

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК

САРАТОВСКАЯ
ГОСУДАРСТВЕННАЯ
ЮРИДИЧЕСКАЯ
АКАДЕМИЯ

АССОЦИАЦИЯ
ЮРИДИЧЕСКИХ
ВУЗОВ
(г. МОСКВА)

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России
в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и
изданий, в которых должны быть опубликованы основные
научные результаты диссертаций на соискание ученых
степеней доктора и кандидата наук*

2 (71) • 2018

САРАТОВ • МОСКВА

Редакционная коллегия:

А.В. Малько (главный редактор), д.ю.н., профессор; В.В. Нырко (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; А.С. Анисимова (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абанина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; Н.В. Исаков, д.ю.н., профессор; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., доцент; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; В.А. Пономаренков, к.ю.н., доцент; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; А.Ю. Соколов, д.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент; Р.З. Юсупов, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

Н.И. Матузов (председатель), д.ю.н., профессор; С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.И. Демидов, д.ф.н., профессор; И.А. Иванников, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; А.Н. Савенков, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; С.Б. Суриков, д.с.н., профессор; С.Н. Туманов, к.ю.н., доцент; Е.Е. Фролова, д.ю.н.; Ю.Л. Шульженко, д.и.н., профессор; Р.С. Байниязов, д.ю.н., профессор; Ю.А. Волошин, д.ю.н., профессор (Украина); Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); С.Ф. Ударцев, д.ю.н., профессор (Республика Казахстан); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

Editorial board:

A.V. Malko (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; V.V. Nyrkov (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate Professor; A.S. Anisimova (executive secretary); V.A. Abaldujev, Candidate of Law, Associate Professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate Professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate Professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate Professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate Professor; N.V. Isakov, Doctor of Law, Professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate Professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Associate Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate Professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konovalov, Doctor of History, Professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; V.A. Ponomarenkov, Candidate of Law, Associate Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatina, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; A.Yu. Sokolov, Doctor of Law, Associate Professor; O.L. Soldatkina, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate Professor; N.I. Sakhova, Candidate of Law, Associate Professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; D.S. Hizhnyak, Candidate of Law, Associate Professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate Professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate Professor; R.Z. Yusupov, Candidate of Law, Associate Professor.

Editorial council:

N.I. Matuzov (chief), Doctor of Law, Professor; S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate Professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.I. Demidov, Doctor of Philosophy, Professor; I.A. Ivannikov, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; A.N. Savenkov, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; S.B. Surikov, Doctor of Sociology, Professor; S.N. Tumanov, Candidate of Law, Associate Professor; E.E. Frolova, Doctor of Law; Yu.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; R.S. Bayniyazov, Doctor of Law, Professor; Y.A. Voloshin, Doctor of Law, Professor (Ukraine); G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); S.F. Udarcev, Doctor of Law, Professor (The Republic of Kazakhstan); G. Robbers, Dr. hab. Professor (Germany); J. Zielinski, Dr. hab. Professor (Poland); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

СОДЕРЖАНИЕ

ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Голоскоков Л.В. (Москва)</i>	
Право в политике и политика в праве	8
<i>Полетина С.В. (Москва)</i>	
История России: право и религия. Социальный аспект	14
<i>Скурко Е.В. (Москва)</i>	
Государственно-конфессиональная политика: актуальные проблемы теории и практики	20
<i>Рассахатская Н.А. (Саратов)</i>	
Оптимизация гражданской процессуальной формы как одно из направлений реализации правовой политики	25

ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов)</i>	
Правовая политика в области правосубъектности эмбриона человека (в связи с экологическими и техногенными катастрофами)	30
<i>Штокало А.В., Штокало С.В. (Владикавказ)</i>	
Правовая основа противодействия коррупции в Республике Ирландия	35
<i>Рейдель Л.Б., Эрлих К.А. (ЕАО, Биробиджан)</i>	
Проблемы правового регулирования франчайзинга в Российской Федерации	39
<i>Аджиев А.Х. (Саратов)</i>	
Отговорки и толковательные заявления к международным договорам о правах человека: проблемы разграничения и потенциал влияния на толкование договоров	42
<i>Пономаренко Е.В., Копищева К.О. (Саратов)</i>	
Проблемные аспекты толкования мошенничества Пленумом Верховного Суда РФ в Постановлении от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»	47

ПРЕДСТАВЛЯЕМ ВУЗЫ РОССИИ – СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

<i>Ткачева Н.А.</i>	
Правовая политика Российской Федерации в области обеспечения духовно-нравственной безопасности личности	52
<i>Бычко М.А., Комаревцева И.А.</i>	
Правовой статус крестьянского (фермерского) хозяйства: особенности становления, современное состояние и перспективы развития	58
<i>Нутрихин Р.В.</i>	
Ответственность за нарушение норм об использовании конфессиональных земель и иной религиозной недвижимости в Российской империи	65

<i>Шишкин В.А.</i>	Лесонарушения как проступки против общественного благоустройства в Своде законов Российской империи	70
<i>Михельсон А.Б.</i>	Права человека и гражданина в области спорта и физической культуры по законодательству Российской Федерации	76
<i>Соловцова Е.А.</i>	Особенности системы правовых актов Российской Федерации о кредитных организациях	82
<i>Апанасенко А.Е.</i>	Институты законодательства в области страхования	90
<i>Тагиева М.М.</i>	Категория «информация» и ее режим в законодательстве Российской Федерации	96

Трибуна молодых ученых

<i>Белявский О.В. (Москва)</i>	Государственные фонды в системе стимулирования научной деятельности (на примере Российского фонда фундаментальных исследований)	105
<i>Васильев Д.П. (Саратов)</i>	Отдельные вопросы определения территориальной подведомственности (сравнительно-правовой анализ гражданского процессуального законодательства России и Германии)	110
<i>Хархун Д.С. (Саратов)</i>	Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц	115
<i>Кубеева З.Т. (Саратов)</i>	Особенности конституционно-правовой политики по вопросам защиты детства в Российской Федерации и в Республике Казахстан	119
<i>Илашов Д.Б. (Саратов)</i>	Соотношение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии и конституционного принципа светскости государства	123
<i>Харитоненко М.Ю. (Саратов)</i>	Оплата деятельности эксперта — проблемы регламентации и правоприменительной практики	127
<i>Жулева А.В. (Саратов)</i>	Правовое регулирование в области предоставления земельных участков многодетным семьям	131

Обзоры и рецензии

Обзор заочного круглого стола по теме «Правовая политика Евразийского экономического союза: необходимость формирования» (17 апреля 2018 г., Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук)	136
---	-----

<i>Малько А.В.</i>	Правовая политика Евразийского экономического союза: необходимость, цели и средства	136
<i>Афанасьев С.Ф.</i>	Правовая политика в сфере защиты экологии стран – учредителей Евразийского экономического союза	139
<i>Семикина С.А., Юсупова А.И.</i>	Правовая политика суда Евразийского экономического союза	141
<i>Ананьева М.К., Малько Е.А.</i>	Суд Евразийского экономического союза в аспекте правовой политики	142
<i>Солдаткина О.Л., Анисимова А.С.</i>	Формирование единого цифрового пространства как одно из приоритетных направлений правовой политики в сфере Евразийского экономического союза	144
<i>Елистратова В.В., Абрюкина Н.А.</i>	Гармонизация правовых актов как технология в правовой политике Евразийского экономического союза	146
<i>Колесников А.В.</i>	Рецензия на учебник: Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. В.В. Еремина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 679 с.	148

CONTENT

THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Galaskokov L.V. (Moscow)</i>	Law in politics and policy in law	8
<i>Polenina S.V. (Moscow)</i>	History of Russia: Law and Religion. Social aspects	14
<i>Skurko E.V. (Moscow)</i>	State-Creed Policy: Contemporary Issues in Theory and Practice	20
<i>Rassakhatskaya N.A. (Saratov)</i>	Optimization of the civil procedural form as one of the directions of realization of legal policy	25

BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Afanasyev S.F. (Saratov)</i>	Legal policy in the field of the legal personality of the human embryo (in connection with environmental and technogenic catastrophes)	30
<i>Shtokalo A.V., Shtokalo S.V. (Vladikavkaz)</i>	Legal framework of countering corruption in the Republic of Ireland	35

<i>Reidel L.B., Erlikh K.A. (EAO, Birobidgan)</i>	
Problems of the legal regulation of franchising in the Russian Federation	39
<i>Adzhiev A.H. (Saratov)</i>	
Reservations and interpretative declarations to international human rights treaties: problems of delimitation and capacity to affect treaties interpretation	42
<i>Ponomarenko E.V., Kopcheva C.O. (Saratov)</i>	
Problematic aspects of the interpretation of fraud by the Plenum of the Supreme court of the Russian Federation in the Resolution of November 30, 2017. No. 48 «On judicial practice in cases of fraud, embezzlement and embezzlement»	47

**PRESENTATION OF HIGHER EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS OF
THE RUSSIAN FEDERATION –
NORTH-CAUCASUS FEDERAL UNIVERSITY**

<i>Tkacheva N.A.</i>	
Legal policy of the Russian Federation in the field of providing spiritual and moral saety of the personality	52
<i>Bychko M.A., Komarevtceva I.A.</i>	
The legal status of the peasant (farm) economy: the features of formation, the current state and development prospects	58
<i>Nutrikhin R.V.</i>	
Responsibility for violation of norms on use of confessional lands and other religious real estate in the Russian Empire	65
<i>Shishkin V.A.</i>	
Forestry violations us offenses against public improvement in Compiled laws of the Russian Empire	70
<i>Michelson A.B.</i>	
Competences of the person and the citizen in the field of sport and physical culture by the legislation of the Russian Federation	76
<i>Solovtsova E.A.</i>	
The peculiarities of the system of legal acts of the Russian Federation on credit organizations	82
<i>Apanasenko A.E.</i>	
Formation of insitutes of legislation in the field of insurance	90
<i>Tazieva M.M.</i>	
Category “information” and its mode in the constitutional and legal legislation of the Russian Federation	96

TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Belyavsky O.V. (Moscow)</i>	
State foundations in the system of stimulation of scientific activity (on the example of the Russian foundation for basic research)	105
<i>Vasilyev D. P. (Saratov)</i>	
Separate questions determine the territorial jurisdiction (comparative legal analysis of civil procedural law of Russia and Germany)	110

<i>Kharhun D.S. (Saratov)</i>	Excitement by the prosecutor of offenses on administrative offenses with regard to physical persons	115
<i>Kubeeva Z.T. (Saratov)</i>	Features of the constitutional and legal policy on the protection of childhood in the Russian Federation and in the Republic of Kazakhstan	119
<i>Ilashov D.B. (Saratov)</i>	Interrelation of the Constitutional Principle of Equality of Human and Civil Rights and Freedoms Irrespective of the Attitude to Religion and the Constitutional Principle of Secularism	123
<i>Kharitonenko M.U. (Saratov)</i>	Payment of the expert's activity — problems of regulation and law enforcement practice	127
<i>Zhuleva A.V. (Saratov)</i>	Legal regulation in the field of granting land to large families	131

SURVEYS AND REVIEW

	Review of the correspondence round table on the topic «Legal Policy of the Eurasian Economic Union: The Need for Formation» (April 17, 2018, Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences)	136
<i>Malko A.V.</i>	Legal policy of the Eurasian Economic Union: the need, goals and means	136
<i>Afanasyev S.F.</i>	Legal policy in the field of environmental protection of the founding members of the Eurasian Economic Union	139
<i>Semikina S.A., Yusupova A.N.</i>	Legal policy of the court of the Eurasian economic union	141
<i>Ananieva M.K., Malko E.A.</i>	Court of the Eurasian economic union in the aspect of legal policy	142
<i>Soldatkina O.L., Anisimova A.S.</i>	Forming a single digital space as one of the priority areas of the legal policy in the field of the Eurasian Economic Union	144
<i>Elstratova V.V., Abrukina N.A.</i>	Harmonization of legal acts as a technology in the legal policy of the Eurasian Economic Union	146
<i>Kolesnikov A.V.</i>	Review for the textbook: Municipal law of foreign countries: Theory and modern practice: a textbook for university students studying in the field of training «Jurisprudence» / ed. V.V. Yeremyan. — Moscow: UNITY-DANA, 2017. — 679 p.	148

• ПОЛИТИЧЕСКАЯ И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА •

Л.В. Голоскоков,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданско-
правовых дисциплин Московской
академии Следственного комитета
Российской Федерации

L.V. Goloskokov
Doctor of Law,
Head of the Department of Civil Law
disciplines of Moscow academy of the
Investigative Committee of the Russian
Federation
l.v.goloskokov@mail.ru

Право в политике и политика в праве*

Аннотация: анализируя проблемы взаимодействия права и политики в различных областях жизни государства, автор приводит примеры приоритета политики и целесообразности над правом, констатирует уменьшение эффективности правового регулирования. Рассматривая механизм правового регулирования с точки зрения законов философии, автор делает вывод о том, что, пытаясь упорядочить ситуацию в одной сфере, законодатель неизбежно ухудшает ситуацию в другой. Один из факторов, мешающих добиться позитивных результатов правового регулирования, — сложность оценки негативных последствий. Выдвигается идея о дальнейших путях взаимодействия права и политики, необходимости перехода от бумажной отчетности к созданию реальных ценностей.

Ключевые слова: государство, право, модернизация, инновации, стратегия России, сетевая структура, вертикаль власти.

Law in politics and policy in law

Abstract: the author considers the problems of the domination of law or policy in various areas of the life of the state and gives examples of the priority of politics and the appropriateness of law. A decrease in the effectiveness of legal regulation is noted. The author considers the mechanism of legal regulation from the standpoint of the laws of philosophy and concludes that when trying to resolve a specific situation in one sphere, the legislator inevitably worsens the situation in another sphere, which is very difficult to see, and the result of deterioration is difficult to measure with scientific tools. This is one of the factors that does not allow to achieve positive results of legal regulation. The idea of further ways of interaction between law and politics is advanced, and its essence consists in the need to move from paper reporting to creating real values.

Keywords: the state, law, modernization, innovation, Russia's strategy, network structure, the vertical of power.

Развитие современного права представляет собой интересный феномен. Рост объема и сложности правовых инструментов регулирования не приводит к улучшению жизни. В связи с этим возникают вопросы, насколько право служит регулятором, соответствуют ли усилия по его созданию, сопровождению всей правоохранительной системой его назначению, итоговым результатам.

Большие споры о праве не так давно возникли в связи с проблемой Крыма. Юристы ставили вопрос просто: есть Будапештский меморандум [1] и есть его нарушение. Такую позицию доктор юридических наук

* Статья подготовлена при информационной поддержке СПС «КонсультантПлюс».

Е. Лукьянова изложила в своей статье «О праве налево», адресовав ее председателю Конституционного Суда РФ В. Зорькину [2], который в свою очередь в статье «Право и только право» [3] ни на один юридический вопрос Е. Лукьяновой не ответил. В чем состояла проблема? На формально правильные вопросы юриста последовал ответ политика, разъяснившего ситуацию с другой стороны.

