и околоточными надзирателями. На территории Царицына, например, было 2 полицейские части, а в пределах его уезда – 2 полицейских стана.

Как и прежде, несмотря на ее освобождение от некоторых хозяйственных функций, общая полиция была обременена чрезмерными, в значительной степени несвойственными ей функциями. Формально обязанности уездного полицейского управления, как и всей уездной полиции подразделялись на 2 основные части. Исполнительная включала как само исполнение, так и наблюдение за точным исполнением законов, постановлений и особых повелений правительства. К судебной-полицейской относилось принятие мер по прекращению возникающих беспорядков и предупреждение их возникновения впредь.

В рамках поддержания общественного порядка, важнейшей обязанностью уездной полиции была борьба с пьянством. Так, в изучаемый период Камышинская земская управа и Попечение о народной нравственности требовали от местной полиции неослабного наблюдения за тем, чтобы посещающие питейные дома лица, не засиживались в них продолжительное время [1, с. 18].

Серьезной проблемой, существенно осложнявшей призыв в армию молодого пополнения, традиционно также являлось злоупотребление спиртными напитками, разгул и бесчинства являвшихся в нетрезвом виде в воинские присутствия призывников и их родственников. Тем самым не только осложнялись определение годности призывников к воинской службе, затруднялась работа воинских присутствий, но и провоцировались столкновения с окрестным населением в местах призыва. Для наведения порядка, «общественного спокойствия и тишины» в местах воинского призыва потребовалось значительное усиление нарядов уездной полиции. Учитывая изложенное, 28 июля 1903 г. МВД губернаторам было предоставлено право в период заседаний воинских присутствий по приему новобранцев, закрывать в пунктах призыва казенные винные лавки и частные питейные заведения [6, с. 131].

В рамках своих полномочий уездная полиция была призвана всячески препятствовать возникновению и развитию на вверенной территории любых противозаконных сообществ. При появлении таковых, становые приставы обязаны были незамедлительно информировать об этом уездное полицейское управление, а то, в свою очередь, губернатора. При наличии в названных деяниях признаков государственных преступлений, уездная полиция информировала о них губернское жандармское управление, минуя даже лиц прокурорского надзора. В случаях не терпящих отлагательства, при отсутствии жандармских чинов, ее сотрудники были вправе открывать по таким делам дознание, с осуществлением первоначальных следственных действий.

Важная роль уездной полиции отводилась при противодействии уголовной преступности. При этом всем ее чинам и служителям вменялось в обязанность «тайно разведывать» деяния воров и разбойников, «примечать» подозрительных лиц, а также брать под стражу тех, у кого будет изъято похищенное. В случаях неочевидных преступлений полиция была обязана повсеместно извещать об их совершении на предмет выявления похищенного, вещественных доказательств и подозреваемых.

В силу своих полномочий чины и служители уездной полиции оказывали «всем и каждому» покровительство и защиту от личных обид и насилий всякого рода. При наличии достаточных оснований уездное полицейское управление было вправе начать производство по таким делам и при отсутствии формальной жалобы потерпевшего.

«Особенное попечение» чины уездной полиции осуществляли о сохранении «народного здоровья». Например, на основании циркуляра Саратовского губернского правления от 11 сентября 1889 г., приставом 2-го стана Царицынского уезда была составлена ведомость о ходе эпизоотии ящура и оспы на домашних животных на вверенной территории с 15 по 22 января 1890 г. [9, с. 77–78] Информация о признаках и проявлениях эпизоотий поступала приставам от сельских старост. В 1902 г. Камышинской уездной управой местным полицейским властям был поручен надзор за обеспечением окрестного населения поголовными бесплатными прививками от сибирской язвы, устройством скотомогильников и т.п. [1, с. 26].

Согласно установленному порядку, волостные власти незамедлительно сообщали местным чинам полиции о всех проявлениях опасных заболеваний людей и животных. Так, Песковатский волостной старшина Царицынского уезда 13 июля 1892 г. своим отношением донес приставу 2 стана названного уезда о смерти с признаками холеры одной из крестьянок, а также заболевания ее сына с аналогичными симптомами [9, с. 15].

Непосредственное участие чины и служители уездной полиции принимали в противопожарных мероприятиях; устранении последствий природных катаклизмов; поддержании в исправном состоянии путей сообщения.

Противодействие нарушению правил торговли являлось еще одной важной функцией уездной полиции. Особое внимание при этом уделялось преследованию торговцев контрабандным товаром, безакцизными и несертифицированными напитками и табаком, испорченными продуктами питания, ядовитыми и сильнодействующими веществами, порнографией и запрещенными цензурой изданиями, приобретенным заведомо преступным путем имуществом, а также спекулянтов хлебом и иными съестными припасами во время неурожая. Чины и служители уездной полиции, сотские в частности, бдительно следили за состоянием мер и весов. При нарушении таковых становые приставы запрещали их использование, а виновных привлекали к установленной ответственности.

В рамках своих полномочий по сбору казенных (государственных) и земских (местных) налогов и сборов, чины уездной полиции всех уровней неустанно заботились о пополнении государственной казны. Так, полицмейстеры и уездные исправники на местах, согласно губернаторским предписаниям от 7 января 1902 г., были вправе обращаться к ним за разрешением об открытии буфетов с крепкими спиртными напитками в случае устройства благотворительных вечеров, лишь после оплаты их устроителями причитающегося гербового сбора [7, с. 13].

Необходимо отметить, что с принятием Устава уголовного судопроизводства 1864 г., согласно его ст. 254, из ведения общей полиции были изъяты судебные и следственные полномочия. Согласно названному уставу, общая полиция обязана была обнаруживать преступления и проступки, а также оказывать судебным следователям содействие в их предварительном расследовании. Основной ее задачей при этом было установление характера и обстоятельств совершения преступления, а также выявление его виновников. Кроме того, полицейские были обязаны принять все необходимые меры к тому, чтобы воспрепятствовать подозреваемому скрыться, а также сохранить следы преступления. Сбор необходимых в этой связи сведений, а также принятие надлежащих к этому мер определялось МВД как дознание или розыски. Общей целью таковых являлся сбор и предоставление в распоряжение судебных властей материалов, необходимых для предварительного расследования и рассмотрения в суде уголовных дел.

Как показало время, рассмотренные выше пожелания МВД относительно участия полиции в разбирательстве по уголовным делам во многом оказались утопичными и трудноосуществимыми, в связи с чем искомого эффекта они не принесли. Даже в столице ее обер-полицмейстер Ф. Ф. Трепов вынужден был признать, что перегруженные тяготами службы чины наружной полиции оказались не в силах исполнять обязанности по раскрытию, предупреждению и пресечению преступлений [3, с. 286].

После издания в 1881 г. «Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» значительно усилилась деятельность общей полиции по надзору. 12 марта 1883 г. Министерством внутренних дел было издано «Положение о полицейском надзоре». Гласный полицейский надзор, осуществление которого возлагалось на общую полицию, устанавливался в административном порядке как в местах «водворения» (административной ссылки) лиц, так и по месту их постоянного жительства.

Чины общей полиции имели право входить в квартиры поднадзорных в любое время, производить у них обыски, просматривать корреспонденцию, давать разрешение на отлучку с места жительства. Гласный надзор полиции выступал таким образом и как дополнение к административной ссылке, и как самостоятельное административное наказание.

Чины общей полиции выполняли розыскные поручения Департамента полиции как по общеуголовным, так и политическим делам. Например, 20 октября 1899 г. губернаторы, градоначальники и обер-полицмейстеры на местах приняли к исполнению его поручение о розыске, обыске и аресте на случай обнаружения, подлежащего привлечению к расследованию в порядке Положения от 14 августа 1881 г., проходящего по делу Гомельского комитета РСДРП М. А. Цетлина, скрывшегося с места службы рядового 158 пехотного полка [6, л. 409].

На общую полицию возлагалось приведение в исполнение административной высылки, а также арестов. Например, в январе 1903 г. царцынский

уездный исправник принял к исполнению предписание саратовского губернатора о месячном аресте при полиции с последующим установлением гласного надзора по месту жительства на 1 год, а также высылке на 3 года в Архангельскую губернию под гласный надзор полиции «подвергнутых взысканию» за хранение и распространение «преступных сочинений» нескольких крестьян. По заведенному порядку, административная высылка осуществлялась этапным порядком чинами общей полиции в распоряжение губернаторов мест назначения, при особых открытых листах установленной формы [8, л. 21].

9 июня 1878 г. императором было утверждено Временное положение «О полицейских урядниках в 46 губерниях по общему учреждению управляемых» [11, с. 9]. Урядники учреждались в штатах уездных полицейских управлений с целью усиления уездной полиции низшими исполнительными чинами, постоянно действующими на местах, находящихся в ближайшем соприкосновении с населением, но от него независимых. По своему статусу урядники являлись исполнительными помощниками станových приставов. Наряду с исполнением полицейской службы на них возлагались руководство деятельностью сотских и десятских, а также надзор за ними.

Личный состав урядников достигал 5 тыс. человек и в основном был конным, причем лошади ими приобретались за собственный счет. Вместе с тем, по усмотрению МВД корпус урядников мог комплектоваться и пешими чинами. На каждый уезд в среднем приходилось 11 урядников. Между губерниями урядники распределялись Министром внутренних дел, между уездами – губернатором, по станам – уездными исправниками. В обязанность последних входило назначение урядников на должность и их предварительное испытание на пригодность к ней.

Необходимо уточнить, что каких либо принципиальных различий в плане осуществляемых полномочий в изучаемый период между общей и политической полицией проведено не было. К компетенции общей полиции также относилась борьба с проявлениями недовольства существующим государственным и общественным строем, содействие жандармерии в розыске и наблюдении за политически неблагонадежными лицами.

Чины общей полиции наравне с жандармами имели право арестовывать подозреваемых в совершении государственных преступлений лиц в местностях, объявленных на положении усиленной или чрезвычайной охраны согласно «Положению о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» от 14 августа 1881 г. [15].

Нижними чинами общей полиции изучаемого периода являлись упоминавшиеся выше избранные от крестьян сотские и подчинявшиеся им десятские. В свою очередь они находились в ведении уездного полицейского управления и лично станového пристава. На вверенной территории они наблюдали за сохранением благочиния, общественного спокойствия, безопасности и порядка [16].

В столичных городах – Санкт-Петербурге и Москве организация общей полиции отличалась существенными особенностями, вызванными их значе-

нием и состоянием преступности в них. Так, Санкт-Петербургскую полицию возглавлял обер-полицмейстер, которому подчинялись 3 выполнявших инспекторские функции полицмейстера, а также 2 чиновника для особых поручений. Основным звеном органов полиции здесь были участки во главе с приставами. В подчинении пристава находились 2 помощника, прикомандированный офицер и письмоводитель. Составными частями участков были околотки во главе с околоточными надзирателями. Им подчинялись городовые постовой службы и дворники. Городовые несли постовую службу на улицах и занимались непосредственной охраной общественного порядка. Посты могли быть постоянными, подвижными, суточными, ночными и дневными. Так, в 1883 г. в Санкт-Петербурге действовали 559 постов, 504 из них были постоянными [12, с. 62]. Подготовку городских и помощь в несении постовой службы осуществлял основанный в 1867 г. полицейский резерв. Охраной содержащихся при полиции арестантов занималась особая служительская команда. Околоточные следили за общественным порядком, уличным освещением, ведением домовых книг, паспортной пропиской, функционированием торговых заведений и пр. На территории каждого участка проживали как правило 3–4 тыс. населения.

В изучаемый период действовали и получили дальнейшее развитие подразделения сыскной полиции, первое из которых было образовано еще в 1866 г. в Санкт-Петербурге. Как известно, на них возлагалось производство розысков и дознаний по уголовным делам, а также предупреждение и пресечение преступлений [13, с. 143]. Понадобились десятилетия для того, чтобы российская сыскная полиция в лице небольшого штата сотрудников перешла от канцелярской работы по учету и регистрации находившихся в розыске лиц и имущества в пределах столицы, к собственно оперативно-розыскной деятельности. Однако в рассматриваемый период названные преобразования сыскной полиции все еще находились в промежуточной стадии и еще не получили своего завершения в виде общегосударственной системы уголовного розыска.

В 1881 г. сыскные части были дополнительно образованы при Московском полицейском управлении, а затем в Варшаве, Киеве, Риге, Одессе, Баку, Ростове-на-Дону, Тифлисе, Севастополе и Лодзи. С течением времени существенно возросли штаты и финансирование сыскной полиции, что позволило повысить ее эффективность, а также усовершенствовать формы и методы работы. В 1890 г. при Санкт-Петербургской сыскной полиции были созданы антропометрическое бюро и фотолаборатория. Были налажены сбор и систематизация криминалистических учетных данных на преступников, в частности картотечная система информационного обеспечения. Со временем сотрудники сыскной полиции были закреплены за полицейскими отделениями и участками, что позволило обеспечить более тесное взаимодействие с наружной полицией. Число регистрационных подразделений сыскной полиции, которые именовались столами, постоянно возрастало. Первоначально криминалистический учет преступников и подозреваемых осуществлял стол приво-

дов. Затем был образован стол находок, ведавший регистрацией и розыском утраченных вещей, денег и документов. Кроме того, был образован особый информационный массив в отношении лиц, у которых имелось холодное оружие. В 1902 г. создается стол учета общественных помощников полиции, швейцаров и дворников, в частности. Им накапливалась компрометирующая информация на лиц данной категории, а также служащих питейных заведений и извозчиков. Благоприятно сказывалось на результатах борьбы с наиболее опасной, особенно рецидивной, преступностью, развитие взаимодействия между подразделениями сыскной полиции разных городов.

Оценить эффективность российской общей полиции в изучаемый период довольно сложно, учитывая отсутствие обобщающих систематизированных сведений. Вместе с тем следует признать, что имевшиеся недостатки, а также состояние преступности и общественного порядка в стране вызывали ее острую критику как в обществе, так и со стороны компетентных государственных органов. С тем, чтобы разобраться в реальной ситуации по этому поводу, в научный оборот нами была введена посвященная общей полиции отчетность полиции политической, адресованная для принятия мер вышестоящему Департаменту. В качестве примера использована вполне репрезентативная практика Царицынского уездного полицейского управления, обслуживавшего один из крупнейших и развитых в промышленном, транспортном и сельскохозяйственном отношении уездов, по числу своих предприятий практически сравнявшегося с губернским Саратовом.

Так, в политических обзорах конца 19 в., составленных помощником начальника саратовского губернского жандармского управления в Царицынском и Камышинском уездах, систематически отмечалась бездеятельность как Царицынского полицмейстера лично, так и подчиненной ему полиции в целом. Царицынская полиция поражала современников своей несостоятельностью и вызывала массу нареканий со стороны общества. Полицейские не только не выполняли своих служебных обязанностей, но и не соблюдали даже правил ношения форменного обмундирования. Причем приставы не только вели праздную жизнь, но и вели расходы, значительно превышавшие отпускаемое им содержание, что наводило на мысль об их очевидном мздоимстве [5, с. 12, 22]. Как отмечалось в жандармских отчетах, царицынский полицмейстер был настолько не компетентен, что даже не знал форм и методов полицейского надзора. По данным жандармерии, в полицейской службе полицмейстер не понимал ничего, был недалек, мало развит и ограничивался только внешним лоском. В основном его служебная деятельность сводилась к смотрам извозчиков и пожарных команд. Вместе с тем, полицмейстер был «мастер покутить», чему и уделял основную часть своего времени [5, л. 34].

Его подчиненные также не утруждали себя исполнением своих служебных обязанностей, розыском лиц, состоящих под негласным надзором полиции, в частности. Несмотря на то, что разыскиваемые зачастую не скрываясь проживали в центре города, на запросы жандармов царицынские чины общей полиции предпочитали отделяться стандартными отписками о том,

что таковые не обнаружены. Дело доходило до того, что в условиях волокиты и бездеятельности, царивших в царицынском полицейском управлении, жандармы и полицейские соседних регионов вынуждены были самостоятельно прибывать в Царицын для задержания лиц, в отношении которых при названных обстоятельствах они получали бумаги о «нерозыске» [5, л. 34].

Между тем, порядка в стремительно развивающемся городе было настолько мало, что в нем существовали целые районы (т. наз. «Вор-Гора», «Кавказ», «Сибирь», «Балканы»), в отношении которых полиция ничего не знала о количестве и составе проживающих там лиц, не имела никаких сведений даже о расположении улиц и домов.

Печальной особенностью Царицына, по словам названного жандармского чина, в изучаемый период стала поножовщина. Начиная с 12-ти летнего возраста практически все царицынские мещане имели при себе ножи, которые пускали в ход при всяком удобном случае. Демонстрируя свою удаль и «зверское геройство» царицынские «баши-бузуки» всаживали их в бока и животы и правым, и виноватым. Порой лишь казачьи нагайки оказывались в состоянии привести в чувство открыто смеявшихся над тюремным заключением и считавших арестантские роты пустяком указанных лиц, водворить в городе мир, тишину и спокойствие такими действенными, хотя и негуманными средствами. По весьма приблизительным данным царицынских жандармов, только за 1900 г. в результате поножовщины были убиты 25 жителей Царицына, 65 – тяжело ранены. Пользуясь попустительством и бездеятельностью полиции, Царицын наводнили воры и грабители, совершавшие преступления практически ежедневно. Грабежи стали настолько заурядным явлением, что злоумышленники стали вламываться в дома граждан даже днем и в центральной части города. Оказавшись практически беззащитными, обыватели вынуждены были приобретать огнестрельное оружие и обороняясь, пускать его в ход [5, л. 34].

Анализ материалов, касающихся общественно-политической обстановки в стране накануне революции 1905 г. показывает, что царицынская полиция не была исключением в плане ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей и неспособности эффективно противостоять разгулу преступности, массовым нарушениям общественного порядка и активизирующимся революционным проявлениям. Между тем, в канун революции, признаки которой с началом 20 в. стали проявляться все отчетливей, основной задачей общей полиции являлась борьба с проявлениями недовольства существующим государственным и общественным строем, содействие жандармерии в розыске и наблюдении за политически неблагонадежными лицами [2, с. 210]. Отличительной чертой эпохи революций и коренных государственных преобразований, в которую вступала Россия, по наблюдениям Департамента полиции являлось отсутствие в обществе сознания необходимости «должного проводиться со строжайшей последовательностью» по всей стране порядка, что в свою очередь служило «наиболее ощутительным недостатком в укладе жизни отечества» [6, л. 206–207]. От органов власти и ее



представителей в лице полиции в этих условиях требовалось оставаться твердыми и беспристрастными в смысле сохранения установленного законом порядка. Неуклонное исполнение администрацией и полицейскими органами своих обязанностей по мысли Департамента полиции было призвано внушить участникам беспорядков осознание того, что их дерзкие выходки не будут встречены властью с опущенными руками и их противоправные действия бесперспективны.

Между тем, сведения, которыми располагало Министерство внутренних дел, свидетельствовали о том, что в большинстве случаев имевших место массовых беспорядков и бесчинств, местные власти реагировали на них не адекватно. Вооруженные силы для их подавления доставлялись не к месту и не вовремя, руководство ими осуществлялось нерешительно, собрания разрешались без должной осмотрительности, зачинщики и главари беспорядков задерживались с опозданием. Перечисленные обстоятельства создавали благоприятные условия для «врагов порядка» и со всей очевидностью свидетельствовали о слабости полиции и местных властей, а зачастую и об их полной профессиональной непригодности. Почти всегда оказывалось, что местные полицейские органы и администрация настолько растеряны и слабы, что приходилось констатировать практически полное их бездействие. Именно такие результаты дали, к примеру, расследования по делам демонстраций и волнений учащейся молодежи в Томске, еврейского погрома в Кишиневе, одесской забастовки рабочих и ремесленников, произошедших в 1903 г. Требуя чрезвычайных прав и полномочий для восстановления общественного порядка на вверенной территории, местные чины полиции, между тем, по заключению Департамента полиции совершенно не использовали возможности, предоставленные им в этом отношении общими законоположениями.

### **Библиографический список**

1. 100 лет на страже закона и порядка. – Волгоград, 2018. – С. 18.
2. Борисов, А. В. Министры внутренних дел России. 1802 – октябрь 1917 г. – СПб., 2002. – С. 210.
3. Высотский, И. П. Санкт-Петербургская столичная полиция и градоначальство. Краткий исторический очерк. – СПб., 1903. С. 286.
4. ГАВО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 98. Л. 27.
5. ГАВО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 23. Л. 12, 20.
6. ГАВО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 43. Л. 131.
7. ГАВО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 59. Л. 13.
8. ГАВО. Ф. 6. Оп. 1. Д. 88. Л. 21.
9. ГАВО. Ф. 21. Оп. 1. Д. 13. Л. 15.
10. Епифанов, А. Е. Организационные и правовые основы информационной службы полиции дореволюционного Царицына. Вестник Волгоградского государственного университета. 2016. № 1 (30). Серия 5. Юриспруденция.

11. История полиции дореволюционной России. – М., 1981. – С. 9.
12. Обзорение настоящего состояния и деятельности С.-Петербургской полиции. – СПб, 1883. – С. 62.
13. Органы внутренних дел Российской Империи. Т. 1. М., 2002. С. 143.
14. ПСЗ. Собр. 2. Т. 37. № 39087.
15. ПСЗ. Собр. 3. Т. 1. № 350.
16. ПСЗ. Собр. 2. Т. 1. № 1470.
17. Справочная книжка для полицейских урядников. Составлена по распоряжению Министра внутренних дел. – СПб., 1879. – С. 2.

УДК 340.111.57  
ББК 67.00

## О ПОНЯТИИ И ОСОБЕННОСТЯХ ЗАПРЕЩЕННЫХ ПРАВОВЫХ СИМВОЛОВ

*Морозов И. К.*  
*Магистрант Института права ВолГУ*

**Аннотация.** В статье анализируются понятие и особенности запрещенных правовых символов, дана их классификация. Кроме того, автор выделяет отличительные особенности группы запрещенных правовых символов и на основании выделенных ключевых особенностей этой группы символов автором предпринята попытка дать комплексное определение запрещенных правовых символов.

**Ключевые слова:** правовой символ, юридическая техника, запрещенный символ, юридически-значимый символ, источники права, нацизм.

## ON THE CONCEPT AND FEATURES OF PROHIBITED LEGAL SYMBOLS

*Morozov I. K.*

**Abstract.** The article analyzes the notion and features of prohibited legal symbols, their classification is given. In addition, the author distinguishes the distinctive features of a group of prohibited legal symbols and, based on the key features of this group of symbols, the author has attempted to give a comprehensive definition of prohibited legal symbols.

**Key words:** legal symbol, legal technique, prohibited symbol, legally significant symbol, sources of law, Nazism.

Современный человек окружен большим количеством символических образов. Следует согласиться с тем, что количество и значение символов в современном мире не снижается пропорционально повышению уровня развития общества [1. С. 12–19]. Наоборот, с усложнением общественного устройства количество символов и их видовое разнообразие, на наш взгляд, только возрастает. Потребление и усвоение беспрецедентного количества

информации современным человеком, живущим в цифровую эпоху, приводит к необходимости делать эту информацию более доступной, сжатой и интуитивно понятной, и символизация способствует выполнению этой задачи.

Из всего многообразия окружающих нас символов можно выделить отдельные виды символов, группирующихся, например, в зависимости от сферы применения, структурной идентичности, содержания, времени возникновения и т. д. Особняком в системе социальных символов стоит группа правовых символов.

Прежде всего, само право может рассматриваться как важный социальный символ метаюридического плана, отражающий в сознании людей такие ценности, как авторитет, власть, сила, справедливость, порядок [2. С. 56–57]. Однозначно к группе правовых символов необходимо отнести символы, содержащиеся в большом количестве нормативных актов по технике безопасности, противопожарной безопасности, движению транспорта. Принадлежность этих символов к правовой группе труднооспорима в виду их нахождения в самих источниках права – нормативных актах. Это правовые символы в узком смысле, они установлены или санкционированы действующим законодательством. Наравне с этой традиционно рассматриваемой в качестве правовых символов группой выделяют также группы символов, используемых в праве, и символов, которые упоминаются в законодательстве, не приобретая при этом правового характера [3. С. 56–57]. К последней группе относятся символы, использование которых запрещается действующим правом. Прямой запрет, например, на использование определенной символики под угрозой юридической ответственности, содержащийся в нормативных актах, вводит эту символику в отдельную группу юридически-значимых символов, запрещенных правом.

Все вышеперечисленные группы символов охватываются понятием «правовые символы» в широком смысле, к этой категории относятся все символы, являющиеся частью правовой культуры общества, включенные в правовую систему.

Группа юридически значимых символов может быть обособлена в отдельную категорию, которая включает все символы, так или иначе опосредованные правом: как охраняемые им, так и запрещенные [4. С. 291]. Следует согласиться с тем, что обособление категории юридически-значимых символов обуславливается тем, что определенная группа символов не может рассматриваться в качестве правовых, так как несет в себе отрицание общепризнанных правовых ценностей [5. С. 4].