Дело в том, что проблема для России была не юридической, а политической, ее решение не находилось исключительно в плоскости права. В случае с Крымом отчетливо проявилось то, что адекватных критериев измерения реальности одним инструментом — правом — нет. Для описания ситуации юридических средств оказалось недостаточно. Так, например, понятия «духовные скрепы», которое приводит В. Зорькин, в юридической науке международного права не существует. Однако за ним стояла жизнь и судьба народа России и Крыма, что оказалось выше формальных правил, о нарушении которых задавала вопросы Е. Лукьянова.

Сложность проблемы состояла в столкновении двух позиций: формальной и сущностной. Они находятся в разных плоскостях, поэтому спор был беспредметным. В. Зорькин вел речь о выживании страны и народа, в таком случае опора на любые формальные критерии неприемлема, упор на них оппонентов был уловкой, позволяющей решить их проблемы за счет нашего существования.

Рассмотрим ситуацию на образном примере. Е. Лукьянова показывает одну грань бриллианта под названием «право». В. Зорькин говорит о том, что у этого бриллианта 57 граней, которые блестят потому, что их много. Одна грань сама по себе блеснуть (как и жить, существовать) не может. Таким образом, право было выхвачено Е. Лукьяновой из контекста многогранной жизни.

Данный пример наглядно показывает, что право — только один из многих инструментов регулирования общественных отношений, тем более в том случае, когда внутреннее регулирование сталкивается с международным регулированием, на уровне которого данный инструмент права пытались применить для ликвидации государства, хотя подобную цель наши оппоненты озвучивать избегали.

Запад и дальше будет предпринимать нестандартные ходы против России, об этом еще в 2006 г. прозорливо написал занимавший на тот момент пост министра обороны С. Иванов: «Заявив о своем собственном идеологическом проекте, Россия тем самым вступила в жесткую и бескомпромиссную конкурентную борьбу» [4, с. 212]. Тогда еще не знали, насколько жестким будет противостояние по Крыму и в какой форме. Оказалось, что не в военной, как мог предполагать министр обороны, а в форме противостояния права и целостности, где вопрос для России был поставлен неудобно — соблюдение международного права или умереть. Россия решила не умирать, тем более что приверженцы международного права сами разрушили его двойными стандартами. Примеров тому немало. Слушать призывы к соблюдению права от тех, кто его демонстративно нарушал, подставляя своих оппонентов под физическое уничтожение, было несерьезно.

Не менее сложные столкновения права и политики, права и целесообразности наблюдаются внутри самой России. Рост объема законодательства после распада СССР никак не соотносится с благополучием населения в государстве, которое позиционирует себя как социальное. Количество и сложность законов не спасают от роста бедности, коррупции, нерешаемых или растущих проблем в сельском хозяйстве, образовании, медицине, демографии, пенсионном деле, других областях. Это означает, что право как механизм, призванный регулировать перечисленные выше сферы, свои способности утрачивает. Рассмотрим лишь некоторые причины.

Философский закон единства и борьбы противоположностей, о чем юристы обычно забывают, действует всегда и везде. Если создан закон, который наводит порядок в одном месте, то в другом — возникнет такое же количество беспорядка (хаоса). Юристы этим обстоятельством нередко не обеспокоены — закон принят, и хорошо! Исследований в отношении того, где, в какой части страны, когда и почему возникает в противовес принятому закону беспорядок, в чем он выражается, как его измерить, является ли его уровень допустимым или он перечеркивает позитивные результаты, нет. Полагаем, что это тема для докторских диссертаций высокого уровня обобщения, до которых мы еще не доросли как в плане концептуальной готовности, так и технологической. Однако это не означает, что явления не существует, в главном своем проявлении оно вполне измеримо — законов становится больше, а уровень жизни падает или не растет.

На отдельных примерах можно проследить, как законодатель, пытаясь решить проблему с помощью очередного закона, ради качества ухудшает количественную ситуацию настолько, что институт, подвергшийся регулированию, уходит в никуда. Например, прежний закон о третейских судах [5] отличается от нового закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» [6] тем, что его текст в 2,3 раза больше по объему, а также тем, что он резко усложнил процедуру создания третейских судов. Если раньше их количество, по оценке В.В. Чубарова, доходило до 2 500 [8], то на 17 февраля 2017 г., по итогам переписи журнала «Третейский суд», их было всего 398. Как видим, текст закона вырос вдвое, судов стало в 6 раз меньше, что касается качества, то пока рано о нем судить. Суть третейского правосудия состояла в том, чтобы рассматривать небольшие дела на местах, количественный признак явления был определяющим. Сложно представить, как мелкие дела из Абакана или Орска будут рассматривать Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия при ТПП РФ, которых реформа не затронула. Побочная цель реформы проявилась сама собой — усиление монополизма указанных выше судов, в то время как третейские суды нужны для широкого охвата всей территории страны.

Безусловно, третейские суды нужно было модернизировать, но вместо этого их минимизировали количественно и территориально. Новый закон о третейских судах — это политика, направленная на минимизацию функционирования негосударственного института, хотя официально говорилось лишь о необходимости наведения порядка. Порядок навели, но остался ли жизнеспособен институт третейских судов?

Позитивные преобразования в одном неизбежно приводят к появлению проблем в другом, так происходит в любой области права. Например, государственные закупки стали проводиться по Закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Прогресс привел к сложному закону, не решившему проблему злоупотреблений и коррупции в данной сфере. В новом Законе о государственно-частном партнерстве [8] в ст. 7 «Объекты соглашения о государственно-частном партнерстве, объекты соглашения о муниципально-частном партнерстве» перечислено всего 18 объектов, безосновательно исключены многие объекты, наработанные практикой. Закон резко ограничил сферу действия, которая раньше включала объекты предельно широкого спектра — от похоронного дела до ядерных технологий. Снова наблюдается усиление вертикально-властных начал и ослабление распределенных, сетевых отношений внизу, где происходит работа, «улучшение» регулирования обернулось прямыми потерями. Измерить плюсы и минусы конечного результата сложно.

Единодушна российская профессура относительно состояния дел в системе отечественного образования. Если сравнить период 30-х гг. XX в. и современный этап, то раньше не было такого количества отчетов, УМК и РПД, ФОСов и ГОСов, никто не заставлял профессоров составлять тесты по 1 200 вопросов и менять их каждый год, однако наблюдался мощный рост науки, были открытия в области физики, химии и т.д. Профессор, конечно, подчинится приказу, но тогда превратится в секретаря-машинистку, очень умную машинистку, которая велит не один предмет, а 6–8, следовательно, количество тестов увеличится в разы. На этом наука заканчивается. В следующем учебном году профессора заставят обновлять тесты и программы, кроме того, попросят читать две-три вновь выдуманные дисциплины. Мы имеем спад активности в патентовании, внедрении идей, которые успешно замещены отчетностью, формами, планами, программами. На февраль 2018 г. за Минобрнауки в системе «КонсультантПлюс» числилось 18 378 документов.

Президент РФ В.В. Путин этот момент видит. В п. 12 Стратегии экономической безопасности России к основным вызовам и угрозам экономической безопасности отнесены: слабая инновационная активность, отставание в области разработки и внедрения новых и перспективных технологий, в том числе технологий цифровой экономики, недостаточный уровень квалификации и ключевых компетенций отечественных специалистов [9]. К сожалению, перехода от бумаг к делу не происходит.

На основании нормативных правовых актов министерства полки шкафов на кафедрах гуманитарных вузов заставлены папками с рабочими

программами и отчетами, а должны быть наполнены актуальной отечественной и иностранной литературой по специальности. Не вдаваясь в частности, заметим, что создаваемые нормы направлены на производство показателей, а внедрение идей и патентов, реальное технологическое развитие и модернизация отгеснены на второй или даже третий план. Такая политика ведет к разрушению науки и образования.

1 февраля 2018 г. в Российском университете дружбы народов состоялся Первый профессорский форум с участием профессоров из 73 регионов страны. В начале мероприятия выступали представители Минобрнауки и Рособнадзора. Из их выступлений следовало, что в области науки и образования проводится разнообразная работа. Однако когда стали выступать профессора, открылась истинная картина, свидетельствующая скорее о пепелище, нежели о бурной стройке нового здания науки и образования. По мнению некоторых профессоров, до полного исчезновения профессуры как класса осталось семь лет, в том случае если подобная политика будет проводиться и дальше.

В Стратегии научно-технологического развития РФ указано, в частности, что «создание возможностей для выявления талантливой молодежи, построения успешной карьеры в области науки, технологий, инноваций и развитие интеллектуального потенциала страны достигаются путем усиления роли репутационных механизмов в признании научной квалификации и заслуг исследователей, повышения авторитета ученых в обществе» [10]. Выступавший последним на форуме профессор констатировал, что происходит системное уничтожение профессуры как класса, обосновав свою мысль конкретными нормативными актами Минобрнауки.

Для системы образования и науки приведенный пример наиболее показателен для последних 25–30 лет. Принятие нормативных правовых актов приводит к ухудшению ситуации в регулируемом объекте. Из этого следует вывод, что принимаемые министерством нормативные правовые акты являются результатом последовательно проводимой политики, а не ошибок. Без ошибок никто не обходится. Однако когда почти все действия приводят к отрицательному итогу (мы не рассматриваем отдельные моменты, которые можно расценить как позитивные), то это уже политика, идущая вразрез с положениями российских стратегий.

В Минобрнауки не хотят понимать, что их деятельность не является конструктивной. Остановка модернизационного процесса и инновационной деятельности в стране служит неопровержимым доказательством неэффективной работы не только Минобрнауки, но и других министерств и ведомств, их деятельности в целом и в сфере нормативно-правового регулирования в частности. В этом состоит мощное противоречие между правом и политикой.

Необходимо менять политику, перестать обманывать себя и президента России. Решением может стать изменение парадигмы развития права и государства, смена позиции, переход от слов к делу. Наполнение процесса деталями — частности. Для того чтобы минимизировать неиз-

бежное действие законов философии при создании новых законопроектов, нужно действовать на опережение. Только в таком случае, создавая новые сферы правового регулирования, мы будем двигаться вперед. Нужны исследования, позволяющие найти концептуальные ответы на вопросы, как регулировать правовые отношения в одной сфере, не создавая при этом разрушений в другой. Следует определить реальную политическую цель развития страны, спрашивать не за количество созданных законов, а за конечный результат, проблема состоит в том, что он не может быть формализован в отдельном министерстве. Министерства привыкли оперировать собственными показателями, которые оторваны от действительности, но позволяют бравировать им цифрами липовой отчетности перед руководством страны.

Движение в сторону разрушения пора остановить, юристы должны предлагать пути выхода из застоя в развитии права и государства.

Список литературы:

1. Меморандум о гарантиях безопасности в связи с присоединением Украины к Договору о нераспространении ядерного оружия (подписан в г. Будапеште 05.12.1994) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Лукьянова, Е. О праве налево // Новая газета. — 2005. — 19 марта. — URL: <https://www.novayagazeta.ru/articles/2015/03/19/63473-o-prave-nalevo>
3. Зорькин, В. Право — и только право. О вопиющих правонарушениях, которые упорно не замечают // Российская газета — Федеральный выпуск № 6631 (60). — 2015. — 23 марта. — URL: <https://rg.ru/2015/03/23/zorkin-site.html>
4. Иванов, С. Триада национальных ценностей // Про суверенную демократию: сборник / сост. Л.В. Поляков. — М., 2007.
5. О третейских судах в Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 102-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2015 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
6. Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2015 г. № 382-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Чубаров, В.В. В России пока не так много третейских судов, готовых работать на высоком уровне. — URL: <http://tpprf.ru/ru/interaction/comments/208313>
8. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
9. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // СПС «КонсультантПлюс».
10. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 № 642 // СПС «КонсультантПлюс».

С.В. Поленина,

*доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист России, главный
научный сотрудник Института
государства и права РАН*

S.V. Polenina,

*Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer
of Russia, Superior Research Fellow,
Institute of State and Law RAS*

История России: право и религия. Социальный аспект

Аннотация: в статье в контексте взаимосвязи права и религии рассматривается воздействие на общественную жизнь России беспоповского старообрядчества как выдающегося народного (конфессионального) явления.

Ключевые слова: старообрядчество, конфессия, беспоповство, сословие, религиозный раскол.

History of Russia: Law and Religion. Social aspects

Abstract: in the course of inter-relation between law and religion it is analyzed the influence of the bezpopovtsy movement of Old belief in Russia as an outstanding people's (confessional) phenomenon on public life, in Russian history.

Keywords: old belief, confession, the bezpopovtsy, class, religious schism.

В истории России 1917 г. занимает особое место. На него приходятся сразу две революции: Февральская буржуазно-демократическая, окончившаяся с царизмом в стране, и Октябрьская социалистическая. Анализ причин, вызвавших эти судьбоносные события, достаточно традиционен. Как правило, рассматриваются те или иные аспекты борьбы против царизма, начиная с народников и заканчивая революционерами-марксистами, стремившихся внедрить в массы социалистические воззрения многих европейских мыслителей (Сен-Симона, Фурье, Маркса, Энгельса и др.).

Наряду с теоретическими установками зарубежных теоретиков и пропагандистов социализма, знакомство с которыми было доступно в те годы немногим, анализ истории России показывает, что в широких слоях русского населения всегда существовало стремление к справедливости, коллективизму, солидарности, ко всему тому, что поднимала на щит социалистическая теория и что сыграло ключевую роль в отечественной истории.

Не случайно в целом ряде работ, посвященных истории России, специально рассматривается вопрос о происхождении в нашей стране народного социализма [1].

Становление Российского государства, формирование русского социума происходили на базе широкого религиозно-общественного движения, неотъемлемой частью которого являлась православная церковь. Однако церковное православие как ось, вокруг которой строилась русская государственность и жизнь народа, оказалось надломлено. Реформа богослужения второй половины XVII в., предпринятая патриархом Никоном при мощной поддержке властей, вызвала небывалые по своим последствиям потрясения. Переход на греческие религиозные образцы вызвал неприятие у значительной части населения. Главная причина отторжения заключалась в том, что новшества расценивались

как ущемление старины, поддающейся под чужую религиозную унификацию. Свою роль сыграло и то, что Константинопольская Православная церковь на рубеже XVI–XVII вв. находилась в глубоком кризисе, вследствие чего ее авторитет в России был невысок [2]. Идеи противостояния не ограничивались интеллектуальными спорами и временами приобретало силовой характер. Об этом свидетельствует осада Соловецкого монастыря, стрельцкая «хованщина» в Москве, бунт на Волге Степана Разина и др.

Утвердившаяся конфессиональная разобщенность наложила неизгладимый отпечаток на развитие России. Одним из значимых результатов старообрядческой мысли стало появление в расколе различных беспоповских течений, в которых наиболее полно выразилось неприятие государства и его церкви, а также радикализм при решении социальных и политических проблем.

В народных слоях Нечерноземного центра России, Севера, Поволжья, Урала и Сибири прочно укоренились крупные ветви беспоповщины — поморцы, спасовцы, филипповцы, бегуны-странники, в Закавказье — молокане. Отличаясь вероисповедными оттенками, все эти течения сходились в общем: не имея никогда епископа, они категорически не принимали иерархии. В то же время, несмотря на кардинальные изменения богослужебной практики, беспоповцы были уверены, что они пребывают в истинно русской вере, активно использовали книги и иконы доиконовских времен. Господствующая церковь рассматривала беспоповцев как отщепенцев, предавших религиозные идеалы [3].

В научной литературе понятие «старообрядчество» чаще всего отождествляется с наличием различных сектантских объединений, появление которых рассматривается как логичное следствие деформации русского религиозного сознания после раскола.

Само старообрядчество принято ассоциировать прежде всего с церковными староверами, сохранившими иерархию и таинства. В отличие от беспоповцев их называли поповцами.

От господствующей церкви поповцы отличались «чистотой» своих обрядов и церковной инфраструктурой. Последнее предопределяло поведенческую модель большинства поповцев: практически все они находились на виду, будучи приписаны к разнообразным староверческим церквям и монастырям, где могли исполнять свой культ.

Заботы о поддержании публичной церковной организации делали неизбежным тесные контакты граждан с властями (выдача разрешений, различные согласования и т.д.). Поповцы (в отличие от беспоповцев) в силу особенностей своего существования не могли игнорировать регистрационные процедуры со стороны как гражданской, так и духовной администрации. В связи с этим в официальных реестрах, учитывавших раскольников, беспоповцы всегда значились как заведомое меньшинство, поскольку свободное отправление религиозных нужд не требовало церковной инфраструктуры, следовательно, любая регистрация не имела смысла. Вследствие этого официальная статистика создавала однозначное впечатление, что среди староверов именно сторонники сохранения церковной организации (в ее «поповском» варианте) составляли подавляющее большинство. Данным фактом, никогда не ставившимся под сомнение, продолжает оперировать историческая наука.

Однако в действительности все обстояло иначе. Приверженцы беспоповщины не только не утруждали себя регистрацией, но и, как правило, числились синодальными прихожанами.

В результате абрис внецерковного православия, его влияние на российский религиозный ландшафт были едва различимы. Существовая по факту, оно оставалось скрытым под завесой официальной статистики, имевшей мало общего с реальностью.

Так, цикл изысканий по определению примерной численности староверов был проведен в середине XIX в. в различных губерниях комиссиями Министерства внутренних дел. По итогам их работы оказалось, что количество раскольников в 10—11 раз превышает заявленное в отчетах. Выяснилось, что впечатляющий статистический скачок дают именно беспоповцы, лишь формально числившиеся в лоне РПЦ.

Это поразило молодого И.С. Аксакова, участвовавшего в обследовании после поездок по уездам и селам Ярославской губернии. По его мнению, большая часть населения — спасовцы, которые при расспросах охотно подтверждали свою принадлежность к синодальной церкви [4]. Значительное число спасовцев, смешавшихся с правоверной паствой, было выявлено и в других поволжских губерниях. Известный знаток раскола П.И. Мельников-Печерский считал, что их численность в середине XIX в. достигала до 700 тыс. человек. Как утверждали адепты этого старообрядческого согласия, истинное священство на Руси утрачено, а потому нет и никаких таинств. Таинства, связанные с РПЦ, — только форма, настолько пустая, что в них даже можно принимать участие, однако спасение дается только по Божьей милости [3].

На огромное количество беспоповцев, формально числившихся в синодальной православии, указывают многие источники [5].

Известия о расколе, точнее о наличии в народной массе обширной конфессиональной общности, вызвали неподдельный интерес у российской интеллигенции, прежде всего негативно настроенной к самодержавию. Раскол приобрел в России широкое общественное звучание. Староверческий мир стали активно изучать, что открывало новые возможности национального самосознания, осмысления своей истории и культуры. На него перестали смотреть как на чисто религиозное явление, увидели в нем черты, имеющие общегражданское значение. При этом упор делался на политическом аспекте. Раскол казался силой, которая сможет трансформировать революционные порывы лучшей части интеллигенции в реальную политическую практику.

С точки зрения групп, жаждущих политических перемен, старообрядчество выглядело привлекательно, поскольку с давних пор противостояло самодержавию и государственности, освященной синодальным православием.

Практическая реализация данной идеи связана с эпохой российской истории, прошедшей под знаком народничества (1860—1870-е гг.). Специфика движения состояла в том, что оно выстраивалось не вокруг определенного класса, а вокруг старообрядчества как религиозной общности. Конфессиональный подход данного движения к борьбе был сформулирован и предложен А.И. Герценом и Н.П. Огаревым, которые на тот момент находились в эмиграции. Они предложили учредить в Лондоне церковную старообрядческую иерархию, провозгласить

создание которой предполагалось во время лондонской Всемирной выставки. С этой целью Герцен и Огарев тесно контактировали с московским купцом Н.П. Шибяевым, представлявшим рогожских старообрядцев, в письмах к нему просили сделать все возможное для сбора ополчения, состоящего из раскольников «как главных распорядителей всего ожидаемого движения» [6]. Однако быстро выяснилось, что купцы-староверы оказались не тем элементом, на который можно рассчитывать. Вместо сбора народного ополчения с начала 1860-х гг. они принялись направлять властям верноподданнические адреса, где презентовали себя в качестве надежных слуг государства. Разочарованию революционеров не было предела.

Ситуацию вызвался исправить известный деятель русского революционного движения М.А. Бакунин, прибывший в Лондон после побега с сибирской каторги. Он скептически относился к связям соратников по эмиграции со старообрядческими белокриницкими иерархами и купцами-староверами, считая это пустой тратой времени. По его мнению, раскол, воплощенный в народе и в старообрядческом духовенстве, — две разные и зачастую враждебные друг другу силы, которые не следует смешивать [7].

Осознав имеющиеся проблемы, вожди движения внесли серьезные коррективы в свои действия. Постулат о расколе как основной силе противостояния под сомнение не ставился, однако акцент переместился непосредственно в гущу народа, в низы. Нечего ждать ни от купечества, еще более гнилого, чем дворянство, ни от старообрядческих иерархов, верить можно только в спящую силу народа, который пребывает в расколе, в среднее сословие — разночинное, официально непризнанное, которое, как считалось, было способно разбудить народ для великих дел. Так родился знаменитый бакунинский клич: «В народ!»

Все силы народники направили на бесполовские массы. Считалось, что вне этой многомиллионной силы не существует ни дела, ни жизни, ни будущего. Конфессиональный подход в организации борьбы стал своего рода фирменным знаком народничества.

С наступлением XX в. ситуация не изменилась. Широкий круг интеллектуалов по-прежнему отстаивал постулат о том, что в России существуют две религиозные традиции — церковная и внецерковная. Последняя всегда считалась в официальной государственной интерпретации уделом мелких групп, противопоставлявших себя господствующей Русской православной церкви. Религиозно-философские круги, напротив, увязывали проблематику духовного развития страны с сугубо внецерковным опытом. Последний, как им представлялось, наиболее полно выражал чаяния народа.

Фактически культура Серебряного века сводила внецерковную традицию к сектантскому движению. Именно оно рассматривалось в качестве магистрального пути в новую, преобразованную Россию. Историческая наука выяснила: вопреки существовавшему в то время мнению, будто основной «массовкой» внецерковных традиций выступало крестьянство, на деле различными сектантскими течениями фактически руководила интеллигенция. Только в бесполовских согласиях, относимых к сектам, ситуация была иной, в них не ощущалось влияния образованной публики.

Интеллигенция Серебряного века, не вникая в социальные оттенки, оперировала понятием «народ» и концентрировалась на его духовных исканиях в сектантских тонах. Советская наука активно занималась вопросами классового оформления и политического созревания российского пролетариата, но конфессиональный аспект, по понятным причинам, практически не рассматривался [8, 9].

В то же время весьма заметным становился национальный аспект приобщения рабочего класса к различным видам производства, начиная от среднего, по сути ремесленного, и до крупного индустриального. Так, местные жители — украинцы охотно работали в сахарной отрасли, прежде всего на рафинадных заводах, где они составляли фактически большинство рабочих. В Белоруссии до революции за счет коренного населения комплектовались кожевенная, спичечная, пищевая, винокуренная отрасли.

В Башкирии, напротив, существовала развитая горно-металлургическая промышленность, поскольку целый ряд расположенных в Башкирии заводов имел общероссийское значение, хотя число работающих на них башкир и татар составляло около 20 % [10].

Есть все основания согласиться с общим выводом большинства исследователей о том, что фабрично-заводской класс формировался в дореволюционной России преимущественно за счет ресурсов русской нации, занятой в большинстве случаев фабрично-заводским трудом.

Что касается конфессиональной принадлежности рабочих, то материалы, поступавшие из Костромской, Нижегородской, Калужской, Владимирской и прочих епархий центра России, свидетельствуют о том, что крупные фабрики и заводы оказывают вредное влияние на жителей окрестных сел и деревень, разжигают увлечение социальными вопросами и стремление разрешать их в духе того общественного порядка, который поκειται на отрицании всякой сословности, всяких классовых традиций [11].

Когда сегодня говорят об участии староверов в индустриальном строительстве России, то обычно имеют в виду исключительно купечество. В то время как пролетарские низы формировались главным образом из беспоповцев, из них к концу XIX в. на 80 % состояли старообрядческие фабрично-заводские кадры. Именно они — миллионы простых старообрядцев-беспоповцев обеспечивали промышленный подъем страны. Трудились они не только на активах, оказавшихся в собственности купцов, но и на производствах, создаваемых казной или учреждаемых иностранным капиталом. Возникавшие фабрики и заводы вбирали потоки староверов из Центра, с Поволжья и Урала, из северных районов страны. Многочисленные землячества староверов выступали в роли «кадровых служб», позволяя староверам свободно перемещаться с предприятия на предприятие в масштабах всей страны.

К началу XX в. многие купцы, пытаясь встроиться в российские элиты, утрачивали или минимизировали связи с древним благочестием. Для них объединяющим началом выступала экономическая прагматика. Рабочим такие перемены не требовались. Для них, помимо фабрик и заводов, встраиваться было некуда.

Сегодня не только в западной, но и в отечественной историографии утвердилось мнение, что своего рода протестантский проект, носителем которого являлось купечество, остался в России нереализованным. Старообрядие не стало светским христианством, как в западных протестантских странах, и не трансформировалось в этику и социальную практику [12].

В определенной степени это справедливо, но только если речь идет о купцах — поповцах и предпринимателях, которых устранила революция. Что касается огромных беспоповских масс, трудящихся в период после 1917 г., то идея судьбы протестантского проекта в России (правда, не вокруг частной, а вокруг общественной собственности) предельно актуализировалась.

Именно беспоповщина стала спусковым крючком как в экономическом, так и в идеологическом плане, на основе которого выросло новое государство. Бродившие в народе староверческие представления об устройстве жизни после свершения революции вышли на поверхность, обретя статус государственных. Именно этот мир, пребывавший в скрытом виде внутри Российской империи, вырвался на поверхность в результате событий 1917 г.

События февраля и ноября 1917 г. не были сюрпризом истории. Поверхностные наблюдатели были удивлены той легкости, с которой в России произошло расставание с монархией, просуществовавшей три столетия. Еще большее удивление вызывало у них безразличное отношение значительной части населения по отношению к церкви, надругательство над ней не спровоцировало повсеместно ожидаемого негодования. Сюрпризы истории перестают восприниматься таковыми, если рассматривать их в качестве завершающего рыбка русской реформации, подспудно тлевшей в народных староверческих пластах населения. Только эта незамеченная реформация в новых условиях проявилась уже не в религиозном, а в социальном ключе, выстраиваясь не вокруг частной, а вокруг общественной собственности с соответствующей коллективистской психологией. Такое понимание жизни было навеяно не марксистской теорией, а питалось воззрениями русского староверия, не связывавшего свои перспективы с буржуазными ценностями.

Список литературы:

1. Пыжиков, А.В. История и траектория русского социализма // Свободная мысль. — 2016. — № 5. — С. 72–86.
2. Рансимен, С. Великая церковь в пленении. История Греческой церкви от падения Константинополя в 1453 году до 1821 года / С. Рансимен. — СПб.: Изд-во Олега Абышко, 2006. — 460 с.
3. Макарий (Булгаков) История Русской православной церкви / Макарий (Булгаков). — М., 1997. — Т. 8. — Ч. 2.
4. Аксаков, И.С. Собр. писем: в 3 т. — Т. 2.
5. Пыжиков, А.В. Грани русского раскола / А.В. Пыжиков. — М., 2013.
6. Письмо Н.П. Огарева к Н.П. Шибаеву // ГАРФ. Ф.109. 1 экспедиция. 1862. Д. 230. Ч. 74. Л. 65–66.
7. Карелин, А. Жизнь и деятельность М.А. Бакунина / А. Карелин. — М., 1919.
8. Панкратова, А.М. Проблема изучения истории пролетариата // История пролетариата СССР. — 1930. — № 1. — С. 2–3.
9. Рабочий класс России: от зарождения до начала XXI века / отв. ред. Ю.И. Кирьянов и М.С. Волин. — М., 1989.

10. Хакимов, С.Х. Численность, состав и положение рабочих Башкирии накануне первой российской революции // Башкирия в революции 1905–1907 годов. — Уфа, 1975.
11. Пыжиков, А.В. Корни сталинского большевизма / А.В. Пыжиков. — М., 2015.
12. Расков, Д.Е. Экономические институты старообрядчества / Д.Е. Расков. — СПб., 2012. — С. 133–134.

Е.В. Скурко,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН

E.V. Skurko,

Candidate of Law, Senior Research Fellow, Institute of State and Law RAS

Государственно-конфессиональная политика: актуальные проблемы теории и практики

Аннотация: во многих государствах на повестку дня сегодня выносятся вопросы «религиозного ренессанса», а следовательно, существует необходимость некоторого пересмотра сложившейся прежде государственно-конфессиональной политики, отношений государства и церкви. Ряд актуальных вопросов в обозначенном аспекте рассматривается в данной статье.

Ключевые слова: право, религия, государственно-конфессиональная политика, государство и церковь, правовая система.

State-Creed Policy: Contemporary Issues in Theory and Practice

Abstract: In most of contemporary states there is a question of state-creed policies in agenda. Thus, it turns to become of importance somehow to redefine previous practices of state-creed policies, the relations between the state and the church etc. Several key points of the problem are represented in the article.

Keywords: law, religion, state-creed policy, state and church, legal system.

31 августа 2017 г. в Общественной палате РФ состоялся круглый стол на тему «Светское государство и духовно-нравственное развитие», на котором была затронута проблема «новой светскости» — фундамента для развития отношений права и религии, а также государства и церкви [1].

В своем докладе председатель Комиссии ОП РФ по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений И. Дискин справедливо отметил, что «то, что мы называем религиозным ренессансом, — это не выдумка, а реальный социальный процесс». По его словам, «социологам хорошо известно, что в настоящий момент Россия вступает в новый этап трансформации: этап, связанный с индивидуализацией и ориентацией на сиюминутные интересы, близок к своему завершению, и ему на смену формируются новые общности людей с ориентацией на смысл жизни и прежде всего на религиозные ценности» [1].