Первой отличительной особенностью группы юридически-значимых символов, запрещенных действующим правом, является неправовой характер появления этой символики. Право не создает эти символы, их появление и существование никак не связывается с правом до того момента, пока в правовой системе не будет установлена юридическая ответственность за их использование. Эти символы начинают относиться к группе юридически-значимых символов постольку, поскольку их использование запрещается

правом. Правовой запрет становится, таким образом, проводником изначально не связанной с правом символики в группу юридически-значимых символов. Отсюда вытекает следующая особенность – двойственный характер символики, запрещенной правом, ее принадлежность, как минимум, к еще одной группе символов, не связанной с правом. Например, сдвоенные руны, используемые для обозначения военизированных формирований СС в Третьем рейхе, изначально принадлежали к группе древнегерманских символов, и обозначали Солнце. Путем установления в российском праве юридической ответственности за демонстрацию эта символика была отнесена к группе юридически-значимых символов, запрещенных правом.

Подытожив, можно еще раз отметить отличительные особенности группы запрещенных правовых символов: это, во-первых, неправовой характер символов, а, во-вторых, принадлежность помимо правовой группы символов, как минимум, еще к одной группе символов, не связанной с правом.

Прежде чем на основании выделенных особенностей сформировать определение запрещенных правовых символов, необходимо определиться с тем, что такое символ в его общесоциальном значении. Согласно толковому словарю русского языка символ – это сущность в немногих словах или знаках [6. С. 661]. Символ – это некоторая знаковая структура, служащая для обозначения идеального содержания, отличная от ее непосредственного бытия, открывающегося органам чувств [7. С. 349]. Представляется, что в самом общем смысле символ – это знаковая структура, отражающая в нашем сознании некую идею или идейно-образную конструкцию.

Правовой символ в юридической литературе традиционно понимается как закрепленный законодательством условный образ, используемый для выражения определенного юридического содержания и понятный окружающим людям [8. С. 74]. Запрещенные символы ассоциируются в общественном сознании с теми идеями и образами, которые в силу исторических, политических и иных причин признаны опасными и деструктивными для общественного развития.

Таким образом, запрещенные правовые символы – опосредованные правом юридически значимые символы, носящие неправовой характер, принадлежащие помимо правовой группы символов, как минимум, еще к одной группе символов, не связанной с правом, и ассоциирующиеся в общественном сознании с негативными идеями и образами.

### **Библиографический список**

1. Колмыков, П. Д. О символизме права вообще и русского в особенности. – СПб., 1839. – С. 12–19.
2. Давыдова, М. Л. Правовые символы и символы в праве: понятие, значение, классификация // Юридическая техника. – 2008. – № 2. – С. 56–57.
3. Давыдова, М. Л. Правовые символы и символы в праве: понятие, значение, классификация // Юридическая техника. – 2008. – № 2. – С. 56–57.

4. Давыдова, М. Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: Монография / ГОУ ВПО «ВолГУ». – Волгоград: Изд-во «ВолГУ», 2009. – С. 291.

5. Давыдова, М. Л. Классификация правовых символов // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – № 4 (9). – С. 4.

6. Даль, В. И. Толковый словарь русского языка / В. И. Даль. – М.: АСТ, 2005. – 661 с.

7. Пигалев, А. И. Культурология. – Волгоград, 1999. – С. 349.

8. Бабаев, В. К., Баранов, В. М. Общая теория права: краткая энциклопедия. – Н. Новгород, 1997. – С. 74.

УДК 340.131

ББК 67.0

## О ПОДХОДАХ К ПОНЯТИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ

*Репина Л. А.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье раскрываются вопросы понимания сущности и содержания государственного принуждения. Рассматриваются главные признаки и проблемы определения понятия «государственное принуждение». Анализируются главные научные подходы к определению государственного принуждения.

**Ключевые слова:** социальное принуждение, государственное принуждение, государственная власть, силовое воздействие, метод государственного воздействия, реализация властной воли, государственное-правовое принуждение.

## ON APPROACHES TO THE CONCEPT OF STATE COERCION

*Repina L. A.*

**Abstract.** The article reveals the issues of understanding the essence and content of state coercion. The main features and problems of the definition of the concept of "state coercion" are considered. The main scientific approaches to the definition of state coercion are analyzed.

**Key words:** social coercion, state coercion, state power, forceful influence, method of state influence, realization of imperious will, state legal coercion.

Понятие «принуждение» исследовано с различных сторон, так как оно широко употребляется большим количеством наук такими как, философия, социология, политология, психология, а также юридическими науками.

За большой период в Советском Союзе, а потом и в Российской Федерации, проблема государственного принуждения не получила единообразного понимания. Это происходило по многим причинам. Во-первых, неприятие нашими учеными западной теоретической мысли. Во-вторых, игнорирова-

ние российских дореволюционных исследований. В-третьих, запрет на глубокое изучение проблемы государственного принуждения, который существовал достаточно долгий период времени, приостанавливали данный процесс [1].

Большим препятствием к изучению проблемы государственного принуждения послужило и то обстоятельство, что многие ученые уравнивали государственное принуждение и юридическую ответственность, так как считали, что и там, и там основанием является деяние лица, имеющее противоправный характер.

Чтобы определить, что такое «государственное принуждение» нужно разобраться в его признаках. Многие ученые, долгое время изучавшие проблему определения понятия государственного принуждения, пришли к выводу, что основными признаками государственного принуждения, являются: государственное принуждение считается разновидностью социального принуждения; носит правовой характер; государственное принуждение воздействует на сознание, волю, и поведение человека; оно реализуется с помощью применения разнообразных мер; главным основанием для его применения являются совершенные правонарушения или угрозы, предшествующие им; оно используется для осуществления общественного порядка и безопасности [2].

Таким образом, рассмотренные выше признаки государственного принуждения позволяют дать определение его понятия.

Государственное принуждение – это оказываемое с целью обеспечения выполнения государственной воли и осуществляемое посредством применения или угрозы применения государственным аппаратом организованного воздействия на граждан и общество, в результате которого достигается ограничение их деятельности рамками требований государственной воли.

Государственное принуждение – жесткий метод социального влияния, главной задачей которого является, обеспечение воли государства. В свою очередь, государство обязано защищать и уважать интересы как всего социума, так и отдельных людей, живущих в нем. У государственного принуждения существует специальный аппарат, организованная сила, которая его определяет, благодаря этому государственное принуждение есть метод правильной организации общества.

Государственное принуждение является многогранным социально-правовым явлением, которое можно трактовать с различных точек зрения. Вместе с тем существуют разнообразные подходы, главной задачей которых является выявление его понятия, сущности и содержания: юридический (правовой), социальный (управленческий), психологический (волевой). Объединение данных подходов, представляет возможность лучше узнать смысл государственного принуждения как вида социального принуждения и правового явления, его социальную роль и задачу в демократическом правовом государстве [3].

В русле указанных подходов происходило развитие концепции государственного принуждения.

Так, психологическую (волевою) трактовку принуждения сформулировали Н. А. Беляев и В. Г. Смирнов. По их мнению, убеждение и принуждение, отличаются по характеру и психологическому влиянию на разум общества: принуждение используется в том случае, когда, поведение человека устанавливается волей государства и органами власти несмотря на желания самого человека. [4]. Данная трактовка, акцентирует внимание на общественном и государственном принуждении, в то время как социальная функция принуждения в нем не выявляется. Также не вполне понятно место и роль принуждения в общественной жизни. Но социологический (управленческий) подход, помогает заполнить недостатки, выявленные в первой трактовке. По словам И. А. Сперанского – убеждение и принуждение это два исторически обусловленных метода влияния на разум и желания общества по ходу регулирования повседневной жизни людей. Данная трактовка правильно подчеркивает историческую обусловленность принуждения.

Говоря о юридической трактовке принуждения, можно выделить определение, предложенное А. И. Каплуновым. По его мнению, принуждение является способом влияния, заключающим в себе использование государством, органами власти и их должностными лицами четко определённых законодательством мер, которые в свою очередь представляют собой порядок правовых ограничений, обременений, лишений или иных действий, цель которых - заставить уполномоченных на это лиц выполнять порученные им обязанности и следовать установленным законодательством запретам, а также гарантировать правопорядок, безопасность личности, общества и государства в целом от возможных и реальных опасностей [5].

Одним из наиболее распространенных является подход, согласно которому принуждение трактуется, главным образом, как метод, средство влияния на общество. Приверженцы этого подхода считают принуждение средством, благодаря которому реализуется влияние социальной общности или отдельного человека касательно коллектива или индивида для эффективного достижения конкретного результата; процесс освобождения личной воли с помощью внешнего влияния, направленный на попытку заставить человека совершить какое либо действие, либо наоборот воздержаться от него; метод влияния, предоставляющий возможность выполнять действия индивидов несмотря на их волю и желание, в пользу принуждающего. Сторонник подобного суждения А. И. Козулин полагал, что принуждение – это насильственный метод реализации публичной власти и проявляется в таком влиянии на поведение людей и общества в целом, которое отнимает у них право совершать действия не смотря на предъявляемые требования [6].

П. В. Демидов понимает сущность социального принуждения в индивидуально-волевом влиянии обязывающего лица на желание принуждаемого лица, которое выражается лишением воли принуждённого. И. П. Жаренов рассматривает, сущность принуждения во влиянии на желание подвластного субъекта для того чтобы ее изменить и ориентировать на социально необходимое поведение [7].

Таким образом, можно говорить о том, что, разные авторы, раскрывая сущность государственного принуждения как отдельного вида социального принуждения, приходят к общему мнению, что оно состоит в определённом влиянии на волю принуждаемого лица для того чтобы вынудить (заставить) его делать так как хочет принуждающий. Но, следует отметить, что данная характеристика не является основной особенностью социального принуждения, устанавливающий само существование данного явления. Влияние на желание и волю принуждаемого лица с целью вынудить (заставить) его делать так как хочет принуждающий не представляет собой сущность государственного принуждения. Другими словами, оно составляет больше психологический аспект содержания социального принуждения.

Сущность принуждения это такая основательная особенность данного явления, от которой во многом зависит его существование. Принуждение становится реальностью там, где зарождается и формируется социальная необходимость – сотрудничество индивидов, которые считаются сходными в своем природном бытии и не сходные в бытии социальном [8]. Наряду с этим, о существовании социального принуждения можно говорить в том случае, когда принуждающему субъекту получается достичь от принуждаемого лица бесспорного подчинения и исполнения принуждаемым того что хочет от него принуждающий. Социальное принуждение есть трудный процесс повиновения навязываемой воли.

В юридической науке довольно масштабное распространение обрела идея о том, что принуждение представляет собой внешнее воздействие. Поэтому, следует отметить, что это указывает на недостаточно правильное понимание природы анализируемого явления. Принуждение не возможно рассматривать только как внешнее принуждение к чужой воле уже из-за того, что внутренний мир индивида противоречив, следовательно, каждый человек может вступить в разногласие как с внешней средой, так и с самим собой. Методом решения такого разногласия часто является само принуждение, отличающееся от других видов принуждения только тем, что его объект соответствует субъекту. Данное различие, разумеется, не допускает возможность основания для разведения суждений «принуждение» и «само принуждение», поэтому необходимо осознать, что принуждение может носить характер как внешнего, так и внутреннего влияния [9].

Также принуждение представляет собой «субъектно-объектные» отношения. Любой акт навязываемого влияния в структурном отношении выступает как отношение, основными составляющими которого являются субъект (принуждающий), объект (принуждаемый) а также связь между ними (влияние и реакция на него). Таким образом с социальной точки зрения и принуждаемый, и принуждающий считаются субъектами, которые наделены разумом и волей, но в определенном отношении первый (его воля и поведение) постоянно будет объектом, которым пользуется второй, при этом принуждающий является субъектом, для успешной реализации собственных задач [10].



«Субъект-объектный» характер является присущим свойством навязывания и присущ ему не взирая на то, в какой системе координат данное социальное явление анализируется. Так, принуждение считается «субъект-объектным» отношением и в случае, когда рассматривается как властотношение, в котором субъект является властвующим, а объект – подвластным, и в случае, когда рассматривается как управленческое отношение, где субъектом считается управляющий, а объектом – управляемый [11].

Также принуждение неизменно основывается на власти его субъекта. Оно невозможно вне использования силы. Таким образом, в частности факт существования силы оказывается главным фактором, устанавливающим умение субъекта причинять принудительное влияние. То есть, сила в конкретном случае рассматривается предельно ограничено: речь здесь идет как раз о физической возможности оказания непосредственного влияния, на объекты материального мира, которыми являются тело индивида, а также присущие ему материальные блага, а не о силе авторитета, силе интеллекта или силе воли. Из-за того, что психическое принуждение обычно связано с опасностью использования физической силы, даже в случаях, когда принуждение реализуется в психической форме, оно будет эффективным, только когда существует реальная возможность физического воздействия.

Поэтому, можно сказать, что суть самой глубинной черты принуждения, заключается в навязывании властным субъектом своей воли подвластному. А также полное подчинение и исполнение всего желаемого последним в отношении принуждающего субъекта. Если рассматривать сущность и назначение принуждения, с юридической точки зрения, то можно отметить, что принуждение – это самый обязательных и существенных признаков любой власти, элемент ее содержания [12]. Таким образом, исходя из всего вышперечисленного, можно сделать вывод, что сущностью социального принуждения является организация абсолютного и беспрекословного выполнения властной принуждающей воли (навязывание властной воли).

Но также нужно учитывать, что принуждение как метод силового влияния используется лишь в обстоятельствах возникшего конфликта интересов и является инструментом его разрешения. На сегодняшний день, конфликт изучается колоссальным количеством ученых рассматривается ими в качестве основного двигателя общественного развития: диалектический закон единства и борьбы противоположностей, который определяет движущим началом любое развития разделение на противоположности, их борьбу и разрешение, кардинально относится к законам развития, как и природы, так и человеческого общества. Так как в демократическом обществе ни в коем случае не представляется оправданным смещать упор с насилия и принужде-

ния на другие средства, насилие и принуждение должны иметь сугубо правовой характер и реализоваться в пределах прав человека.

Очевидно, что вместе с огромным позитивным потенциалом каждый социальный конфликт несет в себе и деструктивную функцию. Из-за этого позитивный момент всех конфликтов – его положительное разрешение. Лишь разрешённый конфликт помогает избавиться от социальной напряженности, дает выход энергии деятельности, а также влечет за собой социальные перемены разного диапазона. В то время как неразрешённый конфликт, напротив ведёт за собой стагнацию, приостанавливает развитие общественных отношений, мешая всем участникам конфликтной ситуации в поиске оптимального пути достижения конкретной цели.

Поэтому так важно научиться уметь управлять конфликтом, а также найти подходящий метод разрешения [13], бывают такие ситуации, в которых принуждение, понимается как нечто, которое необходимо убрать из механизма нормативного регулирования общественных отношений, и выступает оно как основное средство для создания условий урегулирования конфликта и обеспечения согласованности интересов.

Изучив принуждение с точки зрения его способности к поддержанию заданного порядка в обществе, следует сделать вывод, что оно выступает скорее, как категория аксиологического плана. Другими словами, государственное принуждение представляет собой характеристику качественного уровня социального состояния как вектор общественных ожиданий. Ему свойственна огромная социальная ценность в силу того, что, удерживая стабильность в обществе, даёт огромному количеству людей благополучно отправлять свои главнейшие жизненные функции. С помощью принуждения удерживаются, замедляются антисоциальные, направленные против общественной или иной воли побуждения действий индивида, уменьшается свобода его поступков, и склонение к желательному и необходимому поведению. Следует отметить, что государственное принуждение в данном ключе выражается как инструмент защиты действующего уклада общественных отношений.

Особенность целей государственного принуждения обуславливает его качественную индивидуальность, а его социальная ценность, выражается в том, что благодаря ему убирается социальная напряженность, формируются условия свободного прогрессивного развития общества. Поэтому, в нашем социуме общезначимость принуждения обуславливается тем, что оно, будучи способом влияния, также является и инструментом разрешения всемирно появляющихся конфликтов, даже тех, в которых снятие противоречий между социальными субъектами другими методами является невозможным.

Подводя итог, можно отметить, что проблема государственного принуждения неизменно была и будет считаться одной из существенных и актуальных. Доказательством этому служит многообразие подходов к решению теоретических вопросов, которые затрагивают те или иные стороны государственного принуждения в современной России.

### **Библиографический список**

1. Серегина, В. В. Государственное принуждение по советскому праву / ВЮИ МВД СССР. – Воронеж, 1991. – С. 98.
2. Макарейко, Н. В. Детерминация государственного принуждения в России // Юридический мир. – 2010. – № 11. – С. 33.
3. Каплунов, А. И. Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. – 2004. – № 12. – С. 10.
4. Кудачкова, С. Б. Гражданское общество: конфликтологический аспект // Конфликты: политико-правовые аспекты / под общ. ред. Н. В. Щербаковой. – Ярославль, 2001. – С. 251.
5. Кожевников, С. Н. Государственное принуждение в современной России: понятие и структура // Личность, право, власть в современной России. Кострома, 2011. Т. 1. – С. 326.
6. Козулин, А. И. Правовое принуждение (правовые начала государственного принуждения в советском обществе): дис. канд. юрид. наук. – Свердловск, 1986. – С. 12.
7. Кленова, В. Т. Место уголовно-правовых норм в механизме правового принуждения // Правовое принуждение в борьбе с преступностью. – М., 1989. – С. 22.
8. Овсепян, Ж. И. Государственное принуждение как правовая категория: Теоретическая формула отношения принуждения к государству и праву // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 5.
9. Коврига, З. Ф. Уголовно-процессуальное принуждение. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1975. – С. 176.
10. Штода, И. С. Государственно-правовое принуждение в контексте модернизации системы социального управления в современной России: теоретико-методологическое измерение // ЮристПравоведь. – 2013. – № 3. – С. 116.
11. Теория государства и права: учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. проф. С. С. Алексеева (№ 8). – С. 362.
12. Жаренов, И. П. Государственное принуждение в условиях демократизации общества. – С. 236.
13. Демидов, П. В. Частное правовое принуждение в сфере регулирования уголовного права. – С. 14.

## ПРОБЛЕМА НОРМАТИВНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА

*Романюк А. С.*

*Магистрант Института права ВолГУ*

**Аннотация.** В данной статье рассматривается проблема нормативного определения статуса иностранного гражданина. Автором выделены главные аспекты приобретения конституционно-правового статуса на территории Российской Федерации.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус, иностранный гражданин, лицо без гражданства, нормы права, государственная власть, юрисдикция.

## THE PROBLEM OF NORMATIVE DETERMINATION OF THE STATUS OF A FOREIGN CITIZEN

*Romanyuk A. S.*

**Abstract.** This article deals with the problem of the normative definition of the status of a foreign citizen. The author outlined the main aspects of the acquisition of constitutional and legal status in the territory of the Russian Federation.

**Key words:** constitutional-legal status, foreign citizen, stateless person, rule of law, state authority, jurisdiction.

Вопросы, связанные с определением конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, требуют комплексного рассмотрения и внесения определенной конкретики в рамках данной проблемы. Такая позиция, прежде всего, связана с тем, что конкретизация необходима для соблюдения стандартов, которые в полной мере обеспечивают права и свободы лиц, контролируемых государственной властью.

Касательно данной проблематики, важно отметить, что иностранные граждане, находящиеся на территории Российской Федерации, обладают определенным конституционно-правовым статусом. Он закреплен в ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации [4]. Закрепление статуса иностранного гражданина в Российской Федерации проявляется в разных индивидуальных формах. Основу правового статуса субъекта, а именно иностранного гражданина или лица без гражданства определяет положение человека как биологического и социального существа, живущего в обществе, способного к принятию тех или иных правовых норм в рамках государства, а также личностные характеристики индивидуума как члена социума. В данном случае, можно рассмотреть точку зрения Н. В. Витрука, которая предполагает рассмотрение правового статуса как часть социального статуса субъекта, при этом разграничивая отношения, которые регулируются нормами права с о возможности рассматривать правовой статус в качестве органичной составной части фактического и социального статуса субъекта, очерчивая в рамках неправового состояния круг отношений, урегулированных нормами права [1].

Учитывая все социальные признаки, важно отметить, что личность является индивидуальностью. В контексте проблемы определения статуса иностранных граждан можно выделить специальный, общий и индивидуальный правовые статусы. Иностранцы наряду с лицами без гражданства обладают общим правовым статусом в Российской Федерации. Но существуют исключения, к примеру, когда данная категория населения имеет специальные права (к таким относятся дипломаты, консулы, военнослужащие, туристы).

Конституционно-правовой статус иностранных граждан можно классифицировать следующим образом. Первый вид статуса характерен для лиц вне зависимости от юрисдикции Российской Федерации, второй вид – это такой статус, ввиду которого иностранный гражданин попадает под юрисдикцию принимающего государства.

Важной особенностью в рассмотрении проблемы определения статуса иностранного гражданина является то, что такие статусы идентичны конституционно-правовому статусу для граждан Российской Федерации. Такая позиция находит свое отражение в конституционной норме ч. 1 ст. 63, где отмечен режим для иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. При определении статуса иностранного гражданина учитываются принципы равенства перед судом и законом, принцип недопустимости нарушения прав и свобод [3].

Иностранцы как отдельная категория населения имеют отличительные особенности от граждан принимающего государства. Главное отличие заключается в наличии иных культурных, религиозных ценностей, которые оцениваются населением государства. Языковые, культурные различия являются некой особенностью и в определении конституционно-правового статуса иностранного гражданина.

Важным аспектом в определении конституционно-правового статуса иностранного гражданина является такой показатель как классификация статусов. Выделение определенных видов статуса связано прежде всего со систематизацией процесса приобретения конституционно-правового статуса для иностранцев.

Таким образом, важно отметить, что права – это ключевой элемент правового статуса личности. Для полного анализа проблемы приобретения конституционно-правового статуса иностранными гражданами необходимо рассмотреть эффективность реализации прав данной категории населения. Классификация конституционно-правовых статусов для иностранных граждан и лиц без гражданства помогает определить определенные особенности данной категории, а также выделить риски при реализации прав и свобод иностранцев.

### **Библиографический список**

1. Витрук, Н. В. Статус личности в политической системе общества / Н. В. Витрук // Политология – 2003. – С. 313–316.

2. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

3. Трофимчук, Н. В. Государственное регулирование режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации / Н. В. Трофимчук // Миграционное право. – 2009. – №3. – С. 29–30.

4. Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в России» от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс».

УДК 342.5

ББК 67.4

## **ЭЛЕКТРОННЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ПРАКТИКА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

*Хабло Л. С.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается история создания и основные направления функционирования системы «Открытое правительство» в Российской Федерации. Выделяются как наиболее важные направления публикация открытых данных и вовлечение граждан в государственное управление. Проводится анализ процесса функционирования системы в рамках проекта «Открытый регион» на примере Волгоградской области. Рассматриваются методы оценки открытости федеральных органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** информационная открытость; открытые данные, открытое государственное управление, «Открытое правительство», «Открытый регион», «электронное правительство», органы исполнительной власти, уровень открытости органов власти, рейтинг открытости, критерии оценки и показатели эффективности открытости.

## **ELECTRONIC FORMS OF IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF INFORMATION OPENNESS OF GOVERNMENT AUTHORITIES (PRACTICE OF THE VOLGOGRAD REGION)**

*Khablo L. S.*

**Abstract.** In this article, the history of the creation and the main directions of the functioning of the "Open Government" system in the Russian Federation is considered. The most important among them are the publication of open data and the involvement of citizens in public administration. An analysis of the functioning of the system is carried out within the framework of the "open region" project on the example of the Volgograd region. Methods for assessing the openness of federal executive bodies are considered.

**Key words:** information openness; "Open state", "e-government", executive bodies, level of openness of government bodies, openness rating, evaluation criteria and performance of openness indicators.

Информационная открытость органов государственной власти является важнейшим элементом, определяющим эффективность системы государственного управления. Она способствует вовлечению гражданского общества в процесс принятия государственных решений посредством механизмов учета общественного мнения и общественного контроля за деятельностью государственных органов. Активное использование интернет-технологий в работе государственных и муниципальных структур является залогом развития демократических процессов в обществе. Идеи повышения уровня информационной открытости органов государственной власти и внедрения элементов общественного контроля за деятельностью государственных органов нашли отражение в концепции открытого (электронного) правительства и проекте Открытый регион [1].

Что понимается под информационной открытостью? Малахова О. В. и Суханова В.А. рассматривают информационную открытость государственных органов как целостный комплекс совместных мер системы государственного управления и общественного контроля, направленных на предоставление сведений о деятельности государственных органов, предусмотренных законодательством, обществу в целом или конкретным лицам в целях обеспечения прозрачности и подотчетности государственных органов в рамках установленного порядка на началах равенства доступа к информации [2].

Для того, чтобы обеспечить достижение целей, поставленных Указом Президента России от 8 февраля 2012 г. № 150 в нашей стране была введена система «Открытое правительство» [3]. Согласно официальному определению она представляет собой систему механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества, сбалансированность и высокий уровень решений, принимаемых в условиях растущей динамики экономических и социальных процессов в стране [4].

Все цели создания системы «Открытое правительство» определены в докладе рабочей группы, готовящей предложения по созданию этой системы:

- 1) обеспечение высокого уровня прозрачности исполнительной и остальных ветвей власти, а также свободный обмен информацией между обществом и государством;
- 2) обеспечение активного участия общественности в подготовке и внедрении в жизнь решений государственных органов;
- 3) повышение уровня качества и доступности государственных услуг для более полного удовлетворения потребностей населения;
- 4) развитие гражданского контроля за органами власти [5].

Электронное правительство определяется как гражданский и политический институт, который создавался с целью повышения эффективности взаимодействия граждан и государства. В качестве его основных функций обозначены: предоставление широкого спектра услуг гражданам и увеличе-

ние возможностей их участия в управлении государством, а далее – изменения в законодательной системе [6]. То есть выделяются два направления построения электронного правительства: гражданское и политическое.

Институт «Открытое правительство» для эффективной работы нуждается в соответствующем наборе технических и кадровых ресурсов, а именно: развитой инфраструктуры (доступность сетей передачи и хранения данных, наличия у органов власти и граждан устройств, имеющих доступ в такие сети, создания платформ для взаимодействия и поддержание их актуального состояния); прошедших необходимую подготовку государственных служащих; обучения граждан основам компьютерной грамотности и навыкам безопасного посещения интернет-пространства и т.д. [7].

В процессе построения системы «Открытое правительство» в него одновременно стали включаться все уровни государственного управления. В субъектах РФ этот процесс начался с реализации пилотного проекта «Открытый регион», запущенного в 2012 году с целью создания условий для повышения эффективности работы органов государственной и муниципальной власти субъектов РФ с помощью добавления механизмов открытости.

По аналогии с системой «Открытое правительство» понятие «Открытый регион» рассматривается как «система механизмов и мер, реализуемых органами власти субъекта Российской Федерации по формированию и развитию открытого государственного управления на региональном уровне» [8].

По аналогии возможно введение понятия Открытый муниципалитет как реализации принципов, механизмов и инструментов открытого государственного управления в деятельности органов МСУ [8].

Внедрение механизмов открытости государственного и муниципального управления в субъектах Российской Федерации, направлено на реализацию задач, установленных Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях самосовершенствования системы государственного управления» [9]:

1. Повышение кадрового потенциала госслужбы;
2. Повышение качества решений органов государственной и муниципальной власти;
3. Повышение эффективности предоставления бюджетных услуг за счет развития конкурентной среды в их осуществлении и более полного использования потенциала общества в разработке государственных решений и реализации других функций государства;
4. Снижение уровня коррупции в органах власти;
5. Повышение качества госуслуг, а также уровня удовлетворенности населения их качеством;
6. Повышение инвестиционного потенциала региона и рост конкурентоспособности территорий за счет более понятной и благоприятной институциональной среды и инвестиционных возможностей;
7. Рост качества жизни за счет своевременного и оптимального ответа на социально-экономические вызовы;



## 8. Рост доверия между государством и обществом.

Реализация данной концепции на практике началась с принятия госпрограммы «Информационное общество (2011–2020 гг.)», которая реализуется до настоящего времени в ряде таких известных проектов как: Единый портал государственных и муниципальных услуг; Единая система межведомственного электронного взаимодействия; Национальная платформа распределенной обработки данных; Единая система идентификации и аутентификации; Экспертная система центров телефонного обслуживания [10].

Наибольшее значение оказал перевод государственных и муниципальных услуг в электронный вид, проходивший с 2008 по 2014 гг. на основе Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (2013) [11]. Этот подход стал платформой для Концепции снижения административных барьеров [12]. Но, к сожалению, набор положений этого документа не был полностью реализован ни в тот период, ни до настоящего момента.

Для того, чтобы успешно внедрить механизмы открытости в рамках проекта «Открытый Регион» осуществляется разработка и внедрение системы мер, учитывающих не только общие принципы открытого государственного управления, но и особенности каждого субъекта Российской Федерации.

Правовой основой внедрения механизмов системы «Открытое правительство» в деятельность органов власти на федеральном уровне является Стандарт открытости федеральных органов исполнительной власти (Далее – ФОИВ), состоящий из трех взаимосвязанных документов [13]:

1) Концепции открытости ФОИВ, содержащей основные принципы открытости, задачи и инструменты их реализации, направленные на повышение эффективности и результативности мероприятий по совершенствованию системы государственного управления;

2) Методических рекомендаций по реализации принципов открытости [13], способствующих формированию единой практики реализации инструментов открытости;

3) Методики мониторинга и оценки открытости ФОИВ, которая создана для обеспечения ФОИВ ориентирами и инструментами оценки эффективности улучшения государственного управления [14].

Существует 3 основных метода мониторинга оценки открытости:

1) самообследование – ФОИВ проводят самоанализ достигнутых результатов по внедрению в свою работу инструментов открытости;

2) экспертная оценка эффективности внедрения ФОИВ инструментов открытости и соответствия их деятельности целям, принципам и задачам открытости;

3) социологические исследования по изучению уровня доверия и удовлетворенности граждан, сообщества предпринимателей и общественных групп уровнем открытости ФОИВ [15].

В марте 2017 году правительственная комиссия по координации деятельности Открытого правительства утвердила новую методику мониторинга

и оценки уровня открытости ФОИВ, в том числе форму самообследования для проведения министерствами и ведомствами самооценки уровня собственной открытости [16]. В процессе него министерства и ведомства должны самостоятельно оценить уровень своей открытости по 10 направлениям: реализация принципа информационной открытости; обеспечение работы с открытыми данными; обеспечение понятности нормативно-правового регулирования; принятие планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и годовой публичной декларации целей и задач; их общественному обсуждению и экспертному сопровождению; формирование отчетности госорганов; информирование о работе с обращениями граждан; организация работы с референтными группами; взаимодействие с общественным советом; деятельность пресс-службы; организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения [16].

Кроме того, министерства и ведомства должны будут проводить самообследования по двум дополнительным направлениям: организация внедрения Концепции открытости и «инициативный проект» – собственные инициативы ФОИВ, которые способствуют повышению открытости [15].

В Волгоградской области формирование системы государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации (так называемого «Электронного правительства») было завершено в 2012 году.

Электронное правительство Волгоградской области – это комплексная информационная система, реализованная на базе интеграционной платформы SAP NetWeaver, состоящая из четырех функциональных подсистем: Автоматизированной системы электронного документооборота (АСЭД), Единого информационно-справочного портала (ЕИСП), Региональной информационно-аналитической системы (РИАС), Информационной системы «Государственные услуги». На портале аппарата губернатора можно воспользоваться 9 сервисами:

1) «Открытые данные Волгоградской области» – обеспечивает публикацию в форме открытых данных общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления региона [16].

2) «Общественные советы» – обеспечивает доступ к информации о составе, положении и результатах деятельности Общественного совета при губернаторе Волгоградской области [17].

3) «Бюджет для граждан (открытый бюджет) Волгоградской области» – дает оперативный доступ к информации об исполнении бюджета региона, данным о доходах и расходах, а также источниках финансирования дефицита бюджета Волгоградской области [18].

4) «Государственный заказ Волгоградской области» – обеспечивает общественное обсуждение закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд и нужд бюджетных учреждений Волгоградской области [19].

5) «Интернет приемная Уполномоченного по правам предпринимателей при Губернаторе Волгоградской области» - обеспечивает направление обращения в электронном виде на рассмотрение Уполномоченному по правам предпринимателей [20].

6) «Интернет приемная Уполномоченного по правам ребенка в Волгоградской области» – позволяет направить электронное обращение Уполномоченному по правам ребенка в Волгоградской области [21].

7) «Интернет приемная Уполномоченного по правам человека в Волгоградской области» – по аналогии с предыдущим направит обращение Уполномоченному по правам человека в Волгоградской области [22].

8) «Интернет приемная Губернатора и Правительства Волгоградской области» – поможет направить обращение в электронном виде в аппарат Губернатора и Правительства области [23].

9) «Электронный атлас» Волгоградской области [24].

Для оценки эффективности реализации системы «Открытое правительство» правительством области был утвержден Порядок определения уровня информационной открытости ОИВ Волгоградской области [25].

В соответствии с ним, уполномоченный орган обязан ежеквартально составлять рейтинг информационной открытости ОИВ с целью повышения эффективности государственного управления путем внедрения инструментов открытости и прозрачности, а также элементов общественного контроля за деятельностью ФОИВ (общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы и др.) В процессе оценки анализируются показатели наполнения и актуализации информации о деятельности губернатора Волгоградской области, правительства Волгоградской области и ФОИВ ВО, размещаемой на портале губернатора и правительства региона.

К критериям открытости относятся: посещаемость официальных сайтов, число новостных сообщений на официальных сайтах, актуализация информации, размещенной на официальных сайтах, информационное наполнение официальных сайтов. Кроме того, начисляются дополнительные баллы за информацию, отражающую взаимодействие органов исполнительной власти с гражданами, новостные сообщения сверх нормированного числа, ведение отраслевых (дополнительных) порталов [26]. Следует заметить, что используемый метод не позволяет получить информацию ни о наличии иных механизмов открытости (например, элементах общественного контроля, упоминаемых в цели рейтинга), ни о результатах их внедрения.

Наш рейтинг обладает своей отличительной особенностью: при его составлении органы исполнительной власти Волгоградской области (далее ОИВ ВО). Ранжируются по трем группам в зависимости от степени социальной направленности, что является положительным моментом. В зависимости от степени социальной направленности органов исполнительной власти Волгоградской области сформированы следующие группы:

1. ОИВ ВО, имеющие большую социальную направленность;
2. ОИВ ВО, имеющие среднюю социальную направленность;

3. ОИВ ВО, имеющие малую социальную направленность.

Однако критерий, применяемый правительством Волгоградской области при классификации органов власти вызывает сомнение, поскольку не раскрывается сущность социальной направленности, а также принцип отнесения органа власти к той или иной ее группе [26].

Результатом составления рейтинга является расчет показателя, определяющего место каждого органа исполнительной власти Волгоградской области в рейтинге отдельно для каждой группы. В нашем регионе рейтинг составляется с 2014 года. По итогам третьего квартала 2018 года среди органов исполнительной власти Волгоградской области, имеющих большую социальную направленность, лидирует Комитет образования, науки и молодежной политики с индексом 2,747 баллов. За ним следуют Комитет природных ресурсов, лесного хозяйства и экологии (2,245), Комитет по управлению государственным имуществом (1,966) и Комитет соцзащиты населения (1,87). Во второй группе тройку лидеров составляют следующие областные комитеты: архитектуры и градостроительства (1,9), экономической политики и развития (1,889), а также сельского хозяйства (1,798). А в группе ОИВ с малой социальной направленностью пьедестал почета разделили между собой Комитет строительства (2,225), Инспекция государственного строительного надзора (1,764) и Комитет по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения (1,649) [26].

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. За время реализации проектов накоплен положительный опыт применения механизмов повышения открытости органов власти и прозрачности государственного и муниципального управления. Сначала планировалось сделать информационно-коммуникационные технологии доступными максимально большому числу граждан, а также устранить информационное неравенство населения. Однако далее акценты сместились в сторону оказания большего количества государственных электронных услуг населению. И пока именно это остается основным направлением развития электронного правительства, а не вовлечение граждан в процессы открытого управления, как было запланировано.

### **Библиографический список**

1. Калашникова, С. В. Влияние уровня информационной открытости региона на формирование его имиджа (на материалах Республики Адыгея) / С. В. Калашникова, С. К. Хамирзова // Новые технологии. – 2010. – № 2. – С. 117.

2. Малахова, О. В., Суханова В. А. Информационная открытость деятельности органов государственной власти: региональные практики // Среднерусский вестник общественных наук. – 2015. – № 2 – С. 83–91.

3. Указ Президента о рабочей группе по подготовке предложений по формированию системы «Открытое правительство» [Электронный ресурс].

Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXR&n=524364#007077816847146012> (дата обращения: 30.04.2018).

4. Что такое Открытое правительство? [Электронный ресурс]. Режим доступа: [open.gov.ru/opengov/](http://open.gov.ru/opengov/) (дата обращения: 22.04.2018).

5. Итоговый доклад Президенту Российской Федерации рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [open.gov.ru/events/](http://open.gov.ru/events/) (дата обращения: 30.04.2018)

6. Пясецкая, Е. Н. Электронное правительство и электронная демократия: институционализация политики информационного развития // Концепт. – 2017. – № 9. – С. 1–7.

7. Черкасов, К. В., Кочеткова, С. В. Некоторые аспекты осуществления проекта «открытый регион» в субъектах Российской Федерации // Марийский юридический вестник. – 2015. – № 4. – С. 38–41.

8. Питерова, А. Ю. Проект «открытый регион»: опыт внедрения (на примере регионов Приволжского федерального округа) // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство» [esj.pnzgu.ru](http://esj.pnzgu.ru). – 2014. – № 3. – С. 1–8.

9. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях самосовершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_129336/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129336/) (дата обращения: 30.04.2018).

10. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 17.02.2018) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы) [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162184/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/) (дата обращения: 30.04.2018).

11. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р (ред. от 13.10.2017) Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156812/ef2fa9e3775935dcb955d4943654d70419ede7d3/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156812/ef2fa9e3775935dcb955d4943654d70419ede7d3/)(дата обращения: 30.04.2018).

12. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы от 10 июня 2011 г. № 1021-р [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_115467/99a4cee5bb7511d1c4912ff1e7928777a2328503/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_115467/99a4cee5bb7511d1c4912ff1e7928777a2328503/)(дата обращения: 30.04.2018).

13. <http://openstandard.ru/>(дата обращения: 30.04.2018).

14. Воробьева, Т. Н. О методике оценки эффективности деятельности органов власти субъектов РФ в области развития экономики // Известия УрГЭУ. – 2017. – № 3. – С. 119–129.

15. Черкасов, К. В., Захаревич, Д. А. К вопросу об оценке открытости государственного управления в России: федеральное и региональное измерение // Власть. – 2015. – № 10. – С. 75–83.

16. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5515885/>. (дата обращения: 30.04.2018).

17. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://opendata.volganet.ru/>. (дата обращения: 30.04.2018).

18. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://old.volganet.ru/head/sovet/>. (дата обращения: 30.04.2018).

19. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minfin34.ru/>. (дата обращения: 30.04.2018).

20. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://gz-volga.ru/pls/gz/main.html> (дата обращения: 30.04.2018).

21. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ombuds34.ru/> (дата обращения: 30.04.2018).

22. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://volgograd.rfdeti.ru/submit.php> (дата обращения: 30.04.2018).

23. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://old.volganet.ru/administration/administration/folder\\_5/](http://old.volganet.ru/administration/administration/folder_5/) (дата обращения: 30.04.2018).

24. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://maps.volganet.ru/map/Atlas/> (дата обращения: 30.04.2018).

25. Постановление Правительства Волгоградской области от 23.06.2014. № 316 – «О порядке определения уровня информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской области». – Волгоградская правда. 2014. № 117, 2 июля.

Рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти Волгоградской области [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.volgograd.ru/pravitelstvo/info-openness/calc.php>. (дата обращения: 30.04.2018).

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

---

УДК 347.2/.3  
ББК 67.4.04

## СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ: СОВРЕМЕННЫЙ ВЗГЛЯД НА КЛАССИФИКАЦИЮ ОБЪЕКТОВ ВЕЩНЫХ ПРАВ

*Бабаев Р. Р.  
Магистрант*

*Астраханского государственного университета*

**Аннотация.** В рамках реформы российского гражданского законодательства значительное внимание было уделено вопросам вещных прав в международном частном праве. В статье рассматриваются произошедшие в российском праве изменения в контексте подходов, применяемых для решения аналогичных задач в странах общего права и международной судебной практике.

**Ключевые слова:** вещные права, реформа гражданского законодательства, *lex rei sitae*, коллизионные нормы, судебная практика.

## COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS: A MODERN VIEW ON CLASSIFICATION OF OBJECTS OF REAL RIGHTS

*Babaev R. R.*

**Abstract.** As part of the reform of Russian civil legislation, considerable attention was paid to issues of property rights in private international law. The article examines the changes in the Russian law in the context of approaches used to solve similar problems in common law countries and international jurisprudence.

**Key words:** proprietary rights, civil law reform, *lex rei sitae*, conflict norms, judicial practice.

Право всегда так или иначе взаимодействует с окружающей действительностью. Оно либо определяет возникновение определенных правоотношений, либо регулирует те отношения, которые уже возникают в обществе, тем самым отвечая на актуальные вызовы извне. Вызовы, с которыми право сталкивается сегодня, заставляют обратиться к основополагающим правовым институтам и их защите, включая такой институт, как вещные права.

Еще Л. А. Лунц отмечал, что «международная торговля... неизбежно связана с тем, чтобы в каждом государстве признавались, в известных пределах, субъективные гражданские права и прежде всего права собственности, возникшие под действием зарубежных законов» [11, с. 417]. Вещным правам присущ абсолютный характер. Он выражается в том, что их действие распространяется на неопределенный круг лиц, которые обязаны воздерживаться от их нарушения [16, с. 234–235]. В силу того что в отношениях международной торговли отсутствуют унифицированные нормы, регулирующие отношения вещного характера между субъектами гражданского права различных государств, то существует особая потребность в коллизионных нормах, опосредующих вещно-правовые отношения [5, с. 65].

Со вступлением в силу Федерального закона от 30 сентября 2013 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» [3] нормы о вещных правах в международном частном праве России претерпели существенные изменения. Новая редакция ст. 1205 ГК РФ [2] закрепила единый принцип закона места нахождения вещи (*lex rei sitae*) как коллизионный принцип, универсально применимый к вещным правам.

Указанное нововведение усилило защиту имущественных прав российских юридических лиц, осуществляющих деятельность за рубежом. С новой редакцией ст. 1205 ГК РФ достаточно квалифицировать отношения как вещно-правовые, чтобы имущество российских юридических лиц, находящееся на территории Российской Федерации, получило защиту по российскому законодательству в силу действия принципа *lex rei sitae*.

Примером такого подхода является дело «Совтрансавто Холдинг» против Украины». Его обстоятельства таковы. В период с 1993 по 1997 г. международному перевозчику «Совтрансавто Холдинг», зарегистрированному в 1993 г. по российскому праву, принадлежало 49 % акций в акционерном обществе открытого типа «Совтрансавто-Луганск», зарегистрированном на Украине. Путем решения собрания акционеров, которое было проведено без участия «Совтрансавто Холдинга», и последующих распоряжений генерального директора «Совтрансавто-Луганск» сначала было преобразовано в акционерное общество закрытого типа, а затем его уставный капитал был увеличен на треть за счет вкладов генерального директора. Таким образом, доля акций, принадлежащих «Совтрансавто Холдингу», сократилась до 20,7 %. В результате последующих операций значительная часть имущества «Совтрансавто-Луганск» была распродана в пользу юридических лиц, аффилированных с его генеральным директором. «Совтрансавто Холдинг» обратилось в национальный суд с требованием о признании незаконными решений о преобразовании и увеличении уставного капитала «Совтрансавто-Луганск». В ходе большого количества слушаний судебные органы различных инстанций принимали решения то об удовлетворении, то об отказе в удовлетворении требований «Совтрансавто Холдинга». Процесс вызвал настолько широкий резонанс, что исполнительные органы Украины, включая



президента, неоднократно призывали судей встать на защиту национальных интересов государства при рассмотрении данного дела. В итоге рассмотрение дела на национальном уровне закончилось 26 апреля 2002 г. Требования «Совтрансавто Холдинга» были полностью отклонены. Не согласившись с данным решением, «Совтрансавто Холдинг» обратилось в Европейский суд по правам человека, который признал, что акции, которыми владело «Совтрансавто Холдинг», несомненно, имели экономическую ценность и являлись «имуществом» по смыслу ст. 1 Протокола N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. Суд также отметил, что акция компании является комплексным имуществом. Она удостоверяет, что ее владельцу принадлежит часть капитала компании и соответствующие права. Таким образом, речь идет не только о косвенном вкладе в активы компании, но и о других правах, в частности о праве голоса и праве участия в управлении компанией, которое может вытекать из вида акции. ЕСПЧ постановил, что в данном случае правительством Украины были нарушены права «Совтрансавто Холдинга» на пользование своим имуществом, гарантированные Конвенцией [17].

Из приведенного примера следует, что российское юридическое лицо, имевшее в украинской юрисдикции статус иностранной компании (было зарегистрировано по российскому праву), потеряло часть своего имущества в результате действий генерального директора. Международный суд признал вещно-правовой характер иска и встал на сторону истца. «То, каким образом дело было рассмотрено [на национальном уровне], и неопределенность, в которой была оставлена компания-истец, нарушают «справедливый баланс», который должен иметь место между требованиями публичного интереса и необходимостью защиты права компании-истца беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Следовательно, государство нарушило свою обязанность обеспечить компании-истцу эффективное осуществление своего права собственности, как это установлено в ст. 1 Протокола № 1 [к Конвенции]» [1].

Коллизионный принцип *lex rei sitae* прост в применении и отличается своей определенностью. Исторически его возникновение связано с признанием за иностранцами их прав в пределах территории того или иного государства [10, с. 489].

На основании принципа *lex rei sitae* в российском праве, помимо видов объектов вещных прав, определяются их оборотоспособность, содержание, возникновение, прекращение, осуществление и защита (ст. 1205.1 ГК РФ). При этом данные понятия тесно переплетаются друг с другом [7, с. 8–9]. Данная взаимосвязь проявляется и в соотношении объектов вещного права и их защиты. Нормами международного частного права могут устанавливаться особые режимы защиты вещных прав с учетом того, какой именно объект является предметом спора.

При рассмотрении видов объектов вещных прав следует учитывать, что в доктрине выделяют понятия юридического и материального объектов пра-

воотношения. Под юридическим объектом правоотношения О. С. Иоффе понимал определенное поведение лица [9, с. 13]. Так, по мнению цивилиста, юридическим объектом права собственности является пассивное поведение обязанных лиц [9, с. 6], которые должны не нарушать абсолютное право обладателя вещи. Материальным объектом вещных прав традиционно признаются вещи [13, с. 43]. Некоторые современные исследователи еще более сужают категорию объектов вещных прав до материальных, индивидуально-определенных вещей [14, с. 495; 4, с. 81; 12, с. 14]. С таким подходом нельзя не согласиться.

Тем не менее в литературе в последнее время отчетливо звучит позиция, согласно которой объектами вещных прав признаются не только вещи, но и в ряде случаев обязательственные права, бестелесные вещи [8, с. 79; 6, с. 286]. Возникновение такого толкования объекта вещных прав связано со стремительным развитием научного и технического прогресса, в результате которого в гражданском обороте начинают участвовать принципиально новые объекты, включая бездокументарные ценные бумаги, безналичные денежные средства, криптовалюты и т.д. В результате законодатель не всегда успевает придать таким объектам должное юридическое оформление, и в доктрине возникают споры относительно их правовой природы и правового режима, который должен на них распространяться. Однако попытки включить такие предметы в круг объектов вещных прав не выдерживают критики. Права по своей природе не могут выступать в качестве объекта вещных прав, несмотря на то что, как отмечал еще В. И. Синайский, «уже давно не проводится строгого различия между вещью, как физическим предметом, и правом, как бы невещественным предметом...» [15, с. 66].

В отношении вещных прав традиционно устанавливается национальный режим правового регулирования, и на сегодняшний день все известные попытки унификации права в этой области не увенчались успехом [18]. Тем не менее автор полагает, что обращение к практике международных судов может способствовать пониманию тенденций в защите интересов лиц в вопросах собственности. Так, в ситуациях, когда законные интересы граждан и юридических лиц ставятся под угрозу, на международном уровне зачастую можно наблюдать расширение догматических границ объектов вещного права. Одним из основополагающих международных актов в области защиты вещных прав является Конвенция о защите прав человека и основных свобод. В соответствии со ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Правовой режим иностранной собственности определяется прежде всего внутренним законодательством, включая специализированное инвестиционное законодательство [10, с. 491]. В связи с этим нельзя не отметить, что понятие инвестиций является еще более широким с точки зрения объема

охватываемых прав и «может содержать любого вида имущественные ценности, в том числе права в отношении движимого и недвижимого имущества, акции, денежные требования, права на интеллектуальную собственность, концессионные права, включая права на разведку и эксплуатацию природных ресурсов» [10, с. 491]. На сегодняшний день в МЦУИС отсутствует однозначный подход к пониманию того, может ли та или иная деятельность, связанная с передачей имущества, быть признана инвестицией в значении Вашингтонской конвенции.