По мнению И. Дискина, принцип светскости должен учитывать социальную трансформацию, которая меняет характер взаимодействия государства, общества и религиозных организаций, с этой точки зрения, «цель “новой” светскости — это предоставление религиозным сообществам и организациям больших возможностей для участия в духовно-нравственном просвещении

и развитии общества» [1]. С последним утверждением не все готовы сегодня безоговорочно согласиться.

Явления «религиозного ренессанса» не только особенный российский опыт последних десятилетий. В зарубежных исследованиях отмечается, что если для современных «западных обществ» еще в конце XX в. давались уверенные прогнозы об отмирании религии и религиозные люди сетовали, что либеральное государство «приватизировало» религию, исключило ее из публичной сферы, то к настоящему времени ситуация существенно изменилась. Религия стремительно возвращается на повестку дня общественного обсуждения — как внутри отдельных государств, так и на международно-правовом уровне. «Вопрос о роли религии в общественной жизни напомнил о себе в связи с рядом событий, происходивших в западных странах. Влияние “9/11”, террористических атак или угроз таких атак выступили в этом вопросе довлеющим фактором. Во многих аспектах, к сожалению, поэтому в общественной дискуссии все сводится и ограничивается определением религии как инструмента терроризма либо исчерпывается дебатами вокруг ислама и запада» [2, р. 1]. Однако, как подчеркивается специалистами, «уже задолго до атак на Всемирный торговый центр стали проявлять себя комплексные и фундаментальные вопросы о роли религии в современном обществе. Целый ряд факторов, помимо угроз террора, свидетельствовал о том, что настало время пересматривать комплекс принципиальных вопросов в сфере отношения религии и государственного права. В числе иных причин актуальность такого переосмысления проявила себя в ряде западных стран в силу разрушения консенсуса, прежде существовавшего в обществе, касательно роли господствующей религии» [2, р. 1–2].

Протестантизм, фактически позиционировавшийся в США как государственная религия, стал стремительно утрачивать свои позиции в связи с переменами в культурном и демографическом аспектах социальных структур. Англиканская церковь Великобритании оказалась поставлена под давление правовых норм о запрете дискриминации и иных государственных обязательствах по защите прав человека. В континентальной Европе произошли существенные изменения из-за стремительного роста среди населения доли лиц, исповедующих ислам, кроме того, повсеместно отмечается «подъем атеизма, агностицизма, гуманизма и секуляризма, которые зачастую бросают прямой вызов самой идее о том, что какая-либо религия вообще может иметь влияние в государственно-правовой сфере и общественных отношениях — и, в любом случае, ставят сложный вопрос с требованием равного отношения к религии и “не-религии”» [2, р. 2].

Взаимодействие права и религии в современном мире, его многообразие составляет комплексный и неоднородный массив отношений, трудно поддающихся какой-либо общей систематизации, во многом обусловленный историческими и культурными традициями и особенностями формирования как современных государственно-правовых, так и церковно-религиозных систем и институтов. Важным фактором становится многоконфессиональность, присущая все большему числу современных государств.

Развитие государственно-конфессиональной политики в современной России, идеи «новой светскости» государства не может быть успешным, если

не в полной мере был оценен существующий опыт, не только отечественный, но и зарубежный, в том числе в тех или иных правовых системах, включая известные подходы в плане развития законодательного регулирования по обозначенному кругу вопросов. Оптимальность и эффективность таких форм была подтверждена социально-правовой практикой в разные исторические периоды.

Изучение современного зарубежного опыта — как на уровне складывающейся социально-правовой практики, так и в подходах в научно-исследовательской деятельности, посвященной вопросам соотношения и взаимодействия права и религии в государственно-правовых системах современности, свидетельствует о кризисе, назревающем в целом ряде обществ зарубежных стран различного характера, самобытность которых определяется в основном господствующими (и/или) традиционными) конфессиями и вероисповеданиями, им присущими, и в существенной степени, с другой стороны, обусловленным неоптимальными и/или объективно устаревающими подходами в проведении государственной политики в вопросах религии, определяющими соответствующую практику, в том числе в плане отношения права и религии в соответствующих обществах и государствах.

В сравнении с другими государствами в России проблема взаимодействия права и религии не проявляет себя со свойственной для большинства современных государственно-правовых систем остротой, что не говорит об ее отсутствии. Проблемы носят иной характер, причем наблюдается тенденция к их нарастанию в последние годы. Следовательно, становится актуальным и требует решения целый ряд вопросов, в том числе через необходимое развитие и оптимизацию существующих государственно-правовых механизмов и институтов в отношении положения религий в современном Российском государстве.

Представляется, что в ближайшее время высокое практическое значение приобретет проблематика развития актуальной государственно-конфессиональной политики для отечественного права. Особое значение будут иметь анализ и оценка применимости в современных условиях подходов — особенно тех, что были реализованы в период СССР, после 60–70-х гг. XX в. — в механизмах государственно-конфессиональной политики, достигшей в этот период максимального расцвета и эффективности, что сегодня подчеркивают специалисты.

Между тем государственно-конфессиональная политика позднего СССР — продукт колоссального опыта, накопленного в правовой системе страны в предшествующие периоды. Необходимо понимать, что правовая система современной России, в том числе в плане отношения права и религии, государства и церкви, соответствующего планирования государственно-конфессиональной политики, находится под влиянием как минимум трех правовых традиций — западной, дореволюционной и советской. Каждая из них обладает своими особенностями не может и не должна автоматически переноситься в современную правовую систему России, как это отчасти было после 1991 г., когда «западные образцы» копировались иногда механически, без оценок как их юридико-технической «совместимости» со сложившимися институтами правовой системы, так и моральной приемлемости для

российского общества, «совместимости» с теми ценностями, которые были ему традиционно присущи.

Проблема ориентированности в развитии правовой системы современной России на западную правовую традицию крайне актуальна и сохраняет свою актуальность до настоящего времени, после 1991 г. произошло ее прочное укоренение в юридической практике и государственном строительстве РФ. Однако именно она продемонстрировала — причем непосредственно в местах своего происхождения — провальные результаты в плане решения вопроса отношения права и религии, многочисленные свидетельства чему можно наблюдать практически ежедневно. В современных западных исследованиях подчеркивается, что та форма, в которой произошла секуляризация права в эпоху Просвещения в Европе, как это традиционно принято считать, к настоящему времени из подхода как принципа, направленного на разрешение вопроса назревания межрелигиозных конфликтов, вплоть до разжигания «религиозных войн», сегодня все больше оказывается частью той самой, своеобразно «реинкарнировавшейся» проблемы в государственно-правовой сфере [2, р. 3].

Обратимся к истокам и историческим условиям формирования отношения государства и церкви в современных западных государственно-правовых системах с целью продемонстрировать, что, во-первых, история формирования отношения государства и церкви в России традиционно складывалась из иных оснований, во-вторых, обращение к проблематике отношения права и религии в стране сегодня должно как минимум выходить за рамки ставшей обычной для правовой системы России опоры на западные подходы и практику.

Принято считать, что становление светского государства и секуляризации права в Европе в Новое время произошло в два этапа. Начальный этап связан с подъемом абсолютизма, в рамках которого получило свое политическое обоснование отнесение религиозной жизни к частной сфере, над которой, в свою очередь, довлеющим образом была поставлена публичная государственная власть. Следующий этап связан с проведением политики, направленной на ограничение абсолютной власти в государстве — путем развития идеи (и ее последующего внедрения в практику как принципа) верховенства права. Таким образом, в силу конкретных исторических обстоятельств в соответствующих государственно-правовых системах и образованиях секуляризованное право было установлено по-над публичной государственной властью, косвенно уже подчинившей себе религиозную сферу, ограничив ее отнесением исключительно к «частной жизни» [4, р. 5].

До настоящего времени в западной традиции права и политико-правовой мысли секулярность позиционируется как единственное и безальтернативное средство организации политической и правовой жизни, государственного права, служит обоснованием для формального и безоговорочного исключения религиозных представлений и институтов из публичной сферы, основополагается нормальному функционированию современного либерального государства «западного образца». Тем не менее, по утверждению специалистов, для того чтобы обеспечивать потребности развития мультикультурного общества либо «глобального сообщества» со множеством религиозных практик, секулярность как принцип должна продемонстрировать (в первую

очередь избирателям) «программу» и «план действий», согласно которым все религии будут в равном положении. Однако реализация этого возможна только при условии, что секулярность как принцип категорически отвергает любые религиозные позиции как фактор публично-правовой жизни и государственно-правового развития вообще [3, p. 35].

Не столь категорическим образом выстраивал будущность отношений права и религии (в западных обществах в особенности) Г.Дж. Берман, когда говорил о «примирении права и религии». «Если мы думаем о праве только в позитивистском смысле — как о совокупности норм, изложенных политическими властями и поддерживаемых принудительными санкциями, — мы не сможем естественным образом связать право мирового сообщества с религией. С этой точки зрения трудно связать большую часть национального права с религией, даже в тех национальных государствах, где есть государственная церковь или которые претендуют на религиозную миссию» [6, с. 288]. Вместе с тем «во всех обществах право само по себе поощряет веру в собственную святость. Оно требует повиновения, апеллируя не только к материальным, безличным, конечным, рациональным интересам людей, которых призывают его соблюдать, но и к их вере в истину, в справедливость, выходящие за границы общественной пользы — то есть способом, который не так-то легко подогнать под систему секуляризма и инструментализма, предлагаемую распространенной теорией» [6, с. 288]. Иными словами, право, в представлении Г.Дж. Бермана, по сути само — род «религии», во всяком случае таковым должно стать со временем в общественном сознании. Становится вполне очевидным, что «западный подход» крайне ограниченно может найти применение в плане определения отношения права и религии — в современной России по той причине, что ни право, ни религия, в том числе как самобытные социо-нормативные системы, никогда не занимали в общественном сознании русского народа того места, которое они смогли занять в общественных представлениях «западных обществ».

Кроме того, это означает, что государственно-конфессиональная политика современной России, чтобы быть успешной и результативной, должна выстраиваться не по принципу «от частного к целому» (что больше свойственно «западной традиции»), но в русле идеи «от общего — к особенному». Наиболее ценный пример демонстрирует государственно-конфессиональная политика СССР 70–80 гг. XX в., опиравшаяся на следующее представление о свободе совести, исходя из последней действовавшей в СССР Конституции:

- право исповедовать любую религию и отправлять религиозный культ;
- право не исповедовать никакой религии;
- равенство прав граждан вне зависимости от их отношения к религии;
- равенство всех религий перед законом;
- отсутствие какого бы то ни было принуждения в отношении исповедания или неисповедания религии;
- недопустимость использования религии во вред обществу и государству или отдельным гражданам;
- невмешательство государства во внутренние дела церкви;
- невмешательство церкви в дела государства» [7, с. 7].

Подводя итог, констатируем, что осмысление и переосмысление в том числе указанных представлений — актуальная задача для современной России, решение которой в перспективе позволит достигнуть адекватного баланса в отношениях отечественного государства и церкви, права и религии на благо всего российского общества.

Список литературы:

1. Иосиф Дискин: «Религиозный ренессанс — это не выдумка, а реальный социальный процесс». — URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2017/newsitem/41882>
2. Law and Religion in Theoretical and Historical Context / ed. P. Cane, C. Evans, Z. Robinson. — Cambridge, 2008.
3. Law and Religion in Public Life: The Contemporary Debate / ed. N. Hosen, R. Mohr. — London and New York, 2011.
4. Koselleck, R. Critique and Crisis: Enlightenment and the Pathogenesis of Modern Society / R. Koselleck. — Cambridge, Massachusetts, 1988.
5. Saunders, D. Anti-Lawyers: Religion and the critics of law and state / D. Saunders. — London and New York, 1997.
6. Берман, Г.Дж. Вера и закон: примирение права и религии / Г.Дж. Берман; пер. с англ. — М., 2008.
7. Куроедов, В.А. Религия и церковь в советском обществе / В.А. Куроедов. — 2-е изд., доп. — М., 1984.

Н.А. Рассакхатская,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского процесса
Саратовской государственной
юридической академии

N.A. Rassakhatskaya,
Candidate of Law, Associate professor of
the Department of civil procedure Saratov
State Law Academy
k_gp@ssla.ru

Оптимизация гражданской процессуальной формы как одно из направлений реализации правовой политики

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью детального рассмотрения основных положений гражданской процессуальной формы с целью выработки способов оптимизации современного гражданского судопроизводства. Анализируются способы оптимизации процессуального порядка отправления правосудия по гражданским делам, при этом внимание уделяется таким способам, как специализация гражданско-процессуальной деятельности, унификация и дифференциация гражданской процессуальной формы. Разбираются положения понятийной характеристики категории «оптимизация», тенденции развития гражданского судопроизводства в аспекте внешней специализации и внутренней видовой дифференциации гражданской процессуальной формы. Цели исследования достигаются с помощью общенаучных (диалектический, анализа, синтеза) и частнонаучных (формально-юридического) методов.

Ключевые слова: гражданская процессуальная форма, оптимизация, специализация, материальные правоотношения, арбитражное судопроизводство, гражданское судопроизводство.

Optimization of the civil procedural form as one of the directions of realization of legal policy

Abstract: relevance of article caused by necessity of detailed consideration of the main provisions of civil procedure, with a view to developing ways of improving modern civil proceedings. The article analyzes the ways of optimization procedure the procedure of administration of justice in civil cases. The main attention

is paid to such methods as specialization of civil procedure, unification and differentiation of civil procedure. The article analyzes the provisions of the conceptual characteristics of the category "optimization", trends in civil legal proceedings in the aspect of external expertise and internal specific differentiation of civil procedure. The implementation of the objectives of the study were achieved by using General scientific methods (dialectic, analysis, synthesis) and specially scientific (formal legal) methods.

Keywords: *civil procedure, optimization, specialization, substantive relations, arbitration proceedings, civil litigation.*

Поиск оптимальных форм отправления правосудия по гражданским делам, совершенствование системы гражданского процессуального права и приведение ее основных элементов в соответствие с объективной реальностью и общественными потребностями являются одним из направлений развития правовой политики относительно судопроизводственной деятельности. При удовлетворении указанных условий установленный законом процессуальный порядок защиты субъективных прав получит характеристику эффективного и целесообразного, а следовательно, и оптимального. Проблема оптимизации порядка отправления правосудия по гражданским делам, а именно гражданской процессуальной формы, представляется весьма актуальной.

В общем плане критерии оптимизации представляют собой требования, предъявляемые к гражданской процессуальной форме. В этимологическом аспекте «критерий оптимальности — признак, на основании которого производится сравнительная оценка возможных вариантов (альтернатив) и выбор наилучшего» [1, с. 450]. Содержание критерия оптимальности объективно обусловлено многими факторами (экономическое и политическое состояние общества, законы, целевые установки), на достижение которых направлены действия общества, занимают первостепенное значение. Соответственно, критерии оптимальности гражданской процессуальной формы — такие признаки, при полном соответствии которым гражданскую процессуальную форму можно считать относительно совершенной.