Очевидно, что такой подход не может быть напрямую имплементирован в российское право. Тем не менее распространение вещно-правового режима на имущество (в значении, придаваемом этому термину международной практикой в контексте его охраны) могло бы усилить защиту прав на зарубежные активы российских лиц. Расширение сферы действия принципа *lex rei sitae* и закрепление его именно в качестве общего принципа, распространяющегося на все аспекты вещных прав, позволяет учитывать специфику конкретных объектов вещных прав при разработке коллизионных норм. Так, уже сегодня в отношении объектов культурного наследия в практике можно встретить применение коллизионного принципа закона места происхождения, а не нахождения вещи. При защите прав на результаты интеллектуальной деятельности (с учетом того, что они не являются объектами вещных прав по российскому праву) также встречается коллизионная привязка к закону страны, в отношении которой истребуется защита. Данные коллизионные нормы являются результатом новых подходов к классификации объектов вещных прав и необходимости защиты обладателя прав, которые невозможно защитить, опираясь исключительно на договорные обязательства.

Таким образом, автор приходит к выводу, что изменения норм российского законодательства, связанные с вещными правами в международном частном праве, могут способствовать усилению защиты прав российских юридических лиц, осуществляющих деятельность за рубежом. Закрепление коллизионного принципа *lex rei sitae* в качестве универсально применимого к вещным правам предоставляет достаточную гибкость в регулировании отдельных видов правоотношений и позволяет учитывать специфику новых объектов, вовлекаемых в гражданский оборот.

### **Библиографический список**

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья)» от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // СЗ РФ Собрание. 2001. № 49. ст. 4552.
3. Федеральный закон от 30.09.2013 № 260-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 40 (часть III). ст. 5030.

4. Бадмаева, С. Ю. Объекты вещных прав в российском гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук / С. Ю. Бадмаева. – М., 2008. – 102 с.
5. Базедов, Ю. Возрождение процесса унификации права и его элементов/ Ю. Базедов // Государство и право. – 2000. – № 2. – С. 63–66.
6. Васильев, Г. С. Движимые вещи // Объекты гражданского оборота: сб. ст. / С. Г. Васильев / отв. ред. М. А. Рожкова. – М., 2007. – 316 с.
7. Гражданское право. Часть особенная. Вещное право / орд. проф. Ю. С. Гамбарова. 1894 – 95 г. – М., 1895. – 364 с.
8. Гумаров, И. Понятие вещи в современном гражданском праве России / И. Гумаров // Хозяйство и право. – 2000. – № 3. – С. 79–82.
9. Иоффе, О. С. Обязательственное право / О. С. Иоффе. – М., 1975. – 418 с.
10. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части третьей (постатейный) / Отв. ред. Н. И. Марышева, К. Б. Ярошенко. – М., 2014. – 649 с.
11. Лунц, Л. А. Курс международного частного права: В 3 т. / Л. А. Лунц. – М., 2002. – 552 с.
12. Масляев, А. И. Понятие и виды вещных прав / А. И. Масляев // Закон. – 2004. – № 2. – С. 13–16.
13. Новицкий, И. Б., Лунц Л. А. Общее учение об обязательстве / И. Б. Новицкий, Л. А. Лунц. – М., 1950. – 451 с.
14. Российское гражданское право: учебник / Отв. ред. Е. А. Суханов. – М., 2011. Т. 1. – 549 с.
15. Синайский, В. И. Русское гражданское право / В. И. Синайский. – Киев, 1912. – 473 с.
16. Шершеневич, Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 1 / Г. Ф. Шершеневич. – М., 2005. – 385 с.
17. *SovtransavtoHolding v. Ukraine*, Applications No. 48553/99. European Court of Human Rights, Judgment of 25 July 2002. URL: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2016/05/001-60634-1.pdf> (дата обращения: 28.03.2018).
18. Sprankling, J. G. The Global Right to Property // *Columbia Journal of Transnational Law*. 2014. Vol. 52. P. 464.

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКРОТСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Воронина Е. А.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье рассмотрены основы правового регулирования процедуры (несостоятельности) банкротства и позиции, которые применяются в действующей концепции банкротства.

**Ключевые слова:** несостоятельность (банкротство), арбитражный управляющий.

## LEGAL REGULATION OF BANKRUPTCY IN RUSSIA

*Voronina E. A.*

**Abstract.** The article deals with the basics of legal regulation of bankruptcy procedure (insolvency) and positions that are used in the current concept of bankruptcy.

**Key words:** insolvency (bankruptcy), arbitration Manager.

В Конституции Российской Федерации (далее – Конституция) [4] содержатся основы правового регулирования процедуры банкротства. В ней заключены позиции, которые применяются в действующей концепции (несостоятельности) банкротства. А именно:

- позиция признания и защиты одинаковым образом всех форм собственности (ч. 2 ст. 8 Конституции РФ), регулирование отношений между кредиторами и должниками;
- позиция недопустимости потери своего имущества не иначе, кроме как по решению суда (часть 3 ст. 35 Конституции РФ). Этот принцип оберегает имущество должника от неправомерных действий со стороны кредиторов, при отсутствии согласия должника на ее отчуждение;
- позиция ограничения прав и свобод гражданина федеральным законом только в той степени, в какой это необходимо в целях защиты прав и законных интересов других лиц (часть 3 статьи 55 Конституции).

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) [1] вводится само понятие «банкротство» и его основные признаки, составляющие его процедуры.

В ГК РФ существуют нормы, которые имеют определяющую роль в решении некоторых вопросов, сопутствующих банкротству, хотя и не имеющие к нему прямого отношения.

Дела о несостоятельности (банкротстве) относятся к компетенции арбитражного суда. Судебный процесс по делу о несостоятельности (банкротстве) полностью регламентирован АПК РФ. Отдельная глава Арбитражного Процессуального кодекса РФ регулирует особенности процесса рассмотрения дел о (несостоятельности) банкротстве в суде (Глава 28 АПК). Согласно этой главе, «дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются арбитражным судом по правилам, предусмотренным настоящим Кодексом, с особенностями, установленными федеральными законами, регулирующими вопросы несостоятельности (банкротства) дела о банкротстве» [3]. Также в ней говорится, что дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются судьей единолично, если иное не предусмотрено АПК. К рассмотрению таких дел не могут привлекаться арбитражные заседатели.

Основные нормы, регулирующие саму процедуру банкротства, содержатся в Федеральном законе от 26 октября 2002 года № 127 – «О несостоятельности (банкротстве)» (далее – Закон о банкротстве) [2].

Именно Закон о банкротстве имеет главную роль в правовом регулировании банкротства. Однако, существуют положения Закона о банкротстве, которые не согласуются с ГК РФ, Закон о банкротстве гласит, что нормы ГК РФ применяются лишь в той степени, в которой они не противоречат Закону о банкротстве. На основании изложенного, Закон о банкротстве является основным по силе действия нормативным актом (после Конституции РФ), регулирующим правоотношения при проведении процедур банкротства.

Нормы Закона о банкротстве являются специальными, что подтверждается сравнительным анализом этих норм с нормами ГК РФ, АПК РФ и иных федеральных законов.

Также Закон о банкротстве регламентирует деятельность арбитражного управляющего, которые на корабле под названием банкротство является капитаном данного судна. Арбитражный управляющий назначается арбитражным судом.

Публично-правовой статус арбитражных управляющих обуславливает право законодателя предъявлять к ним особые требования, а также возлагает ответственность за обеспечение проведения процедур банкротства надлежащим образом.

Но вернемся к ГК РФ. Так, в ГК РФ установлено, что если стоимость имущества юридического лица недостаточна для удовлетворения требований кредиторов, оно может быть ликвидировано только в порядке, предусмотренном ст. 65 ГК РФ.

В п. 3 ст. 65 и п. 5 ст. 25 ГК РФ отмечается, что основания признания судом лица банкротом устанавливаются Законом о банкротстве. Таким образом, в части оснований признания лица банкротом, включая порядок ликвидации юридического лица, нормы Закона о банкротстве являются специальными

по отношению к нормам ГК РФ. В остальной части норм гражданского права, содержащихся в Законе о банкротстве, он должен соответствовать ГК РФ.

Нормы Закона о банкротстве являются специальными и в отношении норм иных законов. Так, принудительное исполнение судебных актов арбитражного суда по делу о (несостоятельности) банкротстве осуществляется в соответствии с нормами Закона о банкротстве, а не по правилам общего Закона об исполнительном производстве. Исполнительное производство подлежит приостановлению в случае возбуждения производства по делу о банкротстве должника, а в случае признания должника (несостоятельным) банкротом – прекращается.

Также к нормам, регулирующим правоотношения субъектов, возникающие при проведении процедур банкротства также являются подзаконные акты: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Министерств и ведомств в пределах их полномочий, касающиеся банкротства (несостоятельности), положения и инструкции Центробанка РФ, иные нормативные правовые акты.

Важную роль в формировании единообразной правоприменительной практики играют Постановления Пленума ВАС РФ, Информационные письма Президиума ВАС РФ.

Итак, резюмируя статью можно сказать, что банкротство – это судебная процедура, которая вводится арбитражным судом. Порядок ведения данной процедуры регламентирован соответствующими нормативно-правовыми актами, основным из которых является Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)».

### **Библиографический список**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ).
2. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26.10.2002 № 127-ФЗ (последняя редакция).
3. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2017).
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).

## К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА СУБЪЕКТОВ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ

*Гаврилова Н. П.*  
*Магистрант*  
*Института права ВолГУ*

**Аннотация.** В статье проведен анализ содержания конституционного права на судебную защиту прав и интересов хозяйствующих субъектов. Внимание уделено специфике рассматриваемого права в экономической сфере, и описаны два основных способа его обеспечения: деятельность по принятию и совершенствованию законодательства, регулирующего процедуру рассмотрения арбитражными судами споров субъектов экономической деятельности, и деятельность Верховного Суда Российской Федерации, направленная на формирование у судов единого подхода в правоприменительной практике.

**Ключевые слова:** конституционное право, субъекты экономической деятельности, юридические гарантии, механизм судебной защиты, способы обеспечения права, арбитражные суды.

## ON THE ISSUE OF ENSURING THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF ECONOMIC AGENTS FOR JUDICIAL PROTECTION

*Gavrilova N. P.*

**Abstract.** The article analyzes the content of the constitutional law of economic entities for judicial protection of rights and interests. Attention is given to the specifics of the law in question in the economic sphere, and two main ways of ensuring it are described: the adoption and improvement of legislation regulating the procedure for arbitration courts to examine disputes by economic agents, and the activities of the Supreme Court of the Russian Federation aimed at developing a unified approach to law enforcement in courts practice.

**Key words:** constitutional law, subjects of economic activity, legal guarantees, the mechanism of judicial protection, ways to ensure law, arbitration courts.

В статье 46 Конституции РФ закреплено право на судебную защиту прав и законных интересов. Рассматриваемое право является неотъемлемой частью деятельности российского государства, и направленно на укрепление основ конституционного строя и реализацию предусмотренных гарантий. Равно получают защиту своих права и субъекты экономической деятельности.

Основные принципы рыночной экономики определены в Конституции Российской Федерации, и являются правилами организации и управления экономической деятельности страны, и в совокупности, образующие конституционный экономический порядок. Установление таких принципов предполагает предоставление серьезных гарантий реализации. Под юридическими



гарантиями принято понимать нормативно-определенные, организационно-оформленные, осуществляемые в рамках конкретных правоотношений средства и способы обеспечения реального воплощения прав и свобод личности [3, с. 22]. И такие гарантии охватывают все правовые средства, которые позволяют обеспечивать осуществление и охрану прав и свобод физических и юридических лиц.

Необходимость существования таких гарантий объясняется тем, что процесс осуществления экономической деятельности нередко связан с нарушением прав хозяйствующих субъектов в следствие столкновением интересов, которые могут быть нарушены или оспорены, и это создает препятствия в их реализации. Все это предопределяет необходимость существования механизма судебной защиты прав субъектов экономической деятельности.

Судебная защита в современных условиях представляет собой универсальную форму обеспечения реализации субъективных прав, свобод и охраняемых законом интересов граждан, организаций, государства и муниципальных образований, в основе которой лежит возможность каждого реализовать свои права, свободы и законные интересы при активном содействии суда, обеспечивающего законность и обоснованность применения мер государственного принуждения [5, с. 58-67].

Рассматриваемое конституционное право является гарантией для осуществления всех других прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. При этом необходимо закрепление конкретных инструментов, позволяющих обжаловать в суд решения или действия (бездействия) любых государственных органов, включая и судебных. И в тоже время, рассматриваемое конституционное право, способствует эффективному восстановлению нарушенного права посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Таким образом, обеспечение конституционного права на судебную защиту хозяйствующих субъектов представляет собой совокупность прав и обязанностей государства по созданию и реализации нормативно-правовых и организационно-правовых гарантий судебной защиты прав и законных интересов субъектов [3, с. 120].

Закрепленное конституционное право хозяйствующих субъектов предполагает наличие соответствующих обязанностей у государства по обеспечению такого права. Деятельность государства должна создавать благоприятные условия для беспрепятственного обращения хозяйствующих субъектов в суд за защитой своих прав и интересов.

Можно выделить два основных способа для обеспечения права на судебную защиту:

- 1) Деятельность по принятию и совершенствованию законодательства, регулирующего процедуру рассмотрения арбитражными судами споров субъектов экономической деятельности.

Основной задачей арбитражного процесса является оперативная защита и восстановление нарушенных прав и законных интересов хозяйствующих субъектов. Отношения в экономической сфере все более усложняются, появляются новые формы взаимодействия, и необходимо выработать более совершенные инструменты защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. Создание и закрепление в арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации новых институтов и правил, позволит сделать процедуру рассмотрения и разрешения споров, возникающих между субъектами предпринимательской деятельности, более эффективной, способствующей правильной реализации закрепленных гарантий права на судебную защиту.

Необходимость своевременного реагирования российского законодателя на возникающие процессы взаимодействия субъектов обусловлена тем, что система разрешения подобных споров должна адекватно соответствовать уровню интенсивного развития экономики, и отвечать возрастающим потребностям общества в получении полноценной, эффективной судебной защиты прав.

2) Деятельность Верховного Суда Российской Федерации, направленная на формирование у арбитражных судов единого подхода в правоприменительной практике.

Вторым основным способом обеспечения конституционного права на судебную защиту в экономической сфере является деятельность Верховного суда Российской Федерации, под которой следует понимать деятельность по формированию единого подхода у арбитражных судов по применению законов и иных нормативных правовых актов. Такая деятельность направлена на создание беспрепятственного обращения субъектов в суд для защиты своих прав и интересов.

Так, к основным формам деятельности Верховного суда Российской Федерации относятся:

- Постановления Пленума Верховного суда Российской Федерации, в которых содержатся разъяснения по вопросам порядка применения и толкования законодательства Российской Федерации при принятии судебного акта, основывающиеся на обобщении правоприменительной практики;

- Информационные письма, принятые Президиумом Верховного суда Российской Федерации, касающихся отдельных вопросов практики, о результатах рассмотрения которых информируются суды;

- Иные акты Верховного суда Российской Федерации по организации деятельности арбитражных судов.

Деятельность Верховного суда Российской Федерации оказывает положительное влияние на совершенствование процедуры реализации субъектами экономической деятельности права на судебную защиту, что способствует обеспечению доступного правосудия в экономической сфере.

Однако, для эффективной реализации рассматриваемого права необходимо устранить причины, которые ограничивают конституционное право на судебную защиту в экономической сфере. Арбитражным судам следует применять рекомендации и разъяснений, выработанные Пленумом и Президиумом Верховного суда Российской Федерации по наиболее спорным и сложным вопросам, возникающим в правоприменительной практике. И в свою очередь, Верховному суду Российской Федерации необходимо продолжать и активно развивать деятельность по принятию различных судебных актов, которые обеспечивают доступность правосудия в экономической сфере и это является важнейшей задачей. И в целом указанные рекомендации позволят совершенствовать судебно-арбитражную деятельность.

Таким образом, обеспечение конституционного права на судебную защиту в экономической сфере является комплексным институтом, и представляет собой прежде всего деятельность государства по созданию и осуществлению гарантий судебной защиты прав и интересов субъектов экономической деятельности. И государству необходимо создавать и совершенствовать условия, обеспечивающие эффективную защиту нарушенных прав, и способствовать предоставлению равного доступа к правосудию, а главное возможности обжаловать в суд решения и действия государственных органов.

### **Библиографический список**

1. Абознова, О. В. Суд в механизме реализации права на судебную защиту в гражданском и арбитражном процессе: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2006. – С. 105.
2. Автономов, А. С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий / А. С. Автономов. – М.: Инфограф, 1999. – С. 180.
3. Адзинова, Е. А. Обеспечение конституционного права на судебную защиту в экономической сфере: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 22, 120.
4. Анферов, А. А. Права личности и юридическая ответственность: Теоретические вопросы единства и взаимосвязи: Дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2000. – С. 100.
5. Дайнеко, М. М. Механизм судебной защиты и экономическое правосудие // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2014. – № 4–2. – С. 58–67.
6. Ермошин, Г. Т., Адзинова, Е. А. Развитие в законодательстве о судебной власти конституционного права на судебную защиту в экономической сфере // Законодательство и экономика. – 2004. – № 11. – С. 78–90.

## ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ БРАКА В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ НА ПРИМЕРЕ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

*Грудцын А. С.*

*Магистрант Юридического факультета АГУ*

**Аннотация.** В статье рассмотрена история становления института брака в международном праве, приведены различные варианты форм заключения брака в зарубежных странах и в России. Рассмотрены страны, в которых признаются как гражданские браки, так и браки, заключенные в религиозной форме. Установлено какие формы заключение брака не признаются браком на территории Российской Федерации. Во время написания работы, основываясь на проведенном анализе было установлено, что грани между фактическим заключением брака и гражданским браком начали исчезать, и в скором времени можно будет утверждать, что фактическое заключение брака является одной из основных форм заключения брака.

**Ключевые слова:** брак; форма заключения брака; Гагские конвенции; семейный кодекс РФ; фактические брачные отношения.

## THE BASIC FORMS OF MARRIAGE IN INTERNATIONAL LAW ON THE EXAMPLE OF FOREIGN COUNTRIES AND RUSSIA

*Grudcyn A. S.*

**Abstract.** The article considers the history of the establishment of the institution of marriage in international law, various variants of the forms of marriage in foreign countries and in Russia are given. The countries in which both civil marriages and marriages in religious form are recognized are considered. It has been determined which forms of marriage are not recognized as marriages on the territory of the Russian Federation. At the time of writing, based on the analysis, it was established that the lines between the actual marriage and civil marriage began to disappear, and soon it will be possible to assert that the actual conclusion of marriage is one of the main forms of marriage.

**Key words:** marriage; form of marriage; The Hague Conventions; the Family Code of the Russian Federation; actual marital relations.

В семейном праве зарубежных государств существует большое число разнообразных точек зрения на правовую природу брака. Несмотря на очевидную цель создания брачного союза, ни в законодательстве, ни в правовой доктрине не урегулирован вопрос о правовой природе брака.

В 1902–1906 гг. были предприняты попытки достижения единообразия в данной сфере правоотношений. Принятие ряда конвенций, например, Гагских конвенций о браке и разводе, об опеке над несовершеннолетними, о попечительстве над совершеннолетними, о правовых последствиях брака, не увенчались успехом. На первый взгляд, универсальная унификация в сфере заключения брака была представлена заключенными в рамках Гагской конференции по международному частному праву конвенциями. Конвенцией об

урегулировании коллизий законов в области заключения брака 1902 г. и Конвенцией о заключении и признании действительности браков 1978 г. Однако данную унификацию материально-правовых норм сложно назвать эффективным механизмом, посредством которого возможно урегулировать соответствующие отношения и устранить коллизии. Основным недостатком подобных конвенций является ограниченный круг подписавших их стран. Многие из норм так и не вступили в силу из-за того, что не набрали необходимого количества стран, их ратифицирующих [1, с. 3].

Помимо этого, право на брак содержат основные международные правовые документы, регулирующие защиту прав человека. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. признают право за мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, на вступление в брак и право на основание семьи при условии свободного и полного согласия вступающих в вышеуказанные правоотношения. Кроме того, в рассматриваемых международных документах общепризнанным принципом выступает право мужчины и женщины без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью в соответствии с внутренним законодательством, регулирующим брачно-семейные отношения. В настоящее время право на заключение брака приобрело статус одного из основных прав человека, что гарантируется ст. 12 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Тем не менее, в нынешнее время форма заключения брака устанавливается национальным законодательством [5, с. 535].

В связи с этим региональная унификация видится более эффективной, так как позволяет учитывать сходство определенных государств в религиозном, культурном, географическом и иных аспектах. Среди таких конвенций, содержащих материальные нормы, касающихся формы заключения брака, следует назвать Конвенцию о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков 1962 г. В соответствии со статьей 3 данной конвенции все браки регистрируются компетентным органом власти в соответствующем официальном реестре [2, с. 32].

Во многих европейских государствах правовое регулирование формы заключения брака схоже с Российским законодательством и правовые последствия влечет только зарегистрированный в государственных органах брак. В их числе: Франция, Бельгия, Германия, Швейцария, Нидерланды, Япония. Вместе с тем, постепенно происходит стирание различий между фактическим и зарегистрированным в государственных органах браком.

Можно выделить страны, в которых признаются как гражданские браки, так и браки, заключенные в религиозной форме (Великобритания, Дании, Испании, Италии). Например, в Италии заключение брака формально допускается как в гражданской, так и в церковной форме при условии обязательного последующего уведомления государственных органов о состоявшемся

бракосочетании. Однако подобные страны католицизма следует относить к отдельной специальной группе, поскольку заключение брака в церковной форме в этих государствах является обязательным для лиц католического вероисповедания, которых большинство. В Италии католики составляют 98,8 % граждан, а 19 из 20 браков заключаются в церкви [3, с. 207].

Некоторые страны признают только религиозную форму брака. Брак, заключенный в любой иной форме, правовых последствий не влечет. Примером являются Арабские страны, Израиль.

В настоящее время большинством населения западных государств активно поддерживается такая форма брака, как фактическое заключение брака или зарегистрированное сожительство (гражданское партнерство, гражданский союз, договор о сожительстве, стабильный союз партнеров). Лица, заключившие подобное соглашение, во многих правах приравниваются к супругам в понимании зарегистрированного брака в органах государства. Современное семейное право как Германии, так и Франции, наследуя опыт и традиции римского права, относится к гражданскому праву и регулируется в указанных странах нормами Гражданских кодексов, а также специальных законов, принятых в их исполнение и развитие с учетом изменившейся социально-экономической и политической ситуации. Французский законодатель законом от 15.11.1999 г. внес поправки в гражданский Кодекс, дополнив его Титулом XII «О договоре о совместной жизни». В Германии действует Закон от 16.02.2001 г. «О пожизненном партнерстве» [4, с. 31].

На территории РФ любые иные от гражданской формы заключения брака не признаются браком. В соответствии со статьей 1 СК РФ, устанавливающей основные начала семейного законодательства, признается брак, заключенный только в органах записи актов гражданского состояния. Заключение брака в любой иной форме, отличной от установленной российским семейным законодательством, не будет порождать правовых последствий. Исходя из этого, в Российской Федерации признается лишь гражданская форма брака, т.е. брака, заключенного в органах загса [6].

Исходя из приведенных примеров, можно выделить следующие формы заключения брака в международном частном праве:

- гражданская форма (заключение брака компетентным государственным органом);
- религиозная форма (заключение брака по церковным обрядам);
- гражданская и церковная формы при условии обязательного последующего уведомления государственных органов о состоявшейся церковной церемонии бракосочетания;
- признание фактических брачных отношений.

Анализ правового регулирования положений относительно формы заключения брака в различных государствах позволил выделить различные формы брака. Форма заключения брака зависит от ряда условий: особенностей правовой системы, религиозных и нравственных устоев, господствующих в государстве. Подытоживая всё вышеизложенное, констатируем, что

форма заключения брака устанавливается национальным законодательством, попытки унифицировать брачное законодательство не увенчались успехом. Однако грани между фактическим заключением брака и гражданским браком начали исчезать, и в скором времени можно будет утверждать, что фактическое заключение брака является одной из основных форм заключения брака.

### Библиографический список

1. Шебанова, Н. А. Семейные отношения в международном частном праве. – М., 2009. – С. 3.
2. Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков (Нью-Йорк, 10 декабря 1962 г.) // ООН. Резолюции Генеральной Ассамблеи на XVII сессии. – Нью-Йорк, 1963. – С. 32.
3. Накопия, С. М. Влияние религиозного фактора на брачно-семейное законодательство европейских стран // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2014. – Т. 16. – № 40. – С. 207.
4. Семейное право: учебник / Гонгало Б. М., Крашенинников П. В., Михеева Л. Ю., Рузакова О. А.; Под ред. П.В. Крашенинникова. – М.: Статут, 2014. – С. 31.
5. Гражданское и торговое право зарубежных государств: учебник. В 2-х т. Т. 2 / Отв. ред. Е. А. Васильев, А. С. Комаров. – М., 2013. – С. 535.
6. «Семейный кодекс Российской Федерации» от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 29.12.2017).