Помимо традиционно выделяемых в науке требований, предъявляемых к гражданской процессуальной форме, считаем возможным выделить такие положения, как эффективность, современность, качественность результатов.

Оптимальность — более широкая и емкая категория, чем эффективность. Если эффективность — лишь степень достижения целей системы, то оптимальность включает в себя помимо того организационное совершенство системы, ее внутреннюю «сбалансированность», нахождение наиболее подходящих средств для достижения поставленных целей [2, с. 41]. Эффективность в соотношении с понятиями оптимальности и оптимизации следует рассматривать как критерий достижения определенного результата при четко поставленной цели, а именно достижение оптимальности в процессе оптимизации.

Критерий современности предусматривает необходимость постоянного развития гражданской процессуальной формы. Развитие рыночной экономики и построение демократического государства требуют мгновенной реакции законодателя на изменяющиеся условия. Гражданское судопроизводство — один из ключевых правовых механизмов, требующих современно выраженной формы. Действенность данного критерия предопределяет предыдущий

критерий оптимальности, форму нельзя считать эффективной, если она хотя бы на каком-то из этапов не соответствует требованиям современности.

Качественность промежуточных и конечных результатов означает качественность результата от процессуальных действий, охватываемых гражданской процессуальной формой на каждом из ее этапов. Качественность промежуточных результатов на каждой из стадий важна так же, как и качественность заключительной стадии гражданского процесса.

Пределы оптимизации гражданской процессуальной формы ограничиваются пределами ее действия — с одной стороны, с другой — имеют внешние распространения (в частности, пределы внешней специализации).

Направления оптимизации как совокупность правовых мероприятий должны получить реализацию в следующих положениях: специализация гражданской процессуальной деятельности [3, с. 53], в том числе ее унификация и дифференциация [4], нормативная детализация и четкая понятийная определенность, ограничение судейского усмотрения при реализации гражданской процессуальной формы, введение альтернативных, упрощенных и примирительных порядков рассмотрения гражданских дел и урегулирования правовых конфликтов.

Применительно к вопросам специализации необходимо остановиться на видах специализации: внешней и внутренней. Традиционно вопросы специализации рассматривают применительно к определенному виду деятельности, в частности, гражданско-процессуальной [5]. В свою очередь, любая гражданско-процессуальная деятельность осуществляется в рамках и составляет содержание определенного процессуального регламента, порядка, т.е. гражданской процессуальной формы. Тем самым, виды специализации гражданско-процессуальной деятельности охватывают своим содержанием и гражданскую процессуальную форму.

В аспекте внешней специализации гражданской процессуальной формы оптимизация означает необходимость обеспечения нормативного равновесия между сходными по характеру процессуальными порядками, в частности, гражданским и арбитражным процессом, заимствования наиболее оптимальных по своей реализации порядков, проведения анализа соотношения арбитражного и гражданского судопроизводства, выявления позиций по их взаимному влиянию друг на друга.

Достаточно длительное время вопрос о сближении норм, регулирующих гражданское и арбитражное судопроизводство, остается одним из дискуссионных в теории процесса (как гражданского, так и арбитражного). Немаловажным фактором, указывающим, по мнению авторов, на тенденции по их сближению, выступали практически тождественные процессуальные формы, в рамках которых проводится отправление правосудия. Одним из первых шагов на пути слияния двух процессов стало объединение высших судебных инстанций. В действительности, пожалуй, это единственное, что на данный момент объединяет две самостоятельные судебные системы. Между тем, если раньше сходность процессуальных порядков гражданского и арбитражного судопроизводства была очевидна и детальный нормативный анализ данных процессуальных форм позволял делать такие выводы, то в

настоящий момент дело обстоит иначе. Процессуальный регламент, сама процессуальная деятельность в гражданском и арбитражном судопроизводствах приобрели яркие специфические черты, обуславливающие их исключительно самостоятельный характер и предопределяющие четкие границы между данными процессами и регулируемыми их правовыми нормами. Традиционно признавалось очевидным положение о первичности норм права в детерминирующих связях возникновения той или иной деятельности. В настоящее время относительно гражданского судопроизводства о приоритете такого положения говорить вряд ли приходится. Нормативная модель часто определяется сложившейся судебной практикой, а не наоборот.

Необходимо указать и на другой вариант обогащения и обновления нормативного материала соответствующей отрасли права. Речь идет о принудительном внедрении правовых институтов, успешно показавших себя, в частности, в арбитражном судопроизводстве. Именно таким образом были внесены изменения по преобразованию новой системы пересмотра судебных актов, по своей сути и характеристике очень схожей с системой пересмотра в арбитражных судах.

Следует признать, что процессуальная форма гражданского судопроизводства фактически с ГПК РСФСР (1964 г.) до принятия первых кардинальных процессуальных новелл (1995 г.) оставалась практически неизменной. Большая часть основы нормативной регламентации действующего ГПК РФ получила преемственность от прежних кодексов. Подобную стабильность можно объяснить, ссылаясь на оптимальный характер гражданской процессуальной формы, якобы не требующей существенных изменений в своем развитии, однако вряд ли только этот довод является объяснением подобной стабильности. Не отрицая относительной оптимальности гражданской процессуальной формы, следует проследить детерминирующее влияние определенных факторов на необходимость проведения действий по совершенствованию порядка отправления правосудия по гражданским делам, а также определению оптимальной нормативной модели такого порядка.

Одним из таких факторов-детерминантов выступает предмет судебной деятельности, в частности, материально-правовые отношения, выносимые на рассмотрение суда. Именно развитием данных отношений объясняется активная динамика арбитражных процессуальных правоотношений. Появление новых правовых институтов в материально-правовой сфере, таких как, например, развитие корпоративных отношений, с неизбежностью повлекло за собой возникновение конфликтов либо иных неопределенностей при реализации данных отношений. Специфика материальных правоотношений предопределила появление процессуальных элементов, позволяющих обеспечить оптимальный, следовательно, эффективный (либо приближенный к этим критериям) процессуальный порядок.

Проблема совершенствования гражданской процессуальной формы и гражданского процессуального права в целом непосредственно связана с вопросами реализации таких методов, как унификация и дифференциация. Предмет регулирования выступает при этом одним из основных критериев реализации названных методов не только относительно гражданского

процессуального права, но и иных отраслей права. Однородный характер правовых норм и регулируемых ими отношений обеспечивает, в свою очередь, закономерность по сближению либо слиянию юрисдикционных процессов.

В юридической литературе и, в частности, гражданско-процессуальной науке рассмотрение указанных методов оптимизации, как правило, ограничивалось исследованием соотношения гражданского и арбитражного судопроизводства, в то время как пределы применения названных способов гораздо шире.

Специализация выступает лишь одним из направлений процесса оптимизации гражданской процессуальной формы. Следует акцентировать внимание на тесной взаимосвязи и взаимообусловленности всех направлений оптимизации. Четкая нормативная определенность, специализация, применение альтернативных (примирительных) процедур позволят обеспечить оптимальность не только процессуального порядка отправления правосудия по гражданским делам, но и оптимальность защиты и охраны нарушенных (оспоренных) прав и интересов субъектов.

Список литературы:

1. Большая советская энциклопедия / гл. ред. А.М. Прохоров. — М.: Советская энциклопедия, 1975. — 608 с.
2. Эффективность правосудия и проблемы устранения судебных ошибок: в 2 ч. / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. — М.: Институт государства и права Академии наук СССР, 1975. — 300 с.
3. Рассадатская, Н.А. Проблема совершенствования судебной системы в аспекте специализации гражданско-процессуальной деятельности // Развитие процессуального законодательства. — Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2008. — С. 52–61.
4. Громошина, Н.А. Дифференциация, унификация и упрощение в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н.А. Громошина. — М., 2010.
5. Ефимова, Ю.В. Специализация гражданско-процессуальной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Ефимова. — Саратов, 2005. — 26 с.

**• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •**

С.Ф. Афанасьев,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий сектором отраслевых
проблем правовой политики
Саратовского филиала Института
государства и права РАН

S.F. Afanasyev,
Doctor of Law, Professor,
Head of sectoral problems legal policy of
the Saratov branch Institute of State and
Law
af.73@mail.ru

**Правовая политика в области правосубъектности
эмбриона человека (в связи с экологическими и
техногенными катастрофами)***

Аннотация: статья посвящена анализу современной правовой политики государства в области формального юридического установления и последующего закрепления в нормативных актах статуса эмбриона человека. Отмечается, что на уровне международного и национального права отсутствует целостность теоретических взглядов и прикладных подходов в отношении данной значимой проблемы, что приводит к отсутствию единообразия в правовом регулировании, а также казуистическому судебному правоприменению в конкретных спорных случаях. Сказанное подтверждается на примере правосубъектности эмбриона в связи с экологическими и техногенными катастрофами, причины дифференциации которой в российском законе труднообъяснимы, что порой провоцирует необходимость специального конституционного толкования.

Ключевые слова: правовая политика, правовой статус, эмбрион человека, экология, техногенная катастрофа, международное и национальное право, Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции.

**Legal policy in the field of the legal personality
of the human embryo (in connection with
environmental and technogenic catastrophes)**

Abstract: the article is devoted to the analysis of the modern legal policy of the state in the field of formal legal establishment and subsequent consolidation in the regulatory acts of the status of the human embryo. It is noted that at the level of international and national law there is no integrity of theoretical views and applied approaches with respect to this significant problem, which leads to a lack of uniformity in legal regulation, as well as casuistic judicial enforcement on specific contentious issues cases. This is confirmed by the example of the legal personality of the embryo in connection with environmental and man-made disasters, the causes the differentiation of which in the Russian law is difficult to explain, which sometimes provokes the need for a special constitutional interpretation.

Keywords: legal policy, legal status, human embryo, ecology, technogenic catastrophe, international and national law, the Constitutional Court of the Russian Federation, courts of general jurisdiction.

В последнее время появилось достаточно много публикаций, посвященных биомедицине и биомедицинским технологиям в контексте реализации прав и законных интересов человека [1]. Хотя в 1959 г., когда резолюцией 1386 (XIV) Генеральной Ассамблеей ООН принималась Декларация

* Статья написана при поддержке РФФИ (проект № 17-03-00509 РГНФ).

прав ребенка [2, с. 385–388], никто не мог предположить, что в объективном праве потенциально может возникнуть проблема конкретного дня зачатия ребенка (из-за наследственных правоотношений более актуальным являлся день смерти). Скорее, это был аспект, предназначенный для анализа биологами, медиками, антропологами или историками [3]. Констатировали, что «ребенок, ввиду его физической и умственной незрелости, нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту, *как до, так и после рождения*». Лишь в Американской Конвенции о правах человека [4], институализированной 22 ноября 1969 г., намеренно или по недоразумению, было зафиксировано следующее: «Каждый человек имеет право на уважение его жизни. Это право охраняется законом, в целом — с момента зачатия. Никто не может быть произвольно лишен жизни».

Близкую позицию занял Европейский Суд по правам человека, несколько раз обращавшийся к данной тематике. В частности, в постановлении от 8 июля 2004 г. «Во против Франции» (*Vo v. France*) отмечается, что в отличие от Американской Конвенции о правах человека в европейских международных договорах не говорится о временных пределах права на жизнь, трудно уяснить, что подразумевается под таким правом относительно неродившихся детей. Некоторые настаивают на том, что жизнь начинается с зачатия, другие — при имплантации. Однако ничто не подтверждает того, что страны при подписании и ратификации европейских конвенциональных документов намеревались взять на себя обязательство по выработке и внедрению той или иной стандартной поведенческой модели.

Большая Палата Европейского Суда все же вынуждена была заняться освещением актуальной темы о праве на жизнь в контексте процедуры экстракорпорального оплодотворения. В постановлении от 10 апреля 2007 г. по делу «Эванс против Соединенного Королевства» (*Evans v. the United Kingdom*) Палатой сформулирована мысль о том, что каждое государство может автономно определять, с какого момента возникает право на жизнь. В силу английского законодательства зародыши *in vitro* не наделены совокупностью прав, следовательно, нет нарушения ст. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Аналогичный тезис закреплен в постановлении Европейского Суда от 9 апреля 2013 г. «Мехмет Шентюрк и Бекир Шентюрк против Турции» (*Mehmet Senturk and Bekir Senturk v. Turkey*).

Вместе с тем наднациональные судьи в постановлении Большой Палаты от 27 августа 2015 г. «Паррильо против Италии» (*Parillo v. Italy*) подчеркнули, что эмбрион человека нельзя рассматривать в качестве «вещи», он суть «другое лицо», с которым у женщины возникают вероятные отношения материнства. Притом что резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы № 1046 «Об использовании человеческих эмбрионов и зародышей для диагностических, терапевтических, научных, промышленных и коммерческих целей» (1986 г.) свидетельствует, что статус эмбрионов (*embryo*) и зародышей (*foetus*), а также адекватные правила по их использованию окончательно не установлены нормативными актами, существует лабильная палитра воззрений на этот счет и конфликты различных этических ценностей. Отправной точкой отчета для Ассамблеи стало то, что со дня оплодотворения яйцеклетки жизнь развивается

непрерывно, осуществить ее отчетливую градацию на ранних (эмбриональных) фазах формирования не представляется возможным [5, с. 50–52].

Небезынтересно особое мнение судьи Европейского Суда по правам человека от России Д.И. Дедова: «Право эмбриона на жизнь нельзя ставить под сомнение из-за того, что до имплантации его потенциал развития — это нечто такое, что можно поддерживать искусственным путем, т.к. любая новая технология представляет собой естественное достижение, созданное человеком». По сути, им кратко воспроизводятся положения Американской Конвенции о правах человека.

Суды США также пошли по пути отсутствия юридической дифференциации презембриона (до 14 дней после оплодотворения) и эмбриона (до 8 недели беременности), сфокусировав акцент на их различии с плодом (8–22 неделя беременности). Верховный Суд штата Теннесси в решении по делу 1992 г. «Девис против Девис» (*Devis v. Devis*), опираясь на доклад Комитета по этике Американского общества рождаемости, заявил, что презембрионы и эмбрионы не подлежат разделу как имущество, нажитое супругами совместно во время брака, т.к. они не представляют собой «ни людей, ни собственность», а нечто способное к жизни, а потому этот вопрос нуждается в отдельном правовом регулировании, что не отменяет потребность в разрешении казуса по существу. Поэтому в подобных делах должны превалировать интересы стороны, не желающей продолжения рода, если у противной стороны есть реальная возможность стать родителем, не используя имеющиеся эмбрионы» [6].

Комментируя данное судебное решение, К. Холлоуэлл пишет: «Человеческий зародыш, даже на самых ранних стадиях, должен рассматриваться как живое существо, требующее защиты. Отсюда следует, что на эмбриона должны распространяться права человека: в соответствии с докладом Комитета по этике, “такое положение влечет за собой обязательство обеспечивать возможности для имплантации и запретить любые действия, которые могут повредить эмбриону, кроме оказания немедленной медицинской помощи”» [7, с. 4].