УДК 347.19  
ББК 67.404

## КОРПОРАТИВНЫЕ НОРМЫ КАК ИСКУССТВО СУЩЕСТВОВАНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

*Губина С. А.  
Магистрант  
Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье рассмотрены понятия корпоративного права и корпоративных норм. Их место в современной системе законодательства.

**Ключевые слова:** корпоративное право, корпоративные нормы, закон, Российская Федерация.

## CORPORATE STANDARDS AS THE ART OF LEGAL PERSONS

*Gubina S. A.*

**Abstract.** The article deals with the concept of corporate law and corporate rules. Their place in the modern system of legislation.

**Key words:** corporate law, corporate rules, law, Russian Federation.

Корпоративное право является комплексной правовой отраслью, регулирующей особый вид правоотношений на основании принципов и методов

гражданского права, опираясь на международные договоры, законы, подзаконные акты, существующие в Российской Федерации, локальную нормативную базу, обычаи делового оборота.

Особая роль корпоративного права – связь между государственным и корпоративным регулированием.

Особенность корпоративного права – тесная и неразрывная связь с гражданским правом, но особые функции и источники права делают его обособленным.

Корпоративное право это совокупность гражданско-правовых норм наряду с локальными нормами того или иного юридического лица, со ссылкой на императивные требования законодательства. Так, успешно сосуществуют между собой составная часть гражданского права и система правил, установленных администрацией юридического лица, регулирующих процесс работы и существования предприятия.

Несмотря на то, что понятие корпоративного права идет из законодательства, тем не менее, оно больше относится к регулированию непосредственно в организации, так как большей своей частью оно существует для успешной, законной деятельности организации. Такая деятельность включает в себя множество отраслей права, направленных на регулирование трудовых отношений, финансовых решений, соблюдения налогового, административного права.

На практике, корпоративное право не является строго законодательной нормой права, как и говорилось выше, оно больше подчиняется локальным актами собственника организаций. При этом, его, изначально, законодательная составляющая, не позволяет юридическим лицам вести деятельность без ссылки на закон.

Законодательными источниками корпоративного права являются:

1. Конституция РФ – служит базой как для всего законодательства в целом, так и содержит нормы, прямо относящиеся к корпоративному праву;

2. Гражданский кодекс РФ – устанавливает основы правового статуса корпоративных субъектов;

3. ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля»;

4. ФЗ «О несостоятельности»;

5. ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

6. ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

7. ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»;

8. ФЗ «Об акционерных обществах»;

9. Так же, имеется ряд международных договоров;

И, конечно, существенную роль, как и в любом другом праве имеет судебная практика Верховного суда РФ и Конституционного суда РФ. Роль судебной практики на нормы права, в особенности корпоративного нельзя переоценить, позиции судов чаще всего дают разъяснения, как вести деятель-



ность в той или иной спорной ситуации, что, конечно же, является большим подспорьем для собственников хозяйствующих субъектов.

Больше всего на практике, свое законодательное назначение корпоративное право нашло в создании хозяйствующих субъектов, их реорганизации, ликвидации и т.д. Эти нормы регулируются рядом отдельных законов, в частности Федеральным законом «Об обществах с ограниченной ответственностью» № 14-ФЗ от 08.02.1998 г., в котором четко прописан перечень уставных документов, которые необходимы Обществу для успешного и законного существования, порядок их составления, соблюдения, подачи на регистрацию и т.д.

Порядок создания организаций не является самым простым, однако, своим существованием и правилами дает понять, что ведение предпринимательства не простое, требующее знаний, внимательности и умений дело.

Надо отдать должное современным технологиям, которые всячески упрощают процесс регистрации, например возможность подачи документов в электронном виде, что значительно сокращает временные затраты. Кроме того, на сегодняшний день в РФ существует ряд онлайн сервисов, позволяющих оперативно выяснить необходимую информацию о уже существующих организациях, их собственниках, проверить их добросовестность, платежеспособность. Получить сведения о судебных спорах своих контрагентах, об их задолженности перед государством или иными лицами. Указанные сервисы позволяют заранее выяснить, стоит ли начинать деловые отношения с тем или иным хозяйствующим субъектом, взвесив достаточное количество рисков подлежащих заключению сделок.

Одного только создания хозяйствующего субъекта недостаточно. Кроме устава, учетной политики и ряда решений участника (участников) организаций, направленных на определение руководства, необходим еще большой перечень локальных, внутренних актов.

Как показывает практика, для успешного исхода дела необходим план действий. Так и корпоративное право – является неким планом действий для успешной деятельности организации.

- Для регулирований трудовых взаимоотношений, условий труда, условий охраны труда требуется составление ряда положений, направленных на защиту прав, как работников, так и работодателя.

- Для получения положительных финансовых результатов недостаточной одной только учетной политики и соблюдения законодательных актов, регулирующих финансово-хозяйственную деятельность. Чаще всего, в организациях существуют свои особенности ведения бухгалтерии, которые требуют отдельного регулирования внутренним, корпоративным документом.

- Для производственных предприятий требуется отдельный, регулирующий тот или иной процесс производства, локальный акт, который должен быть составлен непосредственно на предприятии, с учетом особенностей производства.

Все перечисленное является ярким примером практического применения корпоративного права.

Возможно, не всем участникам корпоративного регулирования по нраву его законодательные основы и существование в целом, однако, полагаю, что такая отрасль права имеет место быть.

На мой взгляд, нормы корпоративного права, корпоративных отношений между государством и юридическими лицами не просто имеют право на существование, их наличие это обязательное условие.

С учетом специфики принятия законов в Российской Федерации, их исполнения, соблюдения и т.д. наличие, в некотором смысле, «инструкции к применению» для создания и существования в государстве, той или иной формы собственности, хозяйствующего субъекта – является необходимым элементом.

Во-первых, это учет всех действующих организаций, который позволяет выяснить виды деятельности, систему налогообложения, размеры налоговых сборов. То есть, отсутствие беспорядочного создания субъектов предпринимательства, которые ведут свою деятельность вне рамок закона и не пополняют бюджет государства.

Во-вторых, это именно «инструкция», как правильно начать свое дело, надлежащим образом структурировать деятельность организации.

В-третьих, целью разработки локальных документов организация является защита прав и законных интересов собственников таких организаций, их работников, контрагентов и т.д.

С учетом изложенного, представляется возможным сделать вывод, что корпоративное право – важнейшая часть российского законодательства, которая, хоть и является обособленной и узконаправленной, но автоматически включает в себя ряд других норм права и их отдельное существование не представляется возможным. Наличие корпоративных норм – является гарантом выполнения хозяйствующими субъектами своих обязательств перед государством, перед собственниками и другими субъектами корпоративного права.

### **Библиографический список**

1. Корпоративное право : учеб. пособие / И. А. Еремичев, И. М. Хужокова, Е. Ю. Кулиниченко и др.; под ред. И. А. Еремичева. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – 255 с. – (Серия «Высшее профессиональное образование: Юриспруденция»).

2. Лукашева, Е. А. Право. Мораль. Личность / Е. А. Лукашева; отв. ред. В. М. Чхиквадзе. – М.: Наука, 1986. – 264 с.

3. Малова, О. В. Правовой обычай как источник права основных правовых систем современности : моногр. / О. В. Малова. – Иркутск : Иркут. ун-т, 2006. – 182 с.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И В ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В ВИДЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГРАНТОВ И СУБСИДИЙ НА КОНКУРСНОЙ ОСНОВЕ

*Губин С. В.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** Имеет ли возможность некоммерческая организация получить такие виды поддержки от государства, как субсидии и гранты? Насколько данная помощь эффективна для некоммерческого сектора в России? Как государству понять, что среди множества НКО, именно данная организация достойна, получить помощь от него? На эти вопросы я постараюсь дать ответы в данной статье, проанализировав практику конкретного региона и всей страны.

**Ключевые слова:** некоммерческая организация, Волгоградская область, президентский грант, Российская Федерация.

## STATE SUPPORT OF NONPROFIT ORGANIZATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IN THE VOLGOGRAD REGION IN THE FORM OF GRANTS AND SUBSIDIES ON A COMPETITIVE BASIS

*Gubin S. V.*

**Abstract.** Does a non-profit organization have the opportunity to receive this type of support from the state? How effective is this assistance for the non-profit sector in Russia? How can the state understand that among the many NGOs, this particular organization is worthy to receive help from it? I will try to answer these questions in this article, analyzing the practice of a particular region and the whole country.

**Key words:** non-profit organization, Volgograd region, Presidential grant, Russian Federation.

Президент Российской Федерации Владимир Путин постоянно в своих выступлениях делает акцент на роль некоммерческих организаций в жизни общества и на поддержку их государством.

Некоммерческая организация – добровольное объединение граждан, но этот факт не означает, что НКО не нужна поддержка государства. Наоборот, эффективная деятельность некоммерческой организации зависит от взаимодействия с государством. Государство должно и оказывает поддержку некоммерческому сектору на разных уровнях.

Так в чем же тогда вопрос?

Дело в том, что некоммерческих организаций разных форм достаточно много, не все они знают о видах поддержки государства, как ее получить. В

свою очередь государство не всегда может понять, какой НКО, и какой вид поддержки необходим.

Поговорим о поддержке некоммерческих организаций на территории Волгоградской области.

На данный момент в нашем регионе действует государственная программа поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих свою деятельность на территории Волгоградской области, рассчитана она до 2020 года. Сразу оговорюсь, социально ориентированной является некоммерческая организация, у которой в уставе прописаны цели и задачи, связанные с благотворительностью, спортом, здоровым образом жизни, и т.д. и т.п. Т.е. таких организаций на самом деле большинство.

В чем же заключается поддержка для таких организаций в соответствии с данной программой.

Одними из видов государственной поддержке для волгоградских СО НКО являются конкурсы на предоставление субсидий на реализацию социально значимых проектов и на возмещение затрат по аренде, коммунальным платежам и услугам связи.

Остановимся подробнее на каждом конкурсе.

Конкурс на предоставление субсидий на реализацию социально значимых проектов заключается в том, что организация готовит проект в соответствии с определенными критериями по одному из предложенных направлений социальной политики, предоставляет проект с необходимыми документами в комитет по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области. После проверки на соответствии общественной организации и поданной ею заявки критериям конкурса, проект передается на проверку экспертам. Каждый проект проверяют три эксперта. После этого за работу принимается конкурсная комиссия созданная комитетом по делам территориальных образований, внутренней и информационной политики Волгоградской области.

В конкурсе на предоставление субсидий на возмещение затрат по аренде, коммунальным платежам и услугам связи социально ориентированной некоммерческой организации необходимо представить пакет документов, на основе которых вышеуказанная конкурсная комиссия (обычно это одна и та же комиссия) определяет число победителей. Некоммерческой организации возмещаются затраты за прошедший отчетный период, фактически понесенные. Сумма возмещения зависит от набранных организацией баллов.

Главные требования в обоих конкурсах, это, как я уже говорил, чтобы НКО была социально ориентированной (статья 31.1. 7 ФЗ). И чтобы организации на момент подачи заявки был год. На региональном уровне, по моему мнению получить такой вид субсидий достаточно не сложно, нужно лишь постоянно осуществлять деятельность согласно уставу, а вот на федеральном уже по сложнее.

Президентский грант разыгрывается ежегодно в два или три этапа, в зависимости от выделенных средств. Обычно назначается конкурс указом Президента Российской Федерации весной.

Очень облегчило задачу подать заявку на конкурс для НКО – то, что второй год это делается в электронном виде. Раньше общественникам приходилось собирать много документов в распечатанном виде.

На федеральном уровне, также, как и на региональном формируется конкурсная комиссия, экспертный совет.

Чтобы быть уверенными, что именно эта организация ведет эффективную деятельность согласно Устава и достойна получить финансовые средства на реализацию социально значимого проекта, государство должно прозрачно и беспристрастно подходить к процессу оценки проектов от них.

УДК 349.243

ББК 67.405.1

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ТРУДА В ОРГАНИЗАЦИИ**

*Зухайраев В. Ш.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье кратко рассматриваются организационные основы деятельности по охране труда, предусмотренные действующим трудовым законодательством. На основе анализа соответствующего международных нормативных актов и опыта зарубежных порядков предлагается закрепление в отечественном праве категории «безопасность и гигиена труда», как более точно отвечающей целям правового регулирования трудовых отношений.

**Ключевые слова:** трудовое право, международное право, охрана труда, система управления охраной труда, безопасность и гигиена труда.

## **PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF LABOR PROTECTION IN THE ORGANIZATION**

*Zukhayrayev V. S.*

**Abstract.** In article the organizational basics of activities for labor protection provided by the existing labor legislation are briefly covered. On the basis of the analysis corresponding the international regulations and experience of foreign laws and orders fixing in the domestic right of category «safety and occupational health» as more precisely answering to the purposes of legal regulation of the labor relations is offered.

**Key words:** labor law, international law, labor protection, control system of labor protection, safety and occupational health.

Не вызывает сомнений, что общество несет ответственность за содействие высокому уровню безопасности и гигиены труда и все члены общества должны вносить вклад в достижение этой цели, обеспечивая, чтобы вопросы безопасности и гигиены труда занимали приоритетное место в национальных программах, а также формируя и поддерживая национальную культуру профилактики в области безопасности и гигиены труда.

Содействие безопасности и гигиене труда и предупреждение несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний представляют собой один из ключевых элементов основной миссии МОТ и Программы достойного труда.

По данным Международной организации труда, в мире от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний ежегодно погибает около 2,3 млн. человек. Приблизительно 270 млн. человек получают травмы и еще 160 млн. – страдают кратковременными и длительными заболеваниями по причинам, связанным с работой. По оценкам Международного бюро труда, экономические потери составляют 4 % глобального валового внутреннего продукта (ВВП).

В Сеульской декларации по безопасности и гигиене труда от 29 июня 2008 г. (в связи с проведением XVIII Всемирного конгресса по безопасности и гигиене труда) закреплено, что право на безопасную и здоровую производственную среду следует признавать в качестве основополагающего права человека и что глобализация должна сопровождаться мерами профилактики, направленными на обеспечение безопасности и гигиены труда на производстве для всех.

По официальным данным численность пострадавших на производстве в 2015 году в России составила 28 240 человек. Из них по причине несчастных случаев на рабочем месте погибли 1 288 человек; в их числе – 89 женщин, 1 несовершеннолетний, 34 иностранных гражданина [10].

В соответствии со статьей 209 Трудового кодекса Российской Федерации [4], под охраной труда понимается система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия.

Система управления охраной труда – комплекс взаимосвязанных и взаимодействующих между собой элементов, устанавливающих политику и цели в области охраны труда у конкретного работодателя и процедуры по достижению этих целей. Типовое положение о системе управления охраной труда утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Также к числу законодательных мер, направленных на обеспечение соблюдения субъектами трудовых правоотношений требований охраны труда, стоит отнести меры юридической ответственности, их ужесточение. Так, в течение 2014 года было зарегистрировано более четырехсот преступных деяний, ответственность за которые предусмотрена статьёй 143 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение требований охраны труда» [11, с. 3]. Важной мерой, направленной на укрепление мер по охране труда, является включение в 2013 году в Кодекс Российской Федерации об администра-

тивных правонарушениях [5], статьи 5.27.1, предусматривающей административную ответственность работодателя за нарушение нормативных требований в сфере охраны труда.

Кроме того, необходимо обратить внимание на вопросы охраны труда, рассматриваемые в международном законодательстве. В соответствии со ст. 3 Конвенции МОТ «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» № 155 вводится понятие «здоровья в отношении труда», под которым понимаются имеющие непосредственное отношение к безопасности труда физические, психические и психологические элементы [1]. Наряду с этим Рекомендации МОТ «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» № 164 предусматривают безопасность труда как один из критериев труда достойного [2]. Таким образом, можно сделать вывод, что на международном уровне, прежде всего, рассматривается не сам процесс охраны труда, а её цель и необходимый конечный результат – обеспечение соответствия производственных процессов требованиям безопасности и гигиены. На наш взгляд, именно такой нормативный подход представляется наиболее корректным, так как он учитывает конкретные критерии, которые необходимо учитывать работодателем.

В качестве положительного зарубежного опыта можно рассмотреть финское трудовое законодательство, согласно которому «безопасность труда» на стратегическом уровне представляет собой совокупность следующих факторов:

- сохранение работоспособности и её развитие;
- сохранение и поддержание трудовой активности работников;
- предотвращение и профилактика производственного травматизма и профессиональных заболеваний;
- психологическое и психосоциальное благополучие на рабочем месте [9, с. 4–5].

Согласно статистике, приведённой Министерством труда и социальной защиты, на практике в Российской Федерации сохраняется тенденция снижения уровня производственного травматизма. Так, Фондом социального страхования РФ в 2014 году было зарегистрировано 47 453 страховых случая, что ниже аналогичного показателя 2013 года на 5,0 % (на 2 486 случаев) [8]. При этом в теории отмечается, что зачастую снижение уровня производственного травматизма в отдельных отраслях производства больше связана с сокращением травм небольшой тяжести, повышению латентности травматизма [7, с. 34]. Исходя из этого, принятие соответствующего нормативного акта, который определял бы общие понятийные и организационные основы обеспечения безопасности и гигиены труда – в полном соответствии с международным правом.

### **Библиографический список**

1. Конвенция № 155 Международной организации труда «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» (принята в г. Женеве

22.06.1981 на 67-ой сессии Генеральной конференции МОТ) / Международное законодательство // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 50. – Ст. 4652.

2. Рекомендации Международной организации труда № 164 «О безопасности и гигиене труда и производственной среды» / Международное законодательство // Библиотечка «Российской газеты». – 1999. – № 22 – 23.

3. Российская Федерация. Законы. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018, с изм. от 25.04.2018) / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

4. Российская Федерация. Законы. Трудовой кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018)/ Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

5. Российская Федерация. Законы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018)(с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. I). – Ст. 1.

6. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда» : Федеральный закон от 28.12.2013 № 421-ФЗ (ред. от 03.07.2016) / Российская Федерация. Законы // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6986.

7. Бухтияров, И. В., Тихонова, Г. И., Шиган, Е. Е. Стратегические направления реализации Глобального плана ВОЗ по охране здоровья работающих в Российской Федерации: доклад к конференции / И. В. Бухтияров, Г. И. Тихонова, Е. Е. Шиган. – Новосибирск: ФГБНУ «Научно-исследовательский институт медицины труда», 2015. – 41 с.

8. Доклад Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «О реализации государственной политики в области условий и охраны труда в Российской Федерации в 2014 году». Москва, 2015 // URL: <http://www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/salary/24> (дата обращения: 01.06.2018).

9. Охрана труда в Финляндии : Брошюра Министерства социального обеспечения и здравоохранения Финляндии // URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/71605/URN:NBN:fife201504224881.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

10. Федеральная служба Государственной статистики // URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/\\_\\_\\_statistics/wages/working\\_conditions](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/___statistics/wages/working_conditions) (дата обращения: 01.06.2018).

11. Хилутнов, Н. Н. Уголовная ответственность за нарушение требований охраны труда: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Хилутнов Николай Николаевич. – М., 2015. – 205 с.



## НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ И БАНКРОТСТВО: ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ И ТОЛКОВАНИЯ

*Карев А. И.*  
Магистрант  
Института права ВолГУ

**Аннотация.** В статье рассмотрен теоретический, а также нормативно-правовой аспект понятия несостоятельность (банкротство). Исследованы основные вопросы соотношения и различия названных выше понятий. Рассмотрены основные проблемы и коллизия понятий, внесены предложения по дальнейшему развитию данной отрасли права.

**Ключевые слова:** банкротство, несостоятельность, законодательства, признаки банкротства, правовая доктрина, коллизия права, юридический подход, экономический подход, удовлетворение требований кредиторов.

## INSOLVENCY AND BANKRUPTCY: PROBLEMS OF CORRELATION AND INTERPRETATION

*Karev A. I.*

**Abstract.** The article deals with the theoretical, as well as regulatory and legal aspect of the concept of insolvency (bankruptcy). The basic questions of correlation and difference of the above mentioned concepts are investigated. The main problems and conflict of concepts are considered, proposals on further development of this branch of law are made.

**Key words:** bankruptcy, insolvency, legislation, signs of bankruptcy, legal doctrine, conflict of law, legal approach, economic approach, satisfaction of creditors ' claims.

Отмена государственной монополии на хозяйственную деятельность, переход к конкурентным рыночным отношениям, формирование цен в соответствии со спросом и предложением, раскрепощение предпринимательства, создание равных возможностей для хозяйствующих субъектов – все это неминуемо приводит к появлению неэффективных участников хозяйственного оборота.

Учитывая данные обстоятельства, законодательство о несостоятельности (банкротстве) на данный момент является одним из основных элементов механизма правового регулирования рыночных отношений.

Институт несостоятельности (банкротства) представляет собой комплексный правовой институт, сочетающий в себе нормы нескольких отраслей права, а именно – гражданского, уголовного, административного, трудового права, а также нормы гражданского и арбитражного процессуального законодательства.

Основной нормативно-правовой акт, регламентирующий вопросы несостоятельности (банкротства) юридических лиц – это Федеральный закон

от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О несостоятельности (банкротстве)».

В соответствии со ст. 48 Гражданского кодекса РФ, юридическое лицо – это организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде [2].

Под несостоятельностью (банкротством) юридического лица необходимо понимать признанную арбитражным судом неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий и (или) об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, и (или) исполнить обязанность по уплате обязательных платежей [5].

Для признания юридического лица несостоятельным (банкротом) необходимо чтобы такое лицо отвечало признакам, определенным ст. 3, 6 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

К данным признакам относится: неисполнение обязанности по уплате денежных обязательств в срок, превышающий три месяца, а также сумма неисполненных обязательств должна быть более чем триста тысяч рублей.

Таким образом, учитывая, что в настоящее время законодательство о несостоятельности (банкротстве) относится к одной из противоречивых и дискуссионных отраслей действующего законодательства, правовой анализ норм, посвященных вопросам несостоятельности (банкротства), изучение наметившихся тенденций в области правового регулирования данных вопросов, а также уяснение и толкование основных категорий несостоятельности являются достаточно актуальными.

Для того, чтобы понять сущность того или иного правового явления необходимо четко определить понятие такого явления, выделить его основные признаки.

Понятие несостоятельности (банкротства) нельзя считать окончательно сложившимся, несмотря на четкое определение данного термина в действующем законодательстве.

В правовой доктрине сложилось две трактовки данного явления – юридическая и экономическая.

По мнению ученых, рассматривающих несостоятельность и банкротство как юридические категории, принципиального различия между данными понятиями не существует, они дополняют друг друга, связаны в силу исторических традиций и современного правосознания.

Такая позиция поддерживается и самим законодателем, так как исходя из текста ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» банкротство является синонимом несостоятельности.

Тем не менее, многим авторам такое смешение понятий представляется неверным, вызывает проблемы в правоприменении.

Наиболее распространенное мнение о соотношении данных понятий заключается в следующем – банкротство представляет собой уголовную сторону такого гражданского правоотношения как несостоятельность.

Так, Г. Ф. Шершеневич под несостоятельностью понимал состояние недостаточности имущества должника для удовлетворения требования кредиторов, а под банкротством – неосторожное или умышленное причинение несостоятельным должником ущерба кредиторам посредством уменьшения или сокрытия имущества [6, с. 151].

Таким образом, можно сделать вывод, что банкротство – это узкое понятие, которое имеет специальное назначение, то есть охватывает ситуации, когда неплатежеспособный должник совершает виновное уголовно-наказуемое деяние с целью причинить вред кредиторам.

По мнению Е. В. Смирновой «банкротство является умышленным деянием, имеющим своей целью причинение ущерба кредиторам, и наказывается в уголовном порядке» [4, с. 141].

М. И. Кулагин считает, что «в строгом юридическом значении банкротство есть лишь одно из возможных последствий, проявлений несостоятельности. Банкротство рассматривается как уголовно наказуемое деяние, в то время как несостоятельность считается институтом частного права» [3, с. 172].

В обоснование данной позиции ученые ссылаются на нормы Уголовного кодекса РФ, предусматривающие уголовную ответственность за неправомерные действия при банкротстве (ст. 195), преднамеренное банкротство (ст. 196), и фиктивное банкротство (ст. 197). Законодатель в рамках уголовного законодательства не использует термин несостоятельность, что можно расценивать отношение данного термина к области гражданско-правового регулирования.