Перейдем к разбору отечественного законодательства и практики его применения в контексте потенциальной реализации прав эмбриона в связи с экологическими и техногенными катастрофами. В первую очередь обращает на себя внимание то, что за эмбрионом *in vitro*, который по закону *a priori* не может быть объектом гражданских прав (в том числе патентных¹), а также зародышем, имплантированным в женский организм при наступлении беременности сроком до 12 недель, российскими нормотворцами правосубъектность не закрепляется. Возможно, что она возникает после истечения указанного срока? Да, но не гражданско-правовая, а уголовно-правовая [8, с. 166–170]. В силу ст. 56 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» искусственное прерывание беременности по желанию женщины проводится до 12 недель с начала зачатия, после — исключительно если есть социальные и медицинские показания. Гражданско-правовое последствие возникает, как правило, одно,

¹ Как тут не вспомнить слова из речи в защиту Авла Клуенция Гаюта, произнесенную Цицероном в 66 г. до н.э. в суде: «Оппианик умертвил женщину, чтобы ребенок, который должен был у нее родиться, не мог лишиться его наследства после его брата».

связано оно со ст. 1166 ГК РФ, гласящей, что при наличии зачатого, но еще не родившегося наследника (*nasciturus*) раздел наследства осуществляется после его рождения. В остальном правосубъектность корреспондирует факту рождения, если нормативным актом специально не предписано обратное.

Продемонстрируем сказанное на примере конкретного закона и практики его судебного правоприменения. Из п. 6 ч. 1 ст. 13 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» следует, что граждане, эвакуированные (а равно выехавшие добровольно) в 1986 г. из зоны отчуждения или переселенные из зоны отселения в этом году и в последующие периоды, включая детей, в том числе детей, которые в момент эвакуации находились в состоянии внутриутробного развития, вправе пользоваться особыми льготами и гарантиями, установленными данным законом. Текст закона предельно понятен. В качестве льготников в нем указаны лица, проживавшие на определенной территории, подвергшейся радиационному воздействию, а также неродившиеся дети без соотнесения с датой зачатия.

В 2016 г. гражданка Т.С. Овечкина, принадлежавшая к числу таких детей, обратилась в городской суд с административным иском, адресованным органам государственной власти, которые своим решением прекратили предоставление заявительнице мер социальной поддержки, предусмотренных для граждан, пострадавших от чернобыльской катастрофы. Причиной решения стало то, что заинтересованное лицо во время катастрофических техногенных событий еще не родилось (несмотря на то, что в законе зафиксировано иное).

Колытугинский городской суд Владимирской области, рассмотрев заявленное требование по существу, подтвердил верность мнения административного ответчика. Он указал, что по смыслу действующего законодательства юридическим статусом пострадавшего наделяются только дети, которые находились в стадии внутриутробного развития, чьи матери были эвакуированы из зоны отчуждения. На остальных неродившихся детей, матери которых добровольно выехали либо отселились, действие закона не распространяется. С таким вердиктом согласилась судебная коллегия Владимирского областного суда, заключившая следующее: «Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции пришел к правильному выводу о том, что Т.С. Овечкина не может являться получателем мер социальной поддержки на основании п. 6 ч. 1 ст. 13 Закона РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1, поскольку к гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие чернобыльской катастрофы, которым могут быть предоставлены меры социальной поддержки, *относятся дети, которые в момент эвакуации находились в состоянии внутриутробного развития*» [9].

Однако если внимательно вчитаться в закон, то он, действительно, устанавливает разницу в правосубъектности эмбриона человека, которая корреспондирует таким значимым обстоятельствам, как эвакуация или добровольное переселение матери с территории радиоактивного загрязнения. Парадоксально, но факт!

Несуразность ситуации нивелировал Конституционный Суд РФ. В постановлении от 13 декабря 2017 г. № 40-П по жалобе гр. Овечкиной [10]

среди прочего отмечено, что источники ионизирующего излучения оказывают влияние не только на организм беременной женщины, но и на плод, поэтому для данных субъектов общественных отношений нормативно фиксируются повышенные гарантии социальной защиты. Они не могут быть поставлены в зависимость от того, каким способом женщина покинула зону отчуждения: принудительно или добровольно. Соответственно, суды будут обязаны пересмотреть принятые по делу гр. Овечкиной решения посредством процедуры, указанной в гл. 37 КАС РФ (по вновь открывшимся или новым обстоятельствам), и признать за ней право на предоставление комплекса мер социальной поддержки от государства.

Сделаем вывод о том, что пока, к сожалению, в России нет целостного и эффективного механизма правового регулирования по общим и специальным вопросам правосубъектности человеческого эмбриона, зародыша или плода, в том числе сопряженного с необходимостью защиты надлежащих прав и законных интересов при возникновении экологических и техногенных катастроф.

Список литературы:

1. Вавиличева, Т. Тенденции развития российской судебной практики по вопросам прав человека в области биомедицины // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Права человека и биомедицина. — 2017. — № 9. — С. 12–17.
2. Международная защита прав и свобод человека: сборник документов / сост. и вступ. ст. Г.М. Мелков. — М.: Юрид. лит., 1990. — 672 с.
3. Ле Гофф, Ж. Цивилизация средневекового Запада / Ж. Ле Гофф; пер. с фр.; под общ. ред. В.А. Бабинцева; послесл. А.Я. Гуревича. — Екатеринбург: У-Фактория, 2005. — 560 с.
4. Американская конвенция о правах человека от 22 ноября 1969 г. — URL: <http://www.memo.ru/prawo/reg/america.htm> (дата обращения: 02.01.2018).
5. Белова, Г. Практика Европейского Суда по правам человека в связи с начальным моментом права на жизнь // Евразийский юридический журнал. — 2013. — № 3 (58). — С. 50–52.
6. Keown, J. The Law and Ethics of Medicine: Essays on the Inviolability of Human Life / J. Keown. — Oxford, 2012.
7. Холлоуэлл, К. Клонирование и проблема начала жизни. Ошибочность различия презембриона и эмбриона / К. Холлоуэлл. — Симферополь, 1999. — С. 4.
8. Вижик, Е.Е. Эмбрион как специфический объект правовых отношений // Юриспруденция в современной России. — Новосибирск, 2011. — С. 166–170.
9. Апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Владимирского областного суда от 31 мая 2016 г. по делу № 33а-1983/2016. — URL: https://oblsud-wld.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srj_num=1&name_or=doc&number=11762842&delo_id=5&new=5&text_number=1 (дата обращения: 03.01.2018).
10. По делу о проверке конституционности пункта 6 части первой статьи 13 закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» в связи с жалобой гражданки Т.С. Овечкиной; постановление Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2017 г. № 40-П // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.01.2018).

А.В. Штокало,
главный консультант Администрации
Главы РСО-Алания и Правительства
РСО-Алания

С.В. Штокало,
кандидат юридических наук, старший
преподаватель кафедры теории и
истории государства и права Северо-
Осетинского государственного
университета им. К.Л. Хетагурова

A.V. Shtokalo,
Chief Consultant of the Administration of
the Head of the Republic of North Ossetia-
Alania and the Government of the Republic
of North Ossetia-Alania
alex-shtokalo@bk.ru

S.V. Shtokalo,
Candidate of Law, senior lecturer of the
department of theory and history of the
state and law of North-Ossetian State
University named after K.L. Khetagurov
s-shtokalo@mail.ru

Правовая основа противодействия коррупции в Республике Ирландия

Аннотация: статья посвящена исследованию вопросов правовой основы и практики противодействия коррупции в Республике Ирландия — одному из важных направлений борьбы ирландского государства с преступностью. Исследование выполнено на основе изучения оригинальных ирландских источников. Его методологическую основу образуют формально-юридический метод, метод системно-структурного анализа, логический метод и др. Сделан вывод о том, что совершенствование правового регулирования коррупционных правонарушений в Республике Ирландия в последние годы осуществляется в значительной степени скорее за счет статутного регулирования, чем общего права. Несмотря на то, что в Республике Ирландия отсутствует специальный государственный орган, координирующий всю антикоррупционную деятельность, сформированные в течение многих лет и эффективно действующие юридическая и организационная база позволяют осуществлять данную деятельность достаточно результативно.

Ключевые слова: Республика Ирландия, противодействие коррупции, Билль об уголовном правосудии (коррупционные преступления) 2017 г., Парламент Республики Ирландия, Правительство Республики Ирландия, Омбудсман, трибуналы по расследованию, технология блокчейн.

Legal framework of countering corruption in the Republic of Ireland

Abstract: The article is devoted to the study of the legal framework and practice of countering corruption in the Republic of Ireland, which is one of the important areas of the Irish state's fight against crime. The study is based on the study of original Irish sources. The methodological basis of this research is formed by the formal legal method, the method of system-structural analysis, the logical method, etc. Based on the conducted research, the authors come to the conclusion that the improvement of the legal regulation of corruption offenses in the Republic of Ireland in recent years has been carried out to a large extent due to the statutory regulation than common law. Despite the fact that there is no special state body in the Republic of Ireland coordinating all anti-corruption activities, formed for many years and an effective legal and organizational base allow to carry out this activity quite effectively.

Keywords: the Republic of Ireland, anti-corruption, Criminal Justice (Corruption Offences) Bill 2017, the Parliament of the Republic of Ireland, the Government of the Republic of Ireland, the Ombudsman, the Tribunals of Inquiry, blockchain technology.

Как известно, коррупция относится к глобальным проблемам, угрожающим всему человечеству. Борьба с коррупцией осуществляется в большинстве государств мира. Однако добиться ощутимых результатов на практике удается лишь немногим странам. В связи с этим особый интерес представляют государства, которые достигли определенного успеха

в противодействии коррупции. Изучение антикоррупционных программ, показавших на практике свою эффективность [1], представляет значительные перспективы для заимствования позитивного зарубежного опыта.

Обращение к опыту Республики Ирландии по противодействию коррупции обусловлено тем, что в настоящее время в международных рейтингах она имеет весьма низкий уровень коррумпированности власти. Республика Ирландия наряду с такими государствами, как Новая Зеландия, Дания, Финляндия, Норвегия, Швейцария, Сингапур, Швеция, Канада, Люксембург, Нидерланды, Германия, Австралия, Гонконг, Австрия и др., относится к достаточно чистым в отношении коррупции странам [2].

Исследование проводилось на основе изучения международных документов, ирландского законодательства, официальных документов Правительства Республики Ирландии, Премьер-министра и Министров Правительства. Также были использованы материалы официальных сайтов Правительства, департаментов, а также сайта службы новостей Правительства Республики Ирландии (www.merrionstreet.ie). В процессе работы были проанализированы действующая Программа Правительства; стратегии правительственных департаментов; ежегодные доклады о деятельности ряда департаментов государства (охватывающие период с 2016 по 2018 г.).

Цель исследования — изучение правовой основы противодействия коррупции и мер по противодействию коррупции в Республике Ирландии.

К правовой основе противодействия коррупции в Республике Ирландии следует отнести ряд международных антикоррупционных конвенций [1, р. 91]; общее право, касательно преступления взяточничество (*bribery*) и покушение на взяточничество (*attempted bribery*); статутное право (Законы об этике 1995 и 2001 гг., Закон об уголовном правосудии (кража и мошенничество) 2001 г., Законы о противодействии коррупции 2001 и 2010 гг., Закон об Агентстве по управлению национальными активами 2009 г., Закон о компаниях 2014 г. и др.).

В настоящее время на рассмотрении Парламента Республики Ирландии находится Билль об уголовном правосудии (коррупционные правонарушения) 2017 г. [3], целями которого являются модернизация и радикальная консолидация законодательства о противодействии коррупции и борьбе со взяточничеством. Билль отменяет полностью или частично восемь законов по противодействию коррупции, принятых в период с 1889 г. по 2010 г. Этот законопроект предназначен оказать помощь Ирландии в выполнении ее обязательств, вытекающих из различных международных антикоррупционных документов. В конце марта 2018 г. вышеназванный Билль прошел комитетскую стадию в Палате представителей (в специальном комитете по правосудию и равенству), можно ожидать его принятия в текущем году.

В Ирландии противодействие коррупции является одним из главных направлений борьбы государства с преступностью. Ирландское законодательство запрещает все основные формы коррупционных правонарушений, содержащихся в международных конвенциях по борьбе с коррупцией.

Важная роль в борьбе с коррупцией отводится Правительству и Парламенту Республики Ирландии. Так, в обеих палатах Парламента (Палате представите-

лей и Сенате) сформированы постоянные комитеты, к компетенции которых относятся вопросы служебной этики. Данные комитеты наделены правом разрабатывать руководящие указания (guidelines) по вопросам этики, рассматривать жалобы и проводить собственные расследования, касающиеся вопросов этики.

Определенный вклад в борьбу с коррупцией вносит институт омбудсмана, учрежденный согласно Закону об Омбудсмане 1980 г. [4]. К компетенции омбудсмана, которая постоянно расширяется, относится честное и беспристрастное рассмотрение жалоб граждан на действия должностных лиц любого ранга. Омбудсман входит в состав целого ряда государственных комиссий, контролирующих соблюдение прав человека в различных сферах, включая право на доступ граждан к информации о деятельности государственных органов власти.

Особый интерес представляет опыт Ирландии по использованию в практике антикоррупционной борьбы независимых трибуналов по расследованию, учреждаемых, в частности, в соответствии с Законом о трибуналах по расследованию 1921 г. [5]. Трибуналы создаются из авторитетных судей и юристов. Они занимаются расследованием конкретных фактов коррупции высших государственных лиц или дел, имеющих особую общественную значимость. В качестве примера можно сослаться на учрежденный в ноябре 1997 г. Трибунал Флада (Flood Tribunal), названный по имени бывшего судьи Высшего суда Ирландии Фергюса Флада [6, р. 361]. Рекомендации премьерника этого трибунала — Трибунала по расследованию Махоуна (Mahon Tribunal) — были учтены при составлении вышеуказанного Билля 2017 г.

К числу органов, участвующих в реализации мер по борьбе с коррупцией, можно отнести: Департамент юстиции и равенства, Управление Генерального Атторнея, Бюро национальной полиции по расследованию дел, связанных с мошенничеством, Бюро уголовных преступлений национальной полиции, Управление директора публичных преследований и др. В борьбе с коррупцией задействованы также парламентские, правительственные, судебные, правоохранительные структуры, профсоюзы, частные компании и т.д.

Несмотря на встречающиеся порой противоречивые утверждения в отношении уровня коррумпированности страны и коррупционной угрозы в Республике Ирландии [7], доминирующей является оценка, согласно которой в Ирландии очень низкий риск коррупции в судебной системе, службе преследования преступлений (в том числе в службе Директора публичных преследований), в полиции, государственной администрации, таможенном секторе, налоговой администрации. В сфере экологических служб коррупция вообще не является риском. Умеренный риск наблюдается в области управления землепользованием. Уязвимыми для коррупции являются сферы строительства и планирования. Оставляют желать лучшего государственные закупки, которые создают определенный риск коррупции для инвесторов; особенно в этот процесс вовлечены тендеры и заключение контрактов.