Сторонники экономического подхода к соотношению терминов несостоятельность и банкротство, исходят из характеристик изменения правового статуса должника. Иначе говоря, должник считается несостоятельным до момента, пока решением арбитражного суда он не признан банкротом, и в отношении него не введена процедура конкурсного производства.

Интересна позиция А. Васильева, где несостоятельность – это неспособность должника, относительно которого арбитражным судом возбуждено и находится в рассмотрении дело о банкротстве, в полном объеме удовлетворить требования кредиторов, а банкротство – это признанная арбитражным судом или объявленная должником с письменного согласия всех кредиторов неспособность должника в полном объеме удовлетворить требования кредиторов и исполнить обязанности по уплате обязательных платежей [1, с. 13].

Главное различие состоит в том, что несостоятельность рассматривается как неспособность рассчитаться с кредиторами, которая лишь допускается, требует детального рассмотрения и в итоге может не подтвердиться, а банкротство представляет собой факт, признанный и установленный судом.

Исходя из вышеизложенного, наличие множества мнений, различные подходы к толкованию данных терминов свидетельствуют о пробеле в законодательстве о несостоятельности (банкротстве). Существует необходимость уточнить, систематизировать понятийный аппарат относительно понятий несостоятельность и банкротство юридических лиц.

## Библиографический список

1. Васильев, А. Банкротство и несостоятельность: соотношение понятий // Право и жизнь. – 2010. – № 29.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016).
3. Кулагин, М. И. Избранные труды. – М.: 1997.
4. Смирнова, Е. В. Банкротство несостоятельности рознь? // ЭКО. 1993. № 9.
5. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О несостоятельности (банкротстве)».
6. Шершеневич, Г. Ф. Курс торгового права. – М., 1912.

УДК 347.6

ББК 67.404.4

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА ЗАКРЫТОГО ЗАВЕЩАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОДНОЙ ИЗ ФОРМ НАСЛЕДОВАНИЯ ПО ЗАВЕЩАНИЮ

*Репушкина П. В.*

*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается одна из форм наследования по завещанию – закрытое завещание, процедура и правила его оформления. Приведены достоинства, а также недостатки закрытого завещания, устранение которых позволит усовершенствовать законодательство в области наследования по завещанию.

**Ключевые слова:** наследование по завещанию, закрытое завещание, достоинства и недостатки закрытого завещания.

## LEGAL REGULATION OF THE NON-PUBLIC TESTAMENT INSTITUTION IN THE RUSSIAN FEDERATION AS ONE OF THE FORMS OF TESTAMENTARY SUCCESSION

*Repushkina P. V.*

**Abstract.** The article deals with one of the forms of testamentary succession – non-public testament, the rules and the procedure of its registration. The article contains not only advantages, but also disadvantages of the non-public testament, the elimination of which will give the opportunity to improve the legislation in the sphere of testamentary succession.

**Key words:** testamentary succession, non-public testament, advantages and disadvantages of non-public testament.

Одной из форм наследования по завещанию является закрытое завещание, которое представляет собой завещание, с содержанием которого завещатель не предоставляет возможности ознакомиться ни нотариусу, ни другим лицам.

Закрытое завещание является новеллой Гражданского кодекса РФ. Совершить завещание в закрытой форме возможно с 1 марта 2002 года, в связи с введением в действие третьей части Гражданского кодекса, а вместе с ней главы «Наследственное право». Данная глава вводит такое понятие как «закрытое завещание». Закрытое завещание регулируется ст. 1126 Гражданского кодекса РФ, а также к закрытому завещанию применяются общие правила ст. 1118 вышеуказанного кодекса [1]. Кроме Гражданского кодекса, к закрытому завещанию применяется порядок совершения нотариального действия, установленный законодательством о нотариате.

Такое завещание носит рисковый характер, однако развивает принцип свободы и тайны завещания, только при совершении данной формы завещания существует возможность максимально сохранить в тайне его содержание до открытия наследства.

Для того чтобы составить закрытое завещание, завещатель должен собственноручно написать и подписать завещание, поместить завещание в конверт и запечатать его до обращения к нотариусу.

Закрытое завещание в заклеенном конверте передаётся завещателем нотариусу в обязательном присутствии двух свидетелей, которые в присутствии нотариуса ставят на конверте свои подписи [2].

Принимая от завещателя заклеенный конверт, нотариус проверяет целостность конверта и отсутствие любых надписей на нем. При принятии закрытого завещания необходимо выяснить у завещателя, собственноручно ли оно им написано и подписано.

Подписанный свидетелями конверт с закрытым завещанием в присутствии завещателя и свидетелей запечатывается в другой конверт, который является «конвертом хранения», на котором делается удостоверительная надпись, утвержденная Приказом Министерства юстиции РФ от 27.12.2016 г. № 313 (Форма № 2.6) [4].

Приняв закрытое завещание, нотариус выдаёт завещателю свидетельство о принятии закрытого завещания, второй экземпляр которого остается в делах нотариуса [2]. Все документы, относящиеся к одному закрытому завещанию, группируются вместе и нумеруются, но не прошиваются.

Хранящийся у нотариуса конверт с закрытым завещанием может быть вскрыт только после смерти лица, совершившего данное закрытое завещание. Факт смерти подтверждается свидетельством о смерти либо дубликатом данного свидетельства.

От лица, предоставившего нотариусу свидетельство о смерти завещателя, составившего закрытое завещание, принимается письменное заявления о факте открытия наследства с указанием в нем наследников по закону, которые известны заявителю. В деле у нотариуса остается копия свидетельства о смерти, подлинник возвращается лицу, предоставившему данное свидетельство.

Далее нотариус назначает дату и время оглашения закрытого завещания. В соответствии с п. 4 ст. 1126 Гражданского кодекса РФ дата вскрытия и

оглашения закрытого завещания должна быть назначена нотариусом не позднее, чем через 15 дней со дня предъявления свидетельства о смерти [1]. Данный срок сформулирован как пресекательный, и вскрытие конверта с закрытым завещанием не позднее назначенного срока является обязанностью нотариуса и не подлежит продлению или приостановлению.

Конверт с закрытым завещанием извлекается из конверта хранения в присутствии всех заинтересованных лиц и свидетелей. Далее нотариус должен убедиться, что конверт хранения с закрытым завещанием цел. После этого нотариус зачитывает удостоверительную надпись, которая была сделана на конверте. Конверт хранения вскрывается и извлеченный из него конверт с завещанием нотариус демонстрирует присутствующим, после чего конверт с завещанием вскрывается и извлекается его содержимое [3].

После вскрытия второго конверта нотариус незамедлительно оглашает присутствующим текст завещания. Далее нотариусом составляется протокол вскрытия и оглашения закрытого завещания, Форма которого утверждена Приказом Министерства юстиции РФ от 27.12.2016 г. № 313 (Форма № 3.12) [4]. После составления протокола, нотариус предоставляет право свидетелям ознакомиться с ним, после чего подписывается всеми присутствующими свидетелями и самим нотариусом. Протокол составляется в одном экземпляре и регистрируется в Реестре регистрации нотариальных действий [3].

Подлинник завещания, обнаруженный во вскрытом конверте, подлинник составленного нотариусом протокола, вскрытые конверты остаются на хранении в архиве нотариуса. Наследникам выдаётся нотариально засвидетельствованная копия протокола [3]. Одной из проблем правового регулирования является то, что в ст. 1126 ГК не определено, кому из наследников нотариус вправе выдать нотариально удостоверенную копию протокола: только наследнику, в пользу которого сделано завещание, либо возможно выдать копии всем наследникам по закону.

Кроме того, к недостаткам закрытого завещания следует отнести:

- ✓ ущемление прав отдельных наследодателей из-за невозможности составить закрытое завещание;
- ✓ отсутствие в законе исчерпывающего перечня оснований недействительности закрытого завещания;
- ✓ отсутствие примерных форм закрытых завещаний;
- ✓ регламентация процедуры принятия закрытого завещания, содержащаяся в ГК РФ, не достаточно детальна;
- ✓ коррупциогенный фактор – 15дневный срок назначения даты и времени оглашения закрытого завещания, то есть имеет место быть «неопределённость сроков» – непонятно, что значит «дней», с какого момента они истекают, включены ли в их число выходные и праздничные дни.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать следующий вывод: на сегодняшний день закрытые завещания не получили широкого распространения у граждан, что обусловлено низкой правовой культурой нашего общества и сравнительно недавним появлением закрытого завещания в юридической практике. Также российское законодательство требуется в совершенствовании в области наследования по завещанию, а частности, в отношении закрытого завещания, что позволит укрепить позиции закрытого завещания в нотариальном делопроизводстве.

### **Библиографический список**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 г. № 146–ФЗ: (ред. от 03.09.2018) // СПС «Консультант-плюс».
2. Методические рекомендации по принятию закрытых завещаний, подготовленные Нотариальной палатой Волгоградской области. // Нотариальный вестник. – 2005. – № 6. – С. 49–51.
3. Настольная книга нотариуса Организация нотариального дела: в 4 т. / под ред. И. Г. Медведева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2015. Т. 3: Семейное и наследственное право в нотариальной практике. 717 с.
4. Приказ Минюста России от 27.12.2016 № 313 «Об утверждении форм реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств, удостоверительных надписей на сделках и свидетельствуемых документах и порядка их оформления» (ред. от 21.12.2017) // СПС «Консультант-плюс».

УДК: 347.75  
ББК: 67.404.3

## ЦЕНА ДОГОВОРА КОММЕРЧЕСКОЙ КОНЦЕССИИ КАК СУЩЕСТВЕННОЕ УСЛОВИЕ ДОГОВОРА: СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

*Саликов Д. А.*  
*Магистрант Института права ВолГУ*

**Аннотация.** В статье автор с теоретической и практической точки зрения рассматривает вопрос об условии вознаграждения правообладателя по договору коммерческой концессии. Автор приходит к выводу о том, что нормы Гражданского кодекса Российской Федерации о вознаграждении по договору коммерческой концессии являются диспозитивно-императивными. Диспозитивность проявляется в выборе формы вознаграждения, а императивность – в обязательности определения сторонами условия о вознаграждении.

**Ключевые слова:** договор коммерческой концессии, существенные условия, вознаграждение, правообладатель, интеллектуальная собственность.

## THE PRICE OF A FRANCHISE AGREEMENT AS AN ESSENTIAL CONDITION: MODERN THEORY AND PRACTICE

*Salikov D. A.*

**Abstract.** In the article, the author, from a theoretical and practical point of view, considers the question of the condition for the remuneration of the copyright holder under a commercial concession agreement. The author comes to the conclusion that the norms of the Civil Code of the Russian Federation on remuneration under the contract of commercial concession are optional and imperative. Optionality is manifested in the choice of form of remuneration, and imperative - in the mandatory determination of the terms of remuneration by the parties.

**Key words:** agreement of commercial concession, essential conditions, remuneration, rightholder, intellectual property.

Договор коммерческой концессии является консенсуальным и считается заключённым с момента согласования всех его существенных условий. Норма ст. 1030 Гражданского кодекса Российской Федерации перечисляет лишь формы выплаты вознаграждения (фиксированные разовые (паушальный взнос) и (или) периодические платежи (роялти), отчисления от выручки, наценка на оптовую цену товаров, или в иной форме, предусмотренной договором.

Действующая формулировка закона обуславливает вопрос: условие о вознаграждении по договору коммерческой концессии существенное в смысле п. 1 ст. 432 ГК РФ? В компетентной научной среде вопрос о существенности вознаграждения (цены) по договору коммерческой концессии является дискуссионным.

В связи с вышесказанным можно вспомнить верное замечание М. И. Брагинского: «в широком смысле слова предмет охватывает весь набор показателей того, по поводу чего заключен договор. Сюда входят данные о



предмете как таковом, включая количество, качество и цену передаваемых товаров, выполняемых работ и оказываемых услуг. Однако применительно к составу существенных условий понятие предмета договора значительно сужается» [1, с. 315].

Сначала рассмотрим мнения ученых, которые не считают условие о вознаграждении существенным. Так, А.С. Райников, проводя аналогию с договором купли-продажи, указывает, что цена не является существенным условием, а значит и по договору коммерческой концессии вознаграждение не существенное условие [9, с. 38]. М.В. Карпычев, придерживаясь той же позиции, отмечает: «в отличие от п. 1 ст. 614, ст. 1030 ГК РФ не предусматривает последствия случаев, когда цена в договоре не определена. Применение в этом случае п. 3 ст. 424 ГК РФ представляется возможным лишь со ссылкой на аналогию закона (п. 1 ст. 6 ГК РФ)» [3, с. 175].

Е. А. Суханов, напротив, пишет: «вознаграждение в рассматриваемом договоре не может устанавливаться в соответствии с общим правилом п. 3 ст. 424 ГК, а является его существенным условием, которое стороны обязаны согласовать» [10, с. 857]. Действительно, объекты интеллектуальной собственности, составляющие предмет договора – комплекс исключительных прав, согласно ст. 128 ГК РФ являются самостоятельными объектами гражданского права, а п. 3 ст. 424 ГК РФ допускает в возмездном договоре исполнение обязательства по оплате цены, которая при сравнимых обстоятельствах обычно взимается за аналогичные товары, работы или услуги. Поскольку договор коммерческой концессии является возмездным договором, но в его предмет не входят товары, работы и услуги, следовательно, общее правило не может быть применено.

Соглашаясь с мнением Е. А. Суханова, можно указать и на уникальность и индивидуальность в каждом отдельном случае комплекса исключительных прав, т.е. тех объектов интеллектуальной собственности, право пользования на которые передаётся по договору коммерческой концессии. Доказательства содержатся как в действующем законодательстве, доктрине, так и в правоприменительной практике.

Во-первых, результат интеллектуальной деятельности создается путём творческого труда его автора, а не оказанием технического, консультационного, организационного или материального содействия (п. 1 ст. 1228 ГК РФ), следовательно, результат всегда неповторим и должен отвечать формальным и существенным требованиям новизны, иначе возникает спор по поводу авторства.

Более того, ряд авторитетных цивилистов по-прежнему сетуют на недостаточную защищенность результатов интеллектуальной деятельности, особенно остро этот вопрос стоит, когда затрагиваются инновации и нанотехнологии: «... на сегодняшний день состояние учета, охраны и защиты интеллектуальной собственности России как внутри страны, так и за ее пределами не является удовлетворительным, даже несмотря на предпринимаемые со стороны Правительства РФ меры» [5, с. 17]. Принимая во внимание это обстоятельство, составление договора коммерческой концессии и определе-

ние его предмета, а, следовательно, и условия о вознаграждении, требует всегда индивидуального подхода.

Во-вторых, законодатель предоставляет повышенную охрану средствам индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, преследуя несколько целей: с одной стороны, обеспечения равноправия участников предпринимательской деятельности, а с другой стороны – развитие свободной конкуренции и ограничение монополистической деятельности (ст. 14.4 и ст. 14.5 ФЗ «О защите конкуренции»).

В-третьих, как верно пишет С.П. Коваленко: оценка стоимости передаваемого комплекса исключительных прав может зависеть от множества факторов (затраты на получение правовой охраны, на разработку объекта; срок действия охранного документа и др.) [2, с. 324].

На основе вышесказанного, можно прийти к выводу о том, что пункт 3 ст. 424 ГК РФ не применим по аналогии закона к возникшим правоотношениям правообладателя и пользователя в том случае, когда в договоре отсутствует условие о цене.

В соответствии с п. 4 ст. 1027 ГК РФ к договору коммерческой концессии соответственно применяются правила о лицензионном договоре, если это не противоречит положениям главы 54 кодекса и существу договора коммерческой концессии. В доктрине Т. Шмиттгофф и В. А. Дозорцев высказывали мнение о том, что договор коммерческой концессии один из видов лицензионного договора [4]. В частности, производность договора коммерческой концессии заключается и в части выплаты вознаграждения. Так, согласно п. 5 ст. 1235 ГК РФ, в случае отсутствия условия о размере вознаграждения или порядке его определения в возмездном лицензионном договоре, договор считается незаключенным. При этом правила, по которым можно определить цену в порядке п. 3 ст. 424 кодекса, не применяются. Следовательно, в возмездном лицензионном договоре вознаграждение является существенным условием.

Несмотря на дискуссии в научном сообществе, судебная практика однозначно подходит к этой проблеме, восполняя недосказанность законодателя. Согласно правовой позиции Высшего Арбитражного Суда в 2013 году существенными условиями договора коммерческой концессии являются состав и объем комплекса исключительных прав, сфера предпринимательской деятельности пользователя и *вознаграждение* [6].

Позже ФАС Восточно-Сибирского округа назвал существенным условием, помимо предмета договора и объема передаваемых прав, условие о размере и форме выплаты вознаграждения по договору коммерческой концессии, поскольку это предусмотрено ст. ст. 1027 и 1030 ГК РФ [8].

Суд по интеллектуальным правам в 2016 году, рассматривая спор о признании недействительным договора коммерческой концессии в порядке кассации, подтвердил правомерность вывода суда первой инстанции о том, что в виду несогласованности существенных условий: индивидуализации коммерческого обозначения, *размера инвестиционного платежа* и сметы на реконструкцию, договор коммерческой концессии нельзя считать заключенным, в этой связи требования истца о признании данного договора недей-

ствительным и о взыскании с ответчика денежных средств, уплаченных в качестве паушального взноса не подлежат удовлетворению [7].

Приведенные выше позиции судов, а также современная судебная практика позволяют говорить о том, что условие о вознаграждении является существенным условием. Следовательно, условие о вознаграждении правообладателя является существенным условием договора, предписанное законом, и стороны должны его согласовать в момент заключения договора. При этом, нормы Гражданского кодекса РФ о вознаграждении по договору коммерческой концессии являются диспозитивно-императивными. Диспозитивность проявляется в выборе формы вознаграждения, а императивность – в обязательности включения в текст договора порядка определения сторонами условия о вознаграждении. Причем допущение в этом разделе договора отсылок или указаний на гражданское законодательство (п. 3 ст. 424 ГК РФ) может толковаться как несогласованность существенного условия и впоследствии договор в целом может быть признан незаключенным.

### Библиографический список

1. Брагинский, М. И., Витрянский, В. В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М.: Статут, 2002. – 959 с.

2. Гражданское право: учебник для вузов в трех частях. Часть третья / под ред. В. И. Камышанского, Н. М. Коршунова, В. И. Иванова. – М.: Эксмо, 2009. – 480 с.

3. Гражданское право: учебник: В 2 томах Том 2 / Под общ. ред. Карпычева М. В., Хужина А. М., Демичев А. А. и др. – М.: ИД ФОРУМ, НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 273 с.

4. Дозорцев В. А. Исключительные права и их развитие. Вступительная статья // Права на результаты интеллектуальной деятельности. – М., 1994. – 187 с.

5. Иншакова, А. И., Рыженков, А. Я. Высокотехнологичные материалы как объекты интеллектуальной собственности в сфере межстранового инновационного сотрудничества РФ и США: правовой статус авторов и инвесторов // Вестник волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – 2014. – № 3 (24). – С. 9-20.

6. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 08.04.2013 N ВАС-3422/13 по делу N А51-4947/2012 // СПС КонсультантПлюс [дата обращения 02.10.2018]

7. Постановление Суда по интеллектуальным правам от 22.12.2016 № С01-1106/2016 по делу № А60-779/2016 // СПС КонсультантПлюс [дата обращения 02.10.2018]

8. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.06.2014 по делу N А33-2466/2012 // СПС КонсультантПлюс [дата обращения 02.10.2018]

9. Райников, А. С. Договор коммерческой концессии. – М.: Статут, 2009. – 199 с.

10. Российское гражданское право: учебник: В 2 т. Т. II: Обязательственное право / Отв. ред. Е. А. Суханов. – 2-е изд., стереотип. – М.: Статут, 2011. – 1208 с.

## ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ПРАВОВОГО И ТЕХНИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА КАК СОСТАВНОЙ ЭЛЕМЕНТ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НОТАРИУСА

*Седова А. С.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается проблема определения места и роли услуг правового и технического характера в составе нотариальной деятельности с учетом положений действующего законодательства и правоприменительной практики. Автором сделан вывод о том, что услуги правового и технического характера носят факультативный характер и не входят в содержание нотариальных действий, а также публичных обязанностей нотариуса.

**Ключевые слова:** нотариальная деятельность, услуги правового и технического характера.

## PROVISION OF LEGAL AND TECHNICAL SERVICES AS A PART OF NOTARIAL ACTIVITIES

*Sedova A. S.*

**Abstract.** This article considers the problem of identifying of the place and role of legal and technical services in notarial activities, subject to the provisions of existing legislation and law enforcement. The author concludes that the legal and technical services are optional and that they are not a part of notarial actions or notary's public duties.

**Key words:** notarial activities, legal and technical services.

В законодательстве и юридической практике отсутствуют единые подходы к определению места и роли услуг правового и технического характера в рамках нотариальной процедуры. В частности, согласно правовой позиции Федеральной нотариальной палаты РФ, изложенной в Письме от 20 ноября 2017 г. № 5083/03-16-3, действия по оказанию услуг правового и технического характера не являются нотариальными, тем не менее, без их осуществления невозможно совершение нотариального действия [1].

Согласно разъяснениям, содержащимся в вышеуказанном Письме, на нотариусах лежит обязанность по соблюдению решений нотариальной палаты, касающихся взимания платы за оказание услуг правового и технического характера. Это означает, что нотариус не вправе по своему усмотрению освобождать лиц, обратившихся за совершением нотариального действия, от оплаты указанных услуг.

Также в Письме затронута правовая позиция Конституционного суда РФ по рассматриваемому вопросу. Согласно данной позиции, услуги правового и технического характера являются дополнительными (факультативными)

ми) по отношению к нотариальным действиям. Соответственно, получение указанных услуг может осуществляться исключительно на добровольной основе. В случае, если заявитель не согласен с условиями их оказания нотариусом, такие услуги не оказываются, при этом их навязывание является недопустимым [2].

Федеральная нотариальная палата фактически признала подобный подход Конституционного суда РФ устаревшим, с учетом изменений в законодательстве о нотариате и неразрывной взаимосвязи совершаемого нотариального действия и сопутствующих услуг правового и технического характера. Свою позицию Федеральная нотариальная палата РФ подкрепляет следующими аргументами:

– В соответствии с действующим законодательством нотариальная палата уполномочена устанавливать обязательные для применения нотариусами размеры платы за оказание услуг правового и технического характера (ст. 25 Основ законодательства о нотариате);

– Кодекс профессиональной этики нотариусов обязывает последних соблюдать рекомендации нотариальной палаты, которые касаются взимания платы за оказание услуг правового и технического характера (п. 3.1.11) [3].

Таким образом, можно утверждать, что в юридической практике сложилось две противоположных позиции касательно места и роли услуг правового и технического характера в рамках нотариальной процедуры. Федеральная нотариальная палата придерживается мнения о том, что совершение нотариального действия неразрывно связано с оказанием указанных услуг, тогда как Конституционный суд, напротив, считает, что совершение нотариальных действий возможно без оказания нотариусом услуг правового и технического характера.

Определенность в разрешении поставленной проблемы в контексте судебной практики внес Верховный суд РФ [4].

Лицо обратилось к нотариусу с заявлением о принятии наследства и выдаче свидетельства о праве на наследство и о праве собственности на долю в общем имуществе супругов. Стоимость нотариального действия, которую потребовал оплатить нотариус, составила 11 476 руб., а именно: 476 руб. нотариального тарифа и 11 000 руб. платы за оказание услуг правового и технического характера.

Заявитель отказался оплачивать услуги правового и технического характера, поскольку, по его мнению, такие услуги ему не оказывались, в них отсутствовала необходимость: заявитель подготовил все необходимые для совершения нотариального действия документы самостоятельно, без помощи нотариуса. Как следствие, нотариус отказала в выдаче свидетельства, сообщив об этом гражданину в устной форме.

Гражданин обратился в суд с требованием признать действия нотариуса незаконными. Суд первой инстанции указал, что оказание нотариусом услуг правового и технического характера и получение соответствующей платы действующим законодательством не запрещено. При этом оказание

таких услуг является неотъемлемой составляющей нотариального действия, без которой не возникнет правовых последствий в виде нотариального акта. Потому услуги правового и технического характера в принципе не могут считаться навязанными.

Кроме того, суд обратил внимание на то обстоятельство, что истец не заявлял отказа от услуг правового и технического характера в ходе нотариального производства, а именно до истечения 6-месячного срока вступления в наследство. Напротив, он пользовался консультациями нотариуса касательно оформления наследства. Заявитель потребовал обосновать размер платы за совершение нотариального действия лишь тогда, когда свидетельство о праве на наследство было готово к выдаче. Указанные обстоятельства, по мнению суда, подтверждает факт оказания нотариусом услуг правового и технического характера, и истец обязан их оплатить.

Суд апелляционной инстанции поддержал позицию суда первой инстанции.

А вот Верховный суд РФ посчитал подход нижестоящих судов ошибочным и указал, что услуги правового и технического характера не носят обязательного характера, не входят в содержание нотариальных действий, их оказание возможно лишь с согласия лица, обратившегося за совершением нотариального действия.

Истец самостоятельно подготовил документы, необходимые для открытия наследственного дела, уведомил нотариуса об отказе в получении дополнительных услуг. Нотариус, в свою очередь, не разъяснила, какие именно услуги были оказаны гражданину и почему не было получено его согласие.

Кроме того, Верховный суд подчеркнул, что действующим законодательством не предусмотрена в качестве основания для отказа в совершении нотариального действия неоплата услуг правового и технического характера.

В подтверждение своей позиции Верховный суд РФ указал следующее:

– Согласно Определению Конституционного суда РФ от 1 марта 2011 года № 272-О-О, услуги правового и технического характера являются дополнительными (факультативными) по отношению к нотариальным действиям, содержание которых определяется законом. В частности, нотариус при совершении нотариального действия обязан обеспечивать его законность, соблюдать правила нотариального делопроизводства, оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении прав и защите законных интересов, разъяснять их права и обязанности, сообщать о последствиях совершения нотариального действия (статьями 9, 16, 48 и 50 Основ законодательства о нотариате). Данные публичные обязанности не могут рассматриваться [5].

– Верховный суд РФ ранее высказывал свою позицию в решении от 22 мая 2017 года, оставленным без изменения апелляционным определением Апелляционной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2017 года, по делу № АКПИ17-193 [6], о том, что услуги правового и

технического характера не входят в содержание нотариальных действий, не тождественны нотариальным действиям.

Вышеизложенное определение СК Верховного суда было вынесено 26 июня 2018 года, а 3 августа 2018 года в Основы законодательства о нотариате внесены изменения Федеральным законом от 03.08.2018 № 338-ФЗ, согласно которому ст. 22 Основ была дополнена частью 6, раскрывающей содержание услуг правового и технического характера, оказываемых нотариусом [7].

В новой, ныне действующей редакции ст. 22 Основ законодательства о нотариате, к услугам правового и технического характера относятся: правовой анализ предоставленных документов и сведений, консультирование по вопросам правоприменения, изготовление документов, их скан-образов и т.п., и, самое главное, осуществление обязанностей и полномочий в связи с совершением нотариального действия.

В указанной статье не разъясняется, о каких именно обязанностях и полномочиях идет речь. Логично предположить, что подразумевается соблюдение правил совершения нотариальных действий, обеспечение их законности, в том числе путем проведения правового анализа исходных сведений; оказание правового содействия лицам, обратившимся к нотариусу, включая консультирование; следование правилам нотариального делопроизводства.

Иными словами, услуги правового и технического характера инкорпорируются законодателем в нотариальные процедуры настолько, что возникает вопрос о целесообразности разграничения нотариальных действий и сопутствующих им услуг правового и технического характера.

Следуя логике ч. 6 ст. 22 Основ законодательства о нотариате, оформление нотариального акта путем изготовления документа на специальном бланке со всеми реквизитами следует расценивать как услугу правового и технического характера, хотя в судебной практике сложился подход, согласно которому документальное оформление нотариального действия не может быть отнесено к дополнительным (факультативным) услугам [8]. Эта позиция представляется вполне разумной с учетом того обстоятельства, что правила совершения нотариальных действий устанавливают требования к совершению удостоверительных надписей и выдаче свидетельств (ст. 46 Основ законодательства о нотариате).

Правовой анализ предоставленных документов является неотъемлемым элементом нотариального производства на стадиях его возбуждения и установления юридического состава для совершения нотариального действия. Соответственно, любое обращение к нотариусу неизбежно повлечет обязанность по оплате услуг правового и технического характера.

Автор настоящего исследования поддерживает правовые позиции Конституционного суда РФ и Верховного суда РФ, усматривающих четкую границу между нотариальными действиями и услугами правового и технического характера, оказываемыми нотариусом. Хотя и те, и другие осуществляются в рамках нотариальной деятельности, тем не менее, они имеют различное значение.

Нотариальное действие является особым юридическим актом, именно его совершение обеспечивает бесспорность определенного факта или права и влечет возникновение, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. В свою очередь, услуги правового и технического характера направлены на обеспечение нотариального производства. Это может быть подготовка документа, который необходим для совершения нотариального действия (например, проекта договора), сбор и анализ недостающей информации, но никак не осуществление нотариусом своих публичных обязанностей.

Тем не менее, как представляется, следование указанным позициям значительно затруднено в связи с фактическим приравниванием законодателем нотариальных действий к услугам правового и технического характера.

По словам депутата Государственной думы РФ Павла Крашенинникова: «Нотариус в обязательном порядке осуществляет правовую экспертизу удостоверяемых им документов, разъясняет заявителям правовые последствия совершаемого действия, консультирует их, а также несет полную имущественную ответственность за результаты своей профессиональной деятельности. Оказание таких услуг обеспечивает надежную защиту прав и законных интересов граждан» [9].

С учетом всего вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1) В действующем законодательстве и правоприменительной практике сложились противоречивые подходы к определению места и роли услуг правового и технического характера в рамках нотариальной деятельности, а также их соотношения с нотариальными действиями.

2) По мнению автора настоящей работы, обязанности нотариуса, связанные с соблюдением правил совершения нотариальных действий, правил нотариального делопроизводства, не могут быть отнесены к услугам правового и технического характера, поскольку составляют основное содержание публичной функции нотариуса, которые не подлежат оплате сверх нотариального тарифа.

3) Разрешение проблемы определения содержания услуг правового и технического характера, а также их места и роли в системе нотариальной деятельности усматривается, в первую очередь, в выработке единой практики толкования и применения положений ч. 6 ст. 22 Основ законодательства о нотариате с учетом произошедших изменений действующего законодательства. В целом же, на наш взгляд, необходимо дальнейшее совершенствование нормативно-правового регулирования нотариальной деятельности, а именно закрепление нормативных положений, согласно которым услуги правового и технического характера не входят в содержание публичных полномочий и обязанностей нотариуса, а носят вспомогательный характер.

### **Библиографический список**

1. Письмо Федеральной нотариальной палаты от 20 ноября 2017 г. № 5083/03-16-3. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.08.2018).



2. Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2011 № 272-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Чераневой Антонины Афанасьевны на нарушение ее конституционных прав абзацем третьей части первой статьи 15 и частью первой статьи 23 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате» // Нотариальный вестник. 2011. № 5.

3. Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации: принят решением Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации (протокол от 16 ноября 2015 г. № 33) // Федеральная нотариальная палата: офиц. сайт. Режим доступа: [https://notariat.ru/media/newspaperissue/e5/99/kodeks\\_2016\\_block.pdf](https://notariat.ru/media/newspaperissue/e5/99/kodeks_2016_block.pdf) (дата обращения: 16.08.2018).

4. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26 июня 2018 г. № 31-КГ18-3 // ГАРАНТ.ру. Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71877868/> (дата обращения: 17.08.2018).

5. Определение Конституционного Суда РФ от 01.03.2011 № 272-О-О // Нотариальный вестник. 2011. № 5.

6. Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 14.09.2017 № АПЛ17-291 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда РФ от 22.05.2017 № АКПИ17-193, которым было отказано в удовлетворении заявления о признании недействующим в части приложения № 1 «Формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств, удостоверительных надписей на сделках и свидетельствуемых документах», утв. Приказом Министерства юстиции РФ от 27.12.2016 № 313». Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 17.08.2018).

7. Федеральный закон от 03.08.2018 № 338-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 32 (Часть II). Ст. 5131.

8. Зайков, Д. Е. Оказание нотариусами услуг правового и технического характера: проблемы правового регулирования // Адвокат. 2017. № 3. Режим доступа: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/articles> (дата обращения: 17.08.2018).

9. Вараксин, М. Госдума приняла закон об оплате услуг нотариуса // Право.ru. 2018. 26 июл. Режим доступа: <https://pravo.ru/news/204268/> (дата обращения: 17.08.2018).

# ПРАВОСУДИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

---

УДК 347.965.6  
ББК 67.75

## ПРАВОСУДИЕ И ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

*Арутюнян Л. Г.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ АДВОКАТА ПО РОССИЙСКОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

**Аннотация.** В статье проводится исследование понятий "юридическая ответственность" и "ответственность адвоката". Автором освещены взгляды ученых по принципам адвокатской деятельности, понятию и видам ответственности адвоката. Выявлены особенности ответственности адвоката, обоснованы предложения об их законодательном закреплении.

**Ключевые слова:** принципы адвокатской деятельности, юридическая ответственность адвоката, дисциплинарная ответственность, уголовная ответственность, меры принуждения

### LAWYER'S RESPONSIBILITY UNDER RUSSIAN LAW

**Abstract.** The article studies the concepts of "legal responsibility" and "lawyer's responsibility". The author highlights the views of scientists on the principles of advocacy, the concept and types of responsibility of the lawyer. The peculiarities of liability of a lawyer is justified proposals for legislative consolidation.

**Key words:** principles of advocacy, legal responsibility of a lawyer, disciplinary responsibility, criminal liability, coercive measures.

Ответственность адвоката – один из центральных институтов адвокатуры. Несмотря на законодательное регламентирование, наукой еще не в полной мере разработан данный вопрос. В частности, нет единого мнения относительно сущности ответственности адвоката, не выделены ее особенности, недостаточно раскрыты проблемы административной ответственности адвоката. Необходимость рассмотрения теоретических проблем данного института обусловлена и фактом роста за последние годы в Российской Феде-

рации числа случаев привлечения адвокатов к различным видам ответственности.

Основополагающим принципом деятельности адвокатуры как профессионального сообщества адвокатов является законность, которая предполагает:

- регламентацию прав и обязанностей адвоката на основе закона;
- использование адвокатом в своей деятельности только законных средств;
- выявление адвокатом нарушений закона со стороны органов государственной власти и должностных лиц [1].

Представляется, что вся деятельность адвоката строится на строгом соблюдении им правовых норм, тем более, что сам адвокат является "независимым профессиональным советником по правовым вопросам" [2]. Но часто адвокаты сами совершают правонарушения, для предотвращения которых и существует особый правовой институт - ответственность адвоката.

В зависимости от характера и степени общественной опасности правонарушения к адвокату могут быть применены меры:

- гражданско-правовой ответственности;
- дисциплинарной ответственности;
- административно-правовой ответственности;
- уголовно-правовой ответственности.

Для каждого вида ответственности характерны определенные составы правонарушений, органы, компетентные применять меры данного вида ответственности, установленная процедура разбирательства [3].

Уголовно-правовая ответственность наступает за наиболее тяжкие правонарушения, которые именуются преступлениями и попадают в сферу действия УК Р. (например: ст. 294, ст. 302, ст. 297, ст. 310, ст. 303, ст. 159, ст. 291 УК РФ). Меры ответственности: наказание, штраф, судимость [4].

Гражданско-правовая ответственность наступает в связи с ненадлежащим исполнением адвокатом обязательств перед доверителем. При причинении неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств вреда адвокат обязан возместить убытки (ст. 393 ГК РФ).

Административная ответственность наступает за совершенные адвокатом правонарушения, связанные с его профессиональной деятельностью. (Пример: передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или неисполнение распоряжения судьи или судебного пристава). Мерами административной ответственности могут быть взыскательные меры, меры пресечения, административно – предупредительные меры.

Дисциплинарная ответственность наступает за нарушение обязательств перед доверителем, нарушение профессиональной этики или неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом решений органов адвокатской палаты, принятых в пределах их компетенции. Мерами дисциплинарной ответственности адвоката могут быть замечание, предупреждение, прекращение

статуса адвоката. Дисциплинарный вид ответственности - особый, одна из мер – прекращение статуса адвоката влечет обязанность прекратить осуществление адвокатской деятельности.

Вопросы дисциплинарной ответственности регулируются Законом об адвокатской деятельности, который содержит лишь наиболее общие положения об основаниях ответственности, порядке ее установления и возбуждения дисциплинарной ответственности, а также Кодексом о профессиональной этике адвоката (далее – КПЭА).

Так, часть 2 статьи 7 Закона об адвокатской деятельности предусматривает ответственность, которую несет адвокат за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих профессиональных обязанностей. Установление мер поощрения и ответственности отнесено к компетенции собрания (конференции) адвокатов, при этом необходимо учесть, что они не должны противоречить КПЭА (данное положение предусмотрено п. 11 ч. 2 ст. 11 Закона об адвокатской деятельности). Возбуждение дисциплинарного производства в отношении адвоката или группы адвокатов при наличии допустимого повода и в порядке, предусмотренном КПЭА, отнесено к компетенции президента Адвокатской палаты. Окончательное решение вопроса о наложении взыскания на адвоката осуществляется с учетом заключения квалификационной комиссии Совета палаты (ст. 31 Закона об адвокатской деятельности) [5].

КПЭА предусматривает детализацию поводов и оснований ответственности, процедуру рассмотрения дисциплинарных дел, а также характер возможных мер воздействия Закона об адвокатской деятельности.

КПЭА предельно четко разграничивает поводы и основания ответственности. Так, поводами для возбуждения дисциплинарного производства являются:

- жалоба, поданная в Совет другим адвокатом, доверителем адвоката либо его законным представителем, а также жалоба лица, обратившегося за оказанием юридической помощи в порядке ст. 26 Закона об адвокатской деятельности;

- представление, внесенное в Совет вице-президентом адвокатской палаты, либо лицом его заменяющим;

- представление, внесенное в Совет органом государственной власти, уполномоченном в сфере адвокатуры;

- сообщение суда (судьи) в адрес Совета в случаях, предусмотренных федеральным законодательством [6].

Данный перечень является исчерпывающим. Сведения, поступающие из иных источников, не предусмотренных данным перечнем, не являются основанием для возбуждения дисциплинарного дела, даже если они безоговорочно свидетельствуют о ненадлежащем поведении адвоката. К примеру, сведения о неэтичном поведении адвоката, поступившие из органов прокуратуры, не являются поводом для возбуждения дисциплинарного производства [7].

Основаниями для возбуждения дисциплинарного производства являются:

- 1) неисполнение или ненадлежащее исполнение адвокатом своих профессиональных обязанностей перед доверителем;
- 2) нарушение адвокатом норм профессиональной этики;
- 3) неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов адвокатской палаты;
- 4) непредставление сведений об избрании формы адвокатского образования;
- 5) представление недостоверных сведений в квалификационную комиссию;
- 6) осуществление адвокатской деятельности в период приостановления статуса.

Современная адвокатская корпорация крайне серьезно относится к вопросам, связанным с выполнением требований законодательства и норм профессиональной этики. За 15 лет ее деятельности в общей сложности около 7 тысяч лиц лишены адвокатского статуса, а общее количество адвокатов, к которым за этот период были применены другие меры дисциплинарной ответственности, превышает 35 тысяч.

Так, в Астраханской области в 2017 году дисциплинарные производства возбуждены по 18 обращениям в отношении 17 адвокатов.

Дисциплинарные производства рассматривались Квалификационной комиссией и Советом палаты в порядке, установленном Законом об адвокатской деятельности и КПЭА.

Возбужденные 18 дисциплинарных производств характеризуются следующим образом по поводам их возбуждения:

3 – по обращениям суда (нарушение норм законодательства об адвокатской деятельности и адвокатуре и кодекса профессиональной этики адвоката);

5 – по представлениям вице-президента по основаниям задержки в оплате ежемесячных отчислений на общие нужды палаты и отсутствием связи с АПАО, нарушение норм Закона об адвокатской деятельности, КПЭА и решения Совета Адвокатской палаты по Астраханской области;

1 – по представлению Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Астраханской области;

1 – по жалобе адвоката;

8 – по жалобам доверителей.

Исходя из вышесказанного, можно сделать вывод о соотношении принципов адвокатской деятельности с дисциплинарной практикой Адвокатских палат, что позволило выявить тенденции адвокатских правонарушений.

Также необходимо отметить, что поступок адвоката, который порочит его честь и достоинство, умаляет авторитет адвокатуры должен стать предметом рассмотрения соответствующих органов, т.е. квалификационной комиссии и Совета.

Выше нами была подробно рассмотрена дисциплинарная ответственность адвоката, но адвокаты не являются неприкосновенными и в отношении

них также могут возбуждаться уголовные дела, т.е. из защитников они вполне могут стать обвиняемыми. Привлечение адвоката к уголовной ответственности на практике не является редким явлением.

Говоря об уголовной ответственности адвоката, необходимо отметить, что законодатель не включил адвоката ни в один из составов преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом РФ, как специального субъекта. Так, относительно новым, но крайне существенным уголовно-правовым риском для адвоката является риск привлечения адвокатов, проводящих адвокатское расследование и в рамках него допрашивающих свидетелей защиты для укрепления доказательственной базы и позиции своего доверителя по ст. 309 Уголовного кодекса РФ – подкуп или принуждение к даче показаний [8].

Частями 1 и 2 ст. 303 Уголовного кодекса РФ предусмотрена уголовная ответственность за фальсификацию доказательств по гражданскому или уголовному делу представителем лица, который участвует в деле или защитником, в лице которого может выступать адвокат. Но данное обстоятельство еще не говорит о том, что адвокатами не может совершаться иных преступлений.

Так, самым распространенным среди адвокатов преступлением является мошенничество. Но стоит отметить, что большинство таких преступлений носит коррупционный оттенок, иными словами, граничит со взяточничеством. К примеру, адвокат Б. был осужден за покушение на мошенничество в особо крупном размере за то, что, оказывая юридическую помощь на стадии проверки сообщения о преступлении, требовал от своей доверительницы денежные средства в сумме 1 000 000 рублей якобы на подарки и взятки сотрудникам прокуратуры.

Высокий уровень коррупции в области уголовного судопроизводства объясняет факт совершения такого рода преступлений адвокатами.

Посредничество во взяточничестве также является поводом для возбуждения уголовного дела в отношении адвоката в соответствии со ст. 291. 1 Уголовного кодекса РФ.

В связи с этим, видится необходимым дать рекомендацию адвокатам, в особенности начинающим, не идти на поводу у своего доверителя, требующего достичь результата любыми, в том числе и незаконными, методами. Следование закону – это гарантия личной безопасности адвоката, независимо от сложности дел. Нарушение уголовного закона адвокатом быстро выводит его из адвокатского сообщества, навсегда запятнав репутацию не только самого адвоката, но и всей адвокатуры, в общем.

Общение адвоката с судьями должно быть сведено к минимуму – в противном случае адвоката могут обвинить в воспрепятствовании осуществлению правосудия и производству предварительного расследования в соответствии со ст. 294 Уголовного кодекса РФ.

Адвокатов достаточно часто привлекают к уголовной ответственности по экономическим преступлениям, к примеру, за помощь в разработке схемы корпоративного конфликта, фальсификации протоколов общего собрания, со-

ставлении документов «задними числами». Но стоит отметить, что в таких ситуациях часто нет вины адвокатов. В случае отсутствия доказательств осведомленности адвоката об участии в преступной схеме в его действиях состава преступления не будет. Однако если адвокат поддастся давлению со стороны правоохранительных органов и даст показания о недобросовестности действий своего клиента, а также сознательном оказании ему помощи в этом вопросе, его могут привлечь как соучастника. Доказательственная база об осведомленности адвоката может основываться и на показаниях иных лиц [9].

Таким образом, видится необходимым рекомендовать адвокатам с осторожностью относиться к поручениям клиента фрагментарного характера, которые могут являться частью преступной схемы. Рекомендуется внимательно изучать не только те документы, которые передает доверитель, но и собирать дополнительную информацию, а также быть внимательным в переписке [10].

В заключение можно сделать вывод, что к преступлениям, непосредственно связанным с осуществлением адвокатской деятельности, можно отнести только фальсификацию доказательств, прочие же виды преступлений сводятся к тому, что представитель (адвокат) может быть привлечен к уголовной ответственности при определенном стечении обстоятельств.

### **Библиографический список**

1. Бойков, А. Д. Статус адвоката: содержание, квалификационные требования и принципы адвокатской деятельности. – М.: Юркомпани, 2010. – С. 211.
2. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2017. № 1 (часть 1). Ст. 2.
3. Братусь, С. Н. Юридическая ответственность и законность. – М.: Городец, 2001. – С. 73.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2018. № 18. Ст. 2581.
5. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2017. № 1 (часть 1). Ст. 5.
6. Кодекс профессиональной этики адвоката (принят Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003) (ред. от 05.04.2007) // Российская газета. 2005. 5 октября. N 222.
7. Кучерена, А. Г. Адвокатура: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2009. – С. 205.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921; 2018. № 9. Ст. 1288.
9. Лубшев, Ю. Ф. Адвокатура в России: учебник. 2-е изд. – М.: Профобразование, 2002. – С. 247.
10. Кучерена, А. Г. Настольная книга адвоката. – Ростов н/Д: Феникс, 2007. – С. 39.

## ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ К ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

*Зухайраева А. Ш.*  
*Магистрант*  
*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье рассмотрено нормативно-правовое регулирование вопроса дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения на государственной гражданской службе, виды предусмотренных дисциплинарных взысканий, а также наиболее актуальные вопросы в рассматриваемой тематике.

**Ключевые слова:** дисциплинарная ответственность, дисциплинарные взыскания, государственный гражданский служащий, коррупционные правонарушения.

## INDIVIDUAL FEATURES TO ATTRACT CIVIL SERVANTS DISCIPLINED FOR CORRUPTION OFFENCES

*Zuhajraeva A. S.*

**Abstract.** In article standard and legal regulation of a question of disciplinary responsibility for corruption offenses on the public civil service, types of the provided disciplinary punishments, and also the most topical issues in the considered subject is considered.

**Key words:** disciplinary responsibility, disciplinary punishments, public civil servant, corruption offenses.

Одним из оснований привлечения к дисциплинарной ответственности в Российской Федерации являются коррупционные правонарушения. Сегодня нормативно-правовая база не содержит официального определения термина «коррупционные правонарушения». Исходя из смысла Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под таким деликтом следует понимать противоправное виновное деяние, выраженное в форме действия или бездействия, которое проявляется в получении или дачи взятки, злоупотреблении положением, в том числе служебным, любом незаконном использовании физическим лицом своего должностного положения, влекущем нарушения законных интересов общества и государства в целях получения выгоды в любом ее выражении (деньги, ценности, имущество и услуги имущественного характера) для себя или третьих лиц.

В правовой науке существуют различные позиции по поводу отнесения коррупционных правонарушений к дисциплинарным или же к административным.

Институт дисциплинарной ответственности у государственных гражданских служащих в последнее время интенсивно развивается. По мнению многих авторов, коррупционные правонарушения должны носить дисципли-



нарную ответственность. Как объективно отмечает автор М. Б. Добробаба, «значение данного вида юридической ответственности для государства, общества и отдельных государственных служащих трудно переоценить, поскольку с помощью дисциплинарной ответственности могут быть решены как некоторые проблемы обеспечения функционирования эффективной системы государственного управления, создания административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы, таким образом обеспечена защита прав и законных интересов государственных служащих» [1. С. 3–4]. Большими преимуществами дисциплинарной ответственности являются доступность и эффективность применения; устойчивость мер воздействия на лица совершившее нарушение; пример для других государственных гражданских служащих и др.

С. А. Денисов считает, что нужно отстаивать позицию, о переносе коррупционных правонарушений в сферу административной ответственности, поскольку он видит неоспоримые преимущества в том, чтобы ввести «Кодекс поведения государственных служащих» [2. С. 9–10.] Коррупционные проступки, которые не являются преступлениями, должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться в данном кодексе. Более того, вносилось предложение выделить и обособить в специальных нормах среди составов административных правонарушений, предусмотренных Особенной частью КоАП РФ, составы правонарушений, обладающих признаками коррупции: субъект – государственный служащий, цель – имущественная или иная личная заинтересованность; объективная сторона включает злоупотребление полномочиями и в качестве санкции установить дисквалификацию как безальтернативную санкцию за такое правонарушение [3, С. 8]. Схожие предложения высказывают и другие специалисты [4. С. 58–61].

Таким образом, в отечественной административно-правовой науке сформировались две противоположные позиции по вопросу о том, какая ответственность – административная или дисциплинарная – должна играть основную роль в обеспечении законности на государственной и муниципальной службе. Обратим внимание, что речь в данном случае идет о конкуренции административных и дисциплинарных мер воздействия на служащих, совершивших одни и те же деяния. Обусловлено это тем, что составы административных правонарушений, по которым в настоящее время могут быть привлечены государственные и муниципальные служащие (преимущественно как должностные лица), так или иначе предусматривают в качестве объективной стороны деяния, связанные с неисполнением или ненадлежащим исполнением служащими возложенных на них служебных обязанностей, что в соответствии с законодательными актами о государственной и муниципальной службе представляет собой именно дисциплинарный проступок.