В документе «Оценка национальных рисков 2017» [8], подготовленном Департаментом Премьер-министра и подписанном действующим Премьер-министром Лео Варадкардом, национальные риски подразделяются на пять групп: геополитические, экономические, социальные, экологические и технологические. Среди названных в документе рисков (в частности, демографи-

ческие изменения, выход Великобритании из ЕС, нестабильность в Северной Ирландии, угроза некомпетентности в сфере экономики, проблемы миграции, угроза терроризма, изменение климата, безопасность продуктов питания, кибербезопасность, проблемы обеспечения жильем и др.) упоминания об угрозе коррупции не встречается, что наводит на мысль о том, что в настоящее время в Ирландии угроза коррупции не является национальным риском.

В заключение отметим, что в последнее время в некоторых странах, в том числе в Российской Федерации и Республике Ирландии, дискутируется вопрос о возможности использования технологии блокчейн в противодействии коррупции. Хотя Ирландия, по оценкам ряда зарубежных массмедиа, характеризуется как «эпицентр развития технологии блокчейн», тем не менее нам не удалось обнаружить свидетельств широкого использования технологии блокчейн в противодействии коррупции. Пока вопрос применения данной технологии в противодействии коррупции в Ирландии остается открытым и, возможно, получит дальнейшее развитие в стране в случае проявления соответствующей инициативы на правительственном уровне.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что совершенствование правового регулирования коррупционных правонарушений в Республике Ирландии в последние годы осуществляется в значительной степени скорее за счет статутного регулирования, чем общего права.

В Ирландии противодействие коррупции является одним из важных направлений борьбы государства с преступностью, а также залогом поступательного развития экономики и нормального функционирования государственных и общественных институтов.

Несмотря на то, что в Республике Ирландии отсутствует специальный государственный орган, координирующий всю антикоррупционную деятельность, сформированная в течение многих лет и эффективно действующая юридическая и организационная база позволяют осуществлять данную деятельность достаточно результативно.

Список литературы:

1. Anti-Corruption Regulation 2017. URL: <http://www.nortonrosefulbright.com/files/gtdt-anti-corruption-regulation-2017-147977.pdf> (дата обращения: 17.04.2018).
2. Corruption perceptions index 2017. URL: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017 (дата обращения: 17.04.2018).
3. Официальный сайт Парламента Республики Ирландия. URL: <https://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=37112> (дата обращения: 17.04.2018).
4. Ombudsman Act 1980. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1980/act/26/enacted/en/html> (дата обращения: 17.04.2018).
5. Tribunals of Inquiry (Evidence) Act 1921. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1921/act/7/enacted/en/print.html> (дата обращения: 17.04.2018).
6. O'Toole, J. and Dooney, S. Irish Government Today. — 3-rd ed. — Dublin: Gill & Macmillan, 2009. — 534 p.
7. Коррупция по-ирландски: с масштабом. Продолжаем репортажи о коррупции в разных странах мира. URL: <https://wwwpravda.ru/news/world/05-10-1999/905940-0/> (дата обращения: 17.04.2018).
8. National Risk Assessment 2017 Overview of Strategic Risks. URL: https://www.taoiseach.gov.ie/eng/Publications/Publications_2017/National%20Risk%20Assessment%202017%20-%20Overview%20of%20Strategic%20Risks.pdf (дата обращения: 17.04.2018).

Л.Б. Рейдель,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры права Приамурского
государственного университета им.
Шолом-Алейхема
К.А. Эрлих,
магистрант
кафедры права Приамурского
государственного университета
им. Шолом-Алейхема

L.B. Reidel,
Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of Department of Law
of Priamursky State Sholom-Aleichem
University
K.A. Erlikh,
Undergraduate,
Department of Law of Priamursky State
Sholom-Aleichem University
kristina_erlikh@mail.ru

Проблемы правового регулирования франчайзинга в Российской Федерации

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена несовершенством отечественного законодательства в сфере правового регулирования франчайзинговых отношений. Цель статьи – выявить правовые проблемы, предложить вариант оптимизации правового регулирования в сфере франчайзинга. Реализация поставленных задач была достигнута с помощью общенаучных и частнонаучных методов. Сделан вывод о том, что правовое регулирование франчайзинга в России требует кардинального решения существующих правовых проблем. Эффективным представляется принятие специализированного закона «О франчайзинге в Российской Федерации». Кроме того, следует внести изменения и дополнения в действующее законодательство.*

***Ключевые слова:** франчайзинг, договор, конкуренция, бизнес, правоотношения, правовое регулирование.*

Problems of the legal regulation of franchising in the Russian Federation

***Abstract:** topicality of the article bases on the imperfection of Russian legislation in the field of legal regulation of franchising. The goal of the article is to identify legal problems and suggest possible way to optimize the legal regulation in the field of franchising. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific and special scientific methods. In the course of the conducted research, the authors come to the conclusion that the existing legal regulation of franchising in Russia is in a position that requires a radical solution of existing legal problems. The most effective option for solving most legal problems in the field under consideration is the adoption of a separate Law "On Franchising in the Russian Federation", and it is also necessary to amend and amend existing legislation to address those legal problems that result from the imperfection of the provisions of Chapter 54 of the Civil Code of the Russian Federation and require immediate permission.*

***Keywords:** franchising, contract, competition, business, legal relations, legal regulation.*

Во всем мире франчайзинг признается наиболее результативной формой ведения бизнеса, важной составляющей развития экономики страны. Основным препятствием, отрицательно влияющим на развитие отечественного франчайзинга, является правовой фактор, а точнее, отсутствие в России качественной нормативной правовой базы в сфере франчайзинговых отношений. Существует необходимость в принятии специализированного закона «О франчайзинге в Российской Федерации», поскольку «коммерческую концессию» и «франчайзинг» нельзя отождествлять в полной мере. Ввиду отсутствия в российской правовой базе норм, регламентирующих франчайзинг, при решении юридических вопросов предприниматели вынуждены использовать нормы, регламентирующие договор коммерческой концессии. Отношения

коммерческой концессии и франчайзинга схожи по своей правовой природе, однако, по мнению многих исследователей, коммерческая концессия — понятие более узкое, чем франчайзинг, не включающее в себя события, которые происходят в процессе создания и функционирования франчайзинга [3].

В первую очередь отметим проблему «неравенства» понятий «договор коммерческой концессии» и «договор франчайзинга». Правовая характеристика договора коммерческой концессии, предусмотренного ст. 54 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ), не в целом охватывает содержание договора франчайзинга, известного в зарубежных правовых системах. Отечественный законодатель при принятии второй части ГК РФ регламентировал рассматриваемый договор как «договор коммерческой концессии», а не «договор франчайзинга», с целью избежать заимствования, но не учел того, что отождествлять эти два понятия некорректно. В первоначальной редакции второй части ГК РФ в ст. 1027 содержалась приписка, согласно которой законодатель уравнивал понятия «договор коммерческой концессии» и «договор франчайзинга», однако в дальнейшем данная формулировка была изъята из нормы указанной статьи. Обратим внимание на то, что иностранные франчайзи и франчайзеры часто отказываются от заключения договора франчайзинга с российскими партнерами только из-за того, что в России отношения франчайзинга не регулируются законодательством. Утверждения о том, что договор коммерческой концессии, предусмотренный ГК РФ, по сути, и есть франчайзинговый договор, их не убеждают. При этом исследование развития института договора коммерческой концессии свидетельствует о том, что в отечественном праве наблюдается не сближение договора коммерческой концессии с договором франчайзинга и их отождествление, как предполагалось, а тенденция подхода к договору коммерческой концессии как одному из лицензионных договоров.

Одним из недостатков в правовом регулировании договора коммерческой концессии является предусмотренная положением п. 1 ст. 1034 ГК РФ субсидиарная ответственность правообладателя по предъявляемым к пользователю требованиям о некачественном товаре, услуге или работе, которые продает, оказывает или же выполняет пользователь, и предусмотренная п. 2 указанной статьи солидарная ответственность правообладателя по предъявляемым требованиям к пользователю как производителю его [правообладателя] товаров. Например, правообладатель — московская компания, пользователь — фирма, находящаяся на Дальнем Востоке; если пользователь нарушает стандарты и технологии, диктуемые головной московской компанией, то потребитель вправе предъявить свои требования не к дальневосточной фирме, продавшей некачественный товар или оказавшей некачественную услугу, а к московской (по сути невиновной) компании. Подобная позиция российского законодателя идет вразрез с основополагающими началами франчайзинговых отношений, строящихся на принципах независимости франчайзи от франчайзера и гарантированности открытия франчайзи собственного бизнеса. Если франчайзи получает право развивать собственный бизнес (под готовой торговой маркой франчайзера), то он и отвечает за качество производимых товаров, оказываемых услуг своим капиталом. По российскому законодательству правообладатель, кроме того, что обязан контролировать и опекать пользователя и его

деятельность в рамках договора коммерческой концессии, вынужден еще и нести за него материальную ответственность, что делает франчайзинг сложим с простым корпоративным развитием путем создания правообладателем сети филиалов собственных предприятий.

Еще одна правовая проблема в сфере франчайзинга связана с переменной сторон в договоре коммерческой концессии. Согласно положению п. 1 ст. 1038 ГК РФ в период действия договора коммерческой концессии правообладатель, остающийся субъектом комплекса исключительных прав, используемых пользователем, имеет право передать данные права или часть прав третьему лицу путем полного отчуждения [2]. В таком случае договор коммерческой концессии сохраняется, правообладателем становится новое лицо. Пользователя ставят в известность, что правообладателем по договору коммерческой концессии становится иной участник, которого он не выбирал. Считаем, что п. 2 ст. 1038 ГК РФ противоречит нормам ст. 1 и ст. 421 ГК РФ, которые регламентируют принцип гражданского права — свободу договора [1]. Согласно данному принципу стороны в том числе свободны в заключении договора, а также в выборе партнера для заключения договора. В рассматриваемой нами ситуации пользователь не свободен в выборе правообладателя, его ставят перед фактом о сменившемся франчайзере, тем самым нарушая все основополагающие начала договорных отношений.

Немало вопросов вызывает отсутствие в российском законодательстве положений о необходимости преддоговорного этапа франчайзинговых отношений между правообладателем и потенциальным пользователем. Так, например, во Франции законодательством предусмотрена обязанность франчайзера предоставить потенциальному франчайзи Список предварительной информации (*Liste des Informations Préliminaires*), который содержит все сведения о сети, входящих в нее компаниях, финансовых условиях договора, прочую информацию о франшизе. Список предоставляется за 20 дней до подписания договора с тем, чтобы франчайзи смог принять взвешенное и объективное решение, проанализировать соответствующие области рынка и т.д. В российском законодательстве преддоговорный этап к заключению договора коммерческой концессии отсутствует ввиду опасения утечки информации конфиденциального характера, хотя в большинстве зарубежных стран он выступает обязательным условием при заключении франшизы. Предоставление информации о доходах франчайзера, количестве франчайзи, франчайзинговой системе в целом позволит потенциальному пользователю адекватно оценить свои возможности, способствует доверительным отношениям между будущими партнерами.

Недостатком правового регулирования договора коммерческой концессии является и предоставленное участникам право расторгнуть бессрочный договор в любое время срока его действия без объяснения причин с уведомлением другой стороны за полгода. Для франчайзера, имеющего большую франчайзинговую сеть успешного бизнеса, известие о том, что один из многочисленных франчайзи по неизвестной причине решил расторгнуть с ним договор, существенных изменений в его предпринимательской деятельности, ее финансовой части, вероятно, не принесет. Франчайзи такой вариант

расторжения договора коммерческой концессии, особенно если с момента его заключения прошло сравнительно немного времени, может привести к существенным убыткам и прочим негативным последствиям [3].

Таким образом, несмотря на то, что с момента вступления в силу второй части ГК РФ в гл. 54 неоднократно вносились и вносятся изменения, направленные на правовую оптимизацию института договора коммерческой концессии, в сфере правового регулирования франчайзинга по-прежнему остается много правовых пробелов и коллизий. Наиболее эффективным и действенным вариантом для устранения большинства правовых проблем в рассматриваемой сфере могло бы стать принятие специализированного федерального закона «О франчайзинге в Российской Федерации». Вместе с тем, учитывая специфику франчайзинговых отношений, продолжительность процесса российского законодательства, следует внести изменения и дополнения в действующее законодательство с целью устранения несовершенств положений гл. 54 ГК РФ с дальнейшим вытеснением коммерческой концессии франчайзингом и приведением указанной главы в соответствие со спецификой договора франчайзинга.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): федеральный закон РФ от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон РФ от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
3. Колинченко, М.И. Совершенствование российского нормативно-правового регулирования франчайзинга в сфере услуг с учетом зарубежного опыта // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). — 2015. — № 11. — С. 62–66.
4. Ющенко, Н.А. Проблемы правового регулирования коммерческой концессии в России // Российское предпринимательство. — 2016. — № 10. — С. 106–109.

А.Х. Аджиев,

*преподаватель кафедры
международного права Саратовской
государственной юридической академии*

A.H. Adzhiev

*Faculty member of the Department of
International Law of Saratov State Law
Academy
alim_adzhiev@bk.ru*

Оговорки и толковательные заявления к международным договорам о правах человека: проблемы разграничения и потенциал влияния на толкование договоров

Аннотация: в силу определенных особенностей международных договоров о правах человека оговорки, сделанные к ним, трудно разграничить от иных односторонних заявлений государства, сделанных при подписании договора. Целью статьи является выявление критериев разграничения оговорок и толковательных заявлений к международным договорам о правах человека, определение потенциала их влияния на трактование соответствующих норм. В работе ставится задача: рассмотреть основные отличительные признаки оговорок и толковательных заявлений в праве международных договоров; рассмотреть проявление данных отличительных признаков применительно к международным договорам о правах человека; определить потенциал влияния оговорок и толковательных заявлений на толкование международных договоров о правах человека. Поставлен-

ные задачи были реализованы с помощью таких методов, как сравнение, анализ, абстрагирование, обобщение, аналогия, системный подход.

Ключевые слова: международное право прав человека, права международных договоров, оговорки к международным договорам о правах человека, толкование международных договоров о правах человека, Европейский Суд по правам человека.

Reservations and interpretative declarations to international human rights treaties: problems of delimitation and capacity to affect treaties interpretation

Abstract: due to unique character of international human rights treaties, it may not be easy to distinguish reservations to such treaties from other unilateral declarations adopted by States. The purpose of this article is to identify the criteria for differentiation of reservations and interpretative declarations to international human rights treaties and determine their capacity to affect treaties interpretation. For this purpose, the present article focuses on: researching the issue of the main distinctive features of reservations and interpretative declarations according to the Law of Treaties; consideration of these features in the context of international human rights treaties; determination of the reservations' and interpretative declarations' capacity to affect the process of interpretation of international human rights treaties. The following methods were used to achieve these goals: comparative research, analysis, generalizing, systemic approach.

Keywords: International Human Rights Law, Law of Treaties, reservations to international human rights treaties, interpretation of human rights treaties, European Court on Human Rights.

Нормы современного международного права, регулирующие режим оговорок, кодифицированы Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 г. (далее — Венская конвенция 1969 г.). Раздел II Конвенции регламентирует процедуру принятия оговорок и их юридические последствия.

Проанализировав понятие оговорки, можно выделить следующие ее признаки: 1) оговорка носит односторонний, формальный характер [3]; 2) в ее основе лежит намерение государства-автора изменить юридические последствия положений договора между автором и другим государством (независимо от реакции другой/других сторон договора); 3) автором оговорки могут быть государства или международные организации; 4) по общему правилу, оговорка допускается только в момент официального принятия на себя обязательств по договору государством [3].

Главной проблемой института толковательных заявлений является отсутствие кодифицированного международного акта, закрепляющего их понятие и особенности юридического значения. Венская конвенция 1969 г. не фиксирует понятие толковательного заявления. Правовую основу для данного института некоторые авторы видят в совокупности ст. 31–32 Венской конвенции 1969 г. [3].

Определение толковательных заявлений дает Комиссия международного права в Текстах проектов о руководящих положениях об оговорках к международным договорам: «“Заявление о толковании” означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством или международной организацией, посредством которого это государство или эта организация желают уточнить или разъяснить смысл или значение, которые заявитель придает договору или определенным его положениям» [3].

Анализ приведенного определения позволяет выявить основные черты толковательного заявления. Оно, как и оговорка, носит односторонний и формальный характер. В его основе лежит намерение государства-автора уточнить или разъяснить смысл и значение определенных положений договора в целом. Авторами толковательных заявлений могут быть государства или международные организации. Момент формулирования толковательных заявлений не вполне ясен, если исходить из признания заявления о толковании относящимся к категории средств толкования, установленным в ст. 31–32 Венской конвенции 1969 г., то оно может формулироваться как в момент заключения договора, так и после его принятия.

Несмотря на схожие элементы институтов оговорок и толковательных заявлений, у них имеются существенные отличительные признаки, которые наиболее отчетливо проявляются в их правовых последствиях применительно к действию договоров.

Во-первых, с точки зрения правовых последствий, сделанная государством оговорка, которая была принята другим государством, изменяет правовые отношения между ними. Положение договора, к которому сделана оговорка, будет изменяться в одинаковой мере как для государства, сформировавшего оговорку, так и для государства, принявшего ее [1]. В случае непринятия оговорки государствами положение, к которому была сделана оговорка, не будет действовать между автором и возражающей стороной в пределах действия данной оговорки при определенных условиях (п. 3 ст. 21 Венской Конвенции 1969 г.). Толковательные заявления не могут изменить действие положения между государствами, так как их цель – уточнить и разъяснить смысл или значение нормы договора, вкладываемые в нее автором заявления.

Во-вторых, можно провести различие между оговоркой и заявлением в зависимости от их назначения в праве международных договоров и системе договорных отношений государств, рассматриваемой обобщенно. В.Ф. Губин отмечает, что: «[о]сновное назначение оговорки, если подходить к ней с точки зрения ее материальной сущности, в том, чтобы придать необходимую в современных условиях гибкость институту многосторонних договоров» [7, с. 84]. С точки зрения ее процессуально-правовой роли, он выделяет полезную коррективу к принципу большинства голосов на международных конференциях [7, с. 84]. «[Оговорка] служит смягчению некоторых отрицательных сторон этого в целом прогрессивного принципа» [7, с. 84]. Заявление о толковании не несет в себе цели вовлечения большего количества участников в договор.

В-третьих, можно выделить различия в ограничительных условиях оговорок и толковательных заявлений. «В юридическом аспекте оговорка свидетельствует прежде всего о том, что не достигнуто соглашение между договаривающимися сторонами по какому-нибудь отдельному положению заключаемого договора» [7, с. 84]. Заявление о толковании преимущественно формируется к достигнутому, действующему положению договора.

В науке международного права достаточно распространен тезис о специальном характере международных договоров о правах человека, что обусловлено многими факторами. Один из них – взаимный характер таких договоров – представляет наибольший интерес в контексте рассматриваемых проблем.

Договоры о правах человека «служат на благо людей, находящихся под юрисдикцией этих государств» [2]. Помимо взаимного обмена обязательств,

нормы международных договоров устанавливают стандарты прав человека, которым должно соответствовать внутреннее законодательство государств и которые должны соблюдаться (гарантироваться) государством [9, с. 113]. Вследствие этого правовые последствия и оговорки, и толковательных заявлений в таких договорах будут проявляться несколько иначе.

Правовые последствия оговорки и толковательных заявлений к договорам о правах человека не будут отличаться, поскольку и те, и другие не могут фактически изменить действие стандартов прав человека между государствами [5].

Основное их отличие будет заключаться в намерении государства-автора. Цель оговорки состоит в изменении действия положения договора между государством и теми, кто находится под его юрисдикцией. Можно было бы утверждать, что таким же образом будут проявлять себя и толковательные заявления. Нормы договоров о правах человека, к которым формулируются заявления, «являются юридическим выражением основных прав, на которые вправе рассчитывать каждый, будучи человеческой личностью», т.е. индивиды могут рассчитывать на них в том понимании, в котором государство пояснило норму в толковательном заявлении, но тем не менее, в случае поступления жалобы, государство не будет иметь право ссылаться на это заявление в качестве нормы.

Оговорки и толковательные заявления являются предметом толкования и оказывают влияние на толкование норм международных договоров [10, р. 190], и, таким образом, их влияние на процесс толкования является сложным. Условно его можно разделить на два вида: прямое (сущностное) и косвенное (техническое).

Прямое влияние оговорки и толковательных заявлений на толкование заключается в том, что они будут учитываться при выяснении предела [8, с. 54] принятого на себя государством обязательства, значения терминов, норм договора, а также при установлении контекста договора.

Толковательное заявление является средством уяснения обычного значения терминов, следовательно, должно учитываться наряду с контекстом в соответствии с подп. b) п. 2. ст. 31 Венской конвенции 1969 г. [10, р. 190] и даже выступать в качестве вспомогательного средства толкования, по смыслу ст. 32 Венской конвенции 1969 г. Представляется, что признаки данного средства есть основания выделить и в оговорке, что свидетельствует о том, что она также может выступать в качестве средства толкования по смыслу подп. b) п. 2 ст. 31 Венской конвенции 1969 г.: оговорка имеет односторонний характер, заявляется в связи с заключением договора, может быть принята всеми другими участниками договора.

Комитет по правам человека в «Замечании общего порядка по вопросам, касающимся оговорки, которые делаются при ратификации Пакта или факультативных протоколов к нему или присоединении к ним, или относительно заявлений, сделанных на основании ст. 41 Пакта» указал: «В ходе осуществления своих обязанностей, будь то по ст. 40 Пакта или в соответствии с факультативными протоколами, необходимо знать, связано ли или иное государство каким-либо конкретным обязательством и в какой мере» [2].

Косвенное, техническое влияние оговорки и толковательных заявлений на международные договоры о правах человека выражается в усложненной

процедуре установления содержания нормы договора, действующей между сторонами. В каждом отдельно взятом случае должны рассматриваться все заявления государства, сделанные к договору (независимо от их наименования). Другими словами, для уяснения нормы ее текст дополняется текстом заявления. Подлежит также рассмотрению вопрос о признании заявления государства имеющим юридические последствия оговорки. Для того чтобы установить, «является ли одностороннее заявление оговоркой или же толковательной декларацией, и определить приемлемость и последствия такой оговорки» [2], международным органам придется «толковать их суть» [2].

Некоторые ученые указывают на практику контрольных органов, приравнивающих толковательные заявления к оговоркам. Так, Е.С. Алисиевич обращает внимание на Европейский Суд по правам человека (далее — Суд) [6, с. 149], который рассматривает толковательные заявления в свете ст. 57 «Оговорки» Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. [6, с. 149] (далее — Европейская Конвенция).

В решении по делу *Belilos v. Switzerland* Суд отметил, что толковательные заявления Швейцарии имеют правовые последствия оговорки [4]. Таким образом, утверждать то, что Суд приравнивает толковательные заявления к оговоркам, представляется верным, но только с точки зрения правовых последствий.

Учитывая особый правовой характер гарантий прав человека, позиция ЕСПЧ видится справедливой. Любое заявление, сделанное государством, независимо от его наименования, должно рассматриваться в свете статей, регулирующих режим оговорок к договору. При наличии основания считать, что у государства было намерение изменить действие положений договора, заявление должно считаться оговоркой. В таком случае встает вопрос о применении к толковательным заявлениям ограничительных условий, предъявляемым к оговоркам. К примеру, нормы Европейской Конвенции, посвященные оговоркам, приняты значительно раньше, чем Венская конвенция.

Подводя итог, отметим, что из-за специфики международных договоров о правах человека некоторые выявленные отличительные признаки оговорок и толковательных заявлений проявляют себя в данных договорах иначе, чем в «классических» международных договорах. Оговорки и толковательные заявления трудно разграничить в аспекте их юридических последствий. Оговорки и толковательные заявления, касающиеся каталога прав человека, не способны изменять отношение между государствами. Такие заявления будут регулировать отношение между государством-автором и лицами, находящимися под их юрисдикцией. Тем не менее, отличие между ними можно провести в аспекте намерений государства-автора. В каждом конкретном случае международные органы должны устанавливать наличие юридических последствий сделанных государством заявлений и толковать их суть для правильного применения нормы договора о правах человека.

Список литературы:

1. Венская конвенция о праве международных договоров 1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37.
2. Замечание общего порядка № 24, принятое Комитетом по правам человека в соответствии с пунктом 4 статьи 40 Международного пакта о гражданских и по-

литических правах. — URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2F21%2FRev.1%2FAdd.6&Lang=ru (дата обращения: 24.10.2017).

3. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, шестьдесят третья сессия. Дополнение № 10 (A/63/10). — С. 161. — URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/reservations_guidelines.pdf (дата обращения: 23.10.2017).

4. European Court of Human Rights. *Beilos v. Switzerland*. Application no. 10328/83. Judgement 29 of April 1988.

5. Аджиев, А.Х. Параметры проявления принципа взаимности в международных договорах о правах человека // Вопросы российского и международного права. — 2017. — Т. 7. 4А. — С. 332–344.

6. Адисиевич, Е.С. Оговорки и заявления о толковании к положениям Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. — 2005. — № 2 (18). — С. 144–151.

7. Губин, В.Ф. Оговорка в международном праве // Изв. вузов. Правоведение. — 1972. — № 5. — С. 84–92.

8. Красиков, Д.В. Правовые позиции Европейского Суда по правам человека в отношении заключения под стражу в качестве меры пресечения // Закон. — 2009. — № 1. — С. 53–69.

9. Липкина, Н.Н. Международно-правовое обязательство уважать права человека: основные элементы содержания и пределы // Журнал российского права. — 2014. — № 4. — С. 112–118.

10. Djeflal, C. *Static and Evolutive Treaty Interpretation: A Functional Reconstruction* / C. Djeflal. — Cambridge: Cambridge University Press. — 452 p.

Е.В. Пономаренко,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии*

К.О. Кошова,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры уголовного и уголовно-исполнительного права Саратовской государственной юридической академии*

E.V. Ponomarenko,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of the Department of
the criminal and criminal-executive law of
Saratov State Law Academy
pomomarenko@mail.ru*

C.O. Korcheva,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of the Department of
the criminal and criminal-executive law of
Saratov State Law Academy
kristina25.80@mail.ru*

Проблемные аспекты толкования мошенничества Пленумом Верховного Суда РФ в постановлении от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате»

Аннотация: в целях обеспечения единообразного применения судами норм уголовного законодательства об ответственности за мошенничество Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» дал соответствующие разъяснения. Однако многие вопросы, связанные с квалификацией и отграничением мошенничества от смежных составов преступлений, так и не нашли отражения в данном

нормативном акте. Цель работы заключается в исследовании проблемных аспектов толкования мошенничества в обозначенном постановлении. В статье использованы диалектический метод, методы дедукции и индукции, логический метод. Высказанные оценочные суждения и рекомендации направлены на преодоление существующих сложностей и пробелов в правоприменительной практике относительно различных видов мошенничества.

Ключевые слова: мошенничество, мошенничество в сфере кредитования, мошенничество при получении выплат, мошенничество с использованием электронных средств платежа, мошенничество в сфере страхования, мошенничество в сфере компьютерной информации.

Problematic aspects of the interpretation of fraud by the Plenum of the Supreme court of the Russian Federation in the Resolution of November 30, 2017. No. 48 «On judicial practice in cases of fraud, embezzlement and embezzlement»

Abstract: in order to ensure uniform application by the courts of the criminal law on liability for fraud, the Plenum of the Supreme court of the Russian Federation in the resolution of November 30, 2017 № 48 «On judicial practice in cases of fraud, misappropriation and embezzlement» gave appropriate explanations. However, many issues related to the qualification and delineation of fraud from related offences have not been reflected in the decision. The purpose: to study the problematic aspects of the interpretation of fraud in the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 30, 2017 № 48 «On judicial practice in cases of fraud, embezzlement and embezzlement». Methods: the dialectical method, deduction and induction, logical. Results: the evaluation judgments and recommendations expressed in this article are aimed at overcoming the existing difficulties and gaps in law enforcement practice regarding various types of fraud. Conclusions: the article presents recommendations on the qualification of various types of fraud, not reflected in the explanations of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of November 30, 2017 № 48 «On judicial practice in cases of fraud, embezzlement and embezzlement».

Keywords: fraud, credit fraud, fraud upon receipt of payments, fraud with the use electronic means of payment, fraud in the field of insurance, fraud in the field of computer information.

30 ноября 2017 г. Пленум Верховного Суда РФ дал разъяснения по вопросам квалификации мошенничества в постановлении «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», которые пришли на смену постановлению от 27 декабря 2007 г. № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате». Причин для принятия нового постановления было достаточно. Во-первых, Федеральным законом от 29 ноября 2012 г. № 207 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1] законодатель ввел в УК РФ новые виды мошенничества: мошенничество в сфере кредитования (ст. 159.1); мошенничество при получении выплат (ст. 159.2); мошенничество с использованием платежных карт (ст. 159.3)¹; мошенничество в сфере предпринимательской деятельности (ст. 159.4)²; мошенничество в сфере страхования (ст. 159.5); мошенничество в сфере компьютерной информации (ст. 159.6). Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 51 не содержало разъяснений относительно данных преступле-

¹ Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» законодатель наименованием ст. 159.3 УК РФ изложил в новой редакции «Мошенничество с использованием электронных средств платежа».

² В настоящий момент статья утратила силу (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 325-ФЗ).

ний. Во-вторых, после принятия нескольких законов в значительной степени изменилась редакция основного вида мошенничества (ст. 159 УК).

Несмотря на объективную потребность в соответствующих разъяснениях, отвечающих актуальной редакции мошенничества и его видов, следует констатировать, что в результате правоинтерпретационной инициативы Верховный Суд многое упустил из вида.

Прежде всего, не вполне ясно, почему при совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ (мошенничество, повлекшее лишение права гражданина на жилое помещение), Пленум, ссылаясь на примечание к ст