Конечно, можно рассматривать и вариант, когда государственный гражданский служащий, совершивший административное правонарушение при исполнении служебных обязанностей, должен привлекаться одновре-

менно и к административной, и к дисциплинарной ответственности. Такая позиция разделяется многими исследователями [5. С. 636–637], хотя есть у нее и противники [6]. Не вдаваясь в подробности данной дискуссии, отметим, что нам более верным представляется все же недопустимость двойного наказания лица за одно и то же деяние.

Исходя из этого, в случаях, когда деяние государственного гражданского служащего представляет собой одновременно и административное правонарушение, и дисциплинарный проступок, на уровне законодательной стратегии необходимо определить, какой вид юридической ответственности будет в большей степени способствовать достижению ее целей.

Выше уже отмечались преимущества дисциплинарной ответственности по сравнению с другими видами юридической ответственности, в том числе с административной. Однако в определенных ситуациях эти же достоинства могут стать и ее недостатками. Главным среди них обычно называют проблему злоупотребления дискреционными полномочиями представителя нанимателя [7]. Безусловно, удобно, когда представитель нанимателя самостоятельно с учетом каждой конкретной ситуации может решать, наказывать государственного гражданского служащего, совершившего дисциплинарный проступок, или нет, и если да, то какое именно взыскание к нему применить. Это и есть гибкость дисциплинарной ответственности, и при правильном применении она позволяет руководству органов власти эффективно воздействовать на служащих.

Мы же считаем, что такая полнота власти со стороны представителя нанимателя может привести к различным злоупотреблениям – освобождению «нужных» должностей, увольнению неугодных сотрудников, наложению взыскания на несогласных с руководством служащих, запугиванию и устрашению коллектива и т.п.

На наш взгляд, при вынесении решения о наложении дисциплинарного взыскания (особенно в виде увольнения по утрате доверия) следует ориентироваться на мнение комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и ее рекомендации, а также учитывать все обстоятельства, которые привели к совершению служащим проступка (например, фактического расторжения брачных отношений и невозможности предоставления сведений о доходах супруга, с которым служащий находится в разводе; технической ошибки при заполнении сведений о доходах, расходах и обязательствах имущественного характера, ошибок третьих лиц – банков, Федеральной налоговой службы и пр.), что позволит более эффективно гарантировать права и свободы государственных служащих.

### **Библиографический список**

1. Добробаба, М. Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / Под ред. А. Ю. Соколова. – М., 2016. – С. 3–4.

2. Административная ответственность: вопросы теории и практики (восьмые «Лазаревские чтения») // Государство и право. – 2005. – № 1. – С. 9–10.

3. Сорокин, Р. С. Увольнение с государственной службы как мера противодействия коррупции: Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2016. С. 8.

4. Долгих, И. П. Несовершенство законодательства об административных правонарушениях // Законность. – 2014. – № 7. – С. 58–61.

5. Добробаба, М. Б. Проблема поиска фактических оснований дисциплинарной ответственности государственных служащих // Административное и муниципальное право. – 2013. – № 6. – С. 636–637.

6. Ноздрачев, А. Ф. Коррупция как правовая проблема в вопросах и ответах // Адвокат. 2007. – № 10.

7. Бубон, К. В. О российской системе и практике применения наказаний в качестве мер юридической ответственности // Адвокат. – 2009. – № 4.

УДК 347.615

ББК 67.0

## НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕСВОЕВРЕМЕННУЮ УПЛАТУ АЛИМЕНТОВ

*Иваненко О. С.*

*Магистрант*

*Института права ВолГУ*

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы реализации положений законодательства об ответственности за ненадлежащее исполнение обязательств по уплате алиментов. Выявлены пробелы в регулировании данного института в отношении соглашения об уплате алиментов при отсутствии в таковом норм об ответственности виновного лица. Кроме этого проанализированы проблемы взыскания убытков кроме неустойки, предусмотренной ст. 115 Семейного кодекса РФ. Рассмотрены проблемы практики и взгляды ученых, существующие на сегодняшний день в научной доктрине.

**Ключевые слова:** алименты, алиментное соглашение, законная неустойка, договорная неустойка, убытки, упущенная выгода, моральный вред, гражданско-правовая ответственность, семейно-правовая ответственность.

## SOME PROBLEMS OF APPLICATION OF LEGISLATION ON RESPONSIBILITY FOR UNTIMELY PAYMENT OF THE ALIMONY

*Ivanenko O. S.*

**Abstract.** The article considers the issues of implementation of the provisions of the law on liability for improper fulfillment of obligations to pay alimony. Identified gaps in the regulation of this Institute in the agreement on the payment of alimony in the absence of such norms on the responsibility of the perpetrator. In addition, the problem of recovery of damages in addition to penalties under article 115 of the Family Code. Reviewed practice problems and the views of scientists that exist today in the scientific legal doctrine.

**Key words:** alimony, alimony agreement, a legal penalty, contractual penalty, damage, lost profits, moral damage, civil law responsibility, family law responsibility.

Гражданско-правовой основой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по уплате алиментов являются положения статьи 115 Семейного кодекса Российской Федерации (СК РФ). Согласно ч. 1 указанной статьи, лицо, обязанное уплачивать алименты по соглашению об уплате алиментов и виновное в образовании задолженности, несет ответственность в порядке, предусмотренном этим соглашением. Если же задолженность образовалась по уплате алиментов, установленных судебным решением, лицо, обязанное уплачивать алименты, обязывается выплатить пострадавшей стороне неустойку в размере одной десятой процента от суммы невыплаченных алиментов за каждый день просрочки. Получатель алиментов также имеет право требовать взыскания с виновной стороны причиненных просрочкой алиментных платежей убытков в сумме, которая не покрывается неустойкой (ч. 2 ст. 115 СК РФ) [2].

При составлении соглашения об уплате алиментов стороны сами решают, вносить ли в него положения об ответственности лица, обязанного платить алименты, в случае образования задолженности. Следовательно, если уплата алиментов регулируется соглашением, и в нем не указано, какую ответственность несет виновное лицо, возникает вопрос о том, какие положения закона применимы в данном случае.

Мнения ученых по данному вопросу разделились. Первая точка зрения заключается в том, что неустойка и возмещение убытков при неуплате алиментов рассматриваются как меры гражданско-правовой ответственности. Проводя аналогию, делается вывод, что, при отсутствии в соглашении об уплате алиментов мер ответственности за их неуплату, следует применять нормы о гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств (гл. 25 ГК РФ). А так как алиментные отношения относятся к денежным обязательствам, возможно применение нормы ст. 395 ГК РФ [6, с. 26].

Другие ученые считают, что, поскольку существует специальная норма п. 2 ст. 115 СК РФ, в которой установлена законная неустойка в случае задолженности по алиментным платежам, использование общих норм ГК РФ в данном случае не является бесспорным. Ссылки на п. 1 ст. 101 СК РФ недостаточно, чтобы обосновать применение ст. 393, 395 ГК РФ, поскольку не содержит отсылки на возможность субсидиарного применения гражданского законодательства к решению вопросов об ответственности за неисполнение обязательства. Хотя меры ответственности п. 2 ст. 115 СК РФ привязаны к задолженности, образовавшейся при взыскании алиментов по судебному решению, их применение является более логичным, чем применение мер, предусмотренных гражданским законодательством [7, с. 6]. Данная позиция находит поддержку также в судебной практике.

В пользу рассмотренной выше точки зрения можно добавить, что ст. 4 СК РФ допускает применение к семейным отношениям по аналогии норм гражданского законодательства лишь в том случае, если эти отношения не

урегулированы семейным законодательством. По положениям общей теории права внешняя аналогия закона (аналогия с гражданским законодательством) может быть применена лишь в том случае, если невозможно использовать внутреннюю аналогию. В данном случае мы такого условия не наблюдаем.

Таким образом, мы считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 115 СК РФ положением о том, что в случае, если соглашением об уплате алиментов не урегулирован порядок привлечения к ответственности виновного лица, применяются положения ч. 2 ст. 115 СК РФ. Однако и их реализация на практике имеет определенные сложности [8, с. 213].

Помимо неустойки п. 2 ст. 115 СК РФ в качестве меры ответственности лица, виновного в несвоевременной уплате алиментов, предусматривает право получателя алиментов на взыскание всех причиненных просрочкой исполнения алиментного обязательства убытков в части, не покрытой неустойкой. В законодательстве нет определения убытков в семейно-правовой сфере, однако данный термин раскрыт гражданским правом (ст. 15 ГК РФ), в соответствии с которым убытки включают в себя реальный ущерб и упущенную выгоду [1]. Но специфика семейно-правовых отношений ставит под вопрос возможность понимания термина «убытки» в аспекте гражданского законодательства. В частности, это касается взыскания упущенной выгоды. На эту проблему также имеются различные точки зрения. Однако преобладающим является мнение о том, что термин «убытки» в семейном праве не совпадает по значению с аналогичным гражданско-правовым термином, поскольку, учитывая особый характер семейных отношений, в семейном праве убытки не могут разделяться на реальный ущерб и упущенную выгоду. Понятие упущенной выгоды не может использоваться в семейном праве в связи с лично-доверительным характером семейных правоотношений, не предполагающим возможности использования полученных средств для извлечения дохода (прибыли) [5, с. 25].

Спорным также является вопрос о возмещении морального вреда. В семейном законодательстве возможность компенсации морального вреда предусмотрена только ст. 30 СК РФ, определяющей последствия недействительности брака. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате алиментов, в соответствии с действующим законодательством, не является основанием для взыскания компенсации морального вреда, что находит свое подтверждение в судебной практике.

В то же время в науке неоднократно высказывалось мнение о необходимости пересмотра законодателем своей позиции по указанному вопросу. Так, многие ученые рассматривают задержку выплаты алиментов как причину различных изменений в жизни лиц, для которых такие выплаты могут быть единственным источником к существованию. И эти изменения могут стать причиной как физических, так и моральных страданий [10, с. 162]. Данная точка зрения, на наш взгляд, является более перспективной, поскольку позволяет усилить защиту потерпевшей стороны и сможет усилить фактор, сдерживающий алиментоплательщика от нарушений. Ведь в случае уве-

личения суммы, которую придется заплатить, лицо, обязанное выплачивать алименты, будет более тщательно продумывать свои дальнейшие действия.

Тем не менее, во многих случаях в факте неисполнения алиментного обязательства отсутствует даже элемент неожиданности, поскольку предшествующие отношения сторон с очевидностью свидетельствуют о том, что обязательство не будет исполняться надлежащим образом. Нормы ст. 115 СК РФ предоставляют получателю алиментов возможность возместить все убытки, причиненные несвоевременной уплатой алиментов. В то же время связанность плательщика и получателя алиментов личными отношениями, включающими зачастую взаимные обиды и претензии, наряду с недопустимостью использования алиментных отношений для обогащения алиментополучателя, по мнению многих ученых, обуславливает недопустимость применения компенсации морального вреда при нарушении данных обязательств.

Таким образом, проанализировав положения ст. 115 СК РФ, мы наблюдаем различные проблемы, возникающие в правоприменительной практике, что обуславливает необходимость совершенствования данной сферы законодательства. В частности, дополнений требует ч. 1 ст. 115 СК РФ, необходимо уточнение формулировки «убытки», касаемо алиментных отношений, а также, в соответствии с реформированием правовой системы, было бы желательно конкретизировать в законодательстве положения, касающиеся морального вреда в случае нарушения выплаты алиментов.

### **Библиографический список**

1. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.10.1996 № 51-ФЗ (01.09.2018) // «Собрание законодательства РФ», 05.12.1994, № 32, ст. 3301.

2. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 01.01.1996, № 1, ст. 16.

3. Данилян, М. А. Практика принудительного исполнения судебных решений, связанных с воспитанием несовершеннолетних, и направления совершенствования российского института алиментирования детей // Практика исполнительного производства. – 2013. – № 3. – С. 20.

4. Дзюбровская, Л. В. К вопросу об ответственности за нарушение соглашения об уплате алиментов // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – № 3. – С. 123.

5. Каймакова, Е. В. Защита семейных прав: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Курск, 2011. – С. 25.

6. Карпов, М. В. О некоторых вопросах применения мер ответственности в семейно-правовых отношениях // Семейное и жилищное право. – 2013. – № 2. – С. 24–29.

7. Косова, О. Ю. Об ответственности за просрочку уплаты алиментов // Нотариус. – 2007. – № 3. – С. 4–8.

8. Косова, О. Ю. Семейно-правовое регулирование отношений по предоставлению содержания семьи: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 305.

9. Макеева, О. А. Ответственность в алиментных обязательствах – основные особенности и порядок реализации // Семейное и жилищное право. 2010. № 1. С. 20.

10. Тагаева, С. Н. К проблеме компенсации морального вреда в семейном праве // Вестник Пермского университета. – 2012. – № 1 (15). – С. 162.

11. Эрделевский, А. М. Компенсация морального вреда // СПС «Консультант Плюс».

УДК 34  
ББК 67.4

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ И ИХ ЗАКРЕПЛЕНИЕ В ГРАЖДАНСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

*Исупова Е. А.*  
*Магистрант*  
*Института права ВолГУ*

**Аннотация:** В статье автором рассматривается понятие злоупотребление правом в аспекте несоблюдения принципа добросовестности. С практической стороны, данное понятие изучено как закрепленное на уровне законодательства, так и истолкованное судами.

**Ключевые слова:** злоупотребление, неправомерное поведение, принцип добросовестности, реализация права, формы злоупотребления.

## THE THEORETICAL BASIS OF THE INSTITUTE AND THEIR ABUSE OF THE RIGHT ENSHRINED IN CIVIL LAW

*Isupova E. A.*

**Abstract:** The author considers the concept of abuse of law in the aspect of non-compliance with the principle of good faith. On the practical side, this concept has been studied as enshrined at the level of legislation, and interpreted by the courts.

**Key words:** abuse, misconduct, the principle of good faith, the realization of the right, forms of abuse.

«Право есть наука доброго и справедливого»  
*Цельс*

Теория права и судебная практика на современном этапе развития общества, на наш взгляд, недостаточно взаимосвязаны и взаимообусловлены. Как следствие этого – возникновение таких юридических конструкций, смысл которых определить однозначно зачастую не представляется возмож-

ным. Правовой механизм ослабевает из-за подобных расхождений, его нормальное функционирование затрудняется.

Неоспоримым является тот факт, что достичь согласованности и стабильности современных правоотношений и способствовать их эволюции представляется возможным только лишь с учетом характерных черт разнообразных правовых феноменов. В качестве одного из таких явлений, «создающих серьезное препятствие на пути построения единого правового пространства выступает злоупотребление правом» [5].

Само существование такого феномена, как «злоупотребление правом», подразумевает то, что существует определенный принцип, который противоположен социально неуголному поведению, и означает активное соблюдение правовых норм «по совести». Таким основополагающим началом и является принцип добросовестности в праве. Поэтому для понимания института «злоупотребления правом», было бы нелишним разобраться, что представляет принцип добросовестности [4].

Если существует добросовестность, то есть и некая «антидобросовестность», или недобросовестность. Существование такой недобросовестности и вызвало возникновение злоупотребления правом.

Злоупотребление правом объективно показывает, что система правовых норм в определенных случаях просто не срабатывает, дает своего рода сбой. В случае, когда правом злоупотребляют, конкретная норма по разрешению данной ситуации не способна урегулировать данной проблемы, и в этом случае можно воспользоваться только лишь нормой-запретом злоупотребления правом. Для злоупотребления правом характерно наличие такой ситуации, которая юридически не урегулирована, не определена с правовой точки зрения, при которой субъект как бы создает видимость и легальность осуществления своего права фактически же недобросовестно [4].

Гражданским кодексом РФ устанавливается запрет на злоупотребление правом, которые выражаются в действии субъектов гражданских правоотношений, использующих свое право, но выходя за его пределы [1]. Злоупотребление правом рассматривается учеными как особое гражданское правонарушение, суть которого заключается в том, что действия нарушающего субъекта, так сказать, формально опираются на принадлежащее ему право, однако, при его реализации это приводит к нарушению интересов других лиц.

Определением Верховного Суда дается разъяснение по поводу самого понятия злоупотребления правом. По мнению ВС РФ, оно имеется в тех случаях, когда лицо действует наперекор той норме, которая предоставляет ему определенное право, не учитывает интересы общества, а также страны и не выполняет ту юридическую обязанность, которое имеется по отношению к конкретному праву [2].

В литературе достаточно часто говорится о том, что квалификация злоупотребления правом в качестве гражданского правонарушения основывается на том, что критерием оценки такой правомерности (неправомерности) поведения лица в случаях отсутствия конкретных запретов в законодатель-



стве могут служить такие нормы, которые закрепляют общие принципы гражданского права [7, с. 133–137].

Законодательно выделяются следующие формы злоупотребления правом [1]:

1) во-первых, это реализация права лишь с целью причинить вред другому субъекту. Суть заключается в том, что правонарушитель не нуждается в определенном правовом результате, действует с целью причинения вреда, а не для удовлетворения своих собственных интересов;

2) во-вторых, это реализация своего права с целью ограничения конкуренции. Данное положение не стоит рассматривать как лишь злоупотребление гражданским правом. Данную форму также стоит признавать и как нарушение антимонопольного законодательства;

3) в-третьих, злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Однако, данный перечень, не является исчерпывающим.

Возможность широко толковать, а также применять нормы, достаточно часто вызывает недовольство недобросовестных субъектов оборота. К примеру, Конституционный суд нашей страны более трех раз рассматривал вопрос, связанный с названием статьи 10 Гражданского Кодекса, по той причине, что заявители ссылались на ее неясность и неопределенность [3]. Однако, суд, в своих актах указывал, что нормы статьи 10 вышеуказанного кодекса, нацелены на реализацию принципа, который закреплен в Основном Законе нашей страны в части 3 статьи 17, неясности не содержат и сами по себе не должны быть расценены в качестве нарушающих конституционных прав заявителя, которые перечислены в жалобе.

Законом устанавливается запрет на злоупотребление правом в иных формах [6, с. 15–17].

1) распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации;

2) введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей;

3) некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами;

4) продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг;

5) незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну.

Злоупотребление правом, как и любое правонарушение, влечет санкции по отношению к правонарушителю. В большинстве случаев, санкции установлены на законодательном уровне, однако, существуют такие случаи, когда в законе санкция отсутствует. В таком случае, в качестве санкции должен выступать отказ в защите этого права, что и указывается в пункте 2 статьи 10 Гражданского Кодекса.

### **Библиографический список**

1. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 02.10.2016)

2. Определение Верховного суда РФ по делу № 32-КГ14-17 // СПС Консультант Плюс, 2018.

3. Определение КС РФ от 24 сентября 2013 г. № 1252-О; Определение КС РФ от 17 июля 2014 г. № 1808-О; Определение КС от 29 января 2015 г. № 99-О // СПС Консультант Плюс, 2018.

4. Вопленко, Н. Н. Злоупотребление правом как родовое понятие юридической науки // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2011. – № 1 (14).

5. Зайцева, С. Г. «Злоупотребление правом» как правовая категория и как элемент нормативной системы законодательства Российской Федерации. – Рязань: Поверенный, 2009. – 452 с.

6. Краснова, С. А. Определение понятия «добросовестность» в российском гражданском праве // Журнал российского права. – 2003. – № 3.

7. Козлова, М. Ю. Значение добросовестности контрагентов для договорных отношений // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2011. – № 1 (14).

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

*Колосов И. Г.*  
*Магистрант*

*Юридического факультета ВИУ (ф) РАНХиГС*

**Аннотация.** В статье рассмотрено нормативно-правовое регулирование вопроса дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения при осуществлении государственных закупок, а также наиболее актуальные вопросы в рассматриваемой тематике.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, национальной безопасности, план противодействия коррупции, антикоррупционная политика.

## PUBLIC POLICY AND COMBATING CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT PROCESS

*Kolosov I. G.*

**Abstract.** The article deals with the legal regulation of the issue of disciplinary responsibility for corruption offenses in the implementation of public procurement, as well as the most pressing issues in the subject.

**Key words:** anti-corruption, national security, anti-corruption plan, anti-corruption policy.

В России госзакупки представляют собой «совокупность действий, осуществляемых в установленном Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с предложения поставщика (подрядчика, исполнителя), завершается исполнением обязательств сторонами контракта», а «заказчик - государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки» [1].

Законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок основывается на положениях:

- Конституции РФ
- Гражданского кодекса РФ
- Бюджетного кодекса РФ

и состоит из:

- Закона о контрактной системе № 44-ФЗ от 05.04.2012 г.
- Других федеральных законов

На основе международно-правовых документов и российского опыта законодательной работы и правоприменительной практики в тексте Феде-

рального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» дается следующее ее определение (ст. 1 Закона) [2]:

1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683) коррупция отнесена к основным угрозам государственной и общественной безопасности.

«Ст. 43 Основными угрозами государственной и общественной безопасности являются:

- коррупция»

Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 был утвержден Национальный План противодействия коррупции на 2016–2017 годы, в котором основные задачи на два года в сфере борьбы с коррупцией были сформулированы следующим образом: совершенствование механизмов предотвращения и выявления конфликта интересов, контроль за расходами чиновников; повышение эффективности противодействия коррупции в органах власти и при осуществлении государственных и муниципальных закупок; расширение использования механизмов международного сотрудничества для выявления и возвращения активов взяточников; создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

В настоящее время разрабатывается План противодействия коррупции на 2018–2019 годы. Согласно разрабатываемому национальному плану противодействия коррупции на 2018–2019 годы, впредь каждое уволенное лицо, не оправдавшее возложенного на него доверия, окажется внесено в специальный информационный перечень. Его создание предусматривается новой статьей № 15, которая уже появилась в федеральном законе от 25.12.2008 № 273-ФЗ. Чиновники будут включаться в реестр сроком на 5 лет, а сам он совсем скоро заработает на базе официальных Интернет-ресурсов Правительства.

Статья 15. «Реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия» (в ред. Федерального закона от 28.12.2017 № 423-ФЗ).

1. Сведения о применении к лицу взыскания в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну, подлежат включению в реестр лиц, уволенных в связи с утратой доверия (далее – реестр), сроком на пять лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр.

2. Реестр подлежит размещению на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

3. Сведения о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, исключаются из реестра в случаях:

а) отмены акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

б) вступления в установленном порядке в законную силу решения суда об отмене акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

в) истечения пяти лет с момента принятия акта, явившегося основанием для включения в реестр сведений о лице, уволенном в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения;

г) смерти лица, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения.

4. Включение в реестр сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение коррупционного правонарушения, исключение из реестра сведений о лице, к которому было применено взыскание в виде увольнения (освобождения от должности) в связи с утратой доверия за совершение

коррупционного правонарушения, размещение реестра на официальном сайте федеральной государственной информационной системы в области государственной службы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» осуществляются в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации» [3].

Для эффективного противодействия коррупции в системе госзакупок необходимо предпринять следующие шаги:

1. Усовершенствовать условия, процедуры и механизмы государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а так же перевод всех видов закупок (конкурсов, котировок и т. д.) в электронную форму;

2. Необходим последовательный с организационной и содержательной стороны парламентский и общественный контроль за закупками для государственных и муниципальных нужд;

3. Борьба с преступностью в системе государственных закупок остается одной из главных и одновременно в числе наиболее трудно решаемых задач уголовной политики. Для обеспечения прозрачности процедур закупок и снижения коррупционных рисков требуется не только ужесточение контроля и усиление ответственности за нарушение порядка осуществления государственных закупок, но и совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок;

4. Существующие мошеннические схемы при проведении госзакупок показывают неразвитость контрактного права в сфере закупок для государственных нужд. Отсутствует нормативное закрепление общих условий государственного контракта, позволяющие вносить заранее не выгодные условия в проекты контрактов. В системе закупок для государственных нужд слабо развита типология контрактов, отражающая особые условия поставки продукции (работ, услуг);

5. В настоящее время не урегулированы единые для всех контрольно-надзорных органов подходы по контролю за законным и эффективным использованием бюджетных средств, выделяемых на закупки, классификация нарушений и соответствующая ей ответственность органов и должностных лиц за нарушения (злоупотребления) на всех этапах проведения закупок.

### **Библиографический список**

1. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ

2. Российская Федерация. Законы. Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

3. Российская Федерация. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации».

4. Российская Федерация. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 147 «Национальный План противодействия коррупции на 2016–2017 г.»

5. Противодействие коррупции: новые вызовы: Монография / Отв. ред. Т. Я. Хабриева. М., 2016.

6. Русецкий А. Практика надзора за соблюдением государственнымными служащими законодательства о противодействии коррупции. URL: [http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/f62/prok\\_01.pdf](http://www.genproc.gov.ru/upload/iblock/f62/prok_01.pdf).

Научное издание

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Материалы межвузовского научного семинара магистрантов*

11 мая 2018 года

*Электронное издание*

*Статьи в авторской редакции*

Издательство Волгоградского института управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС  
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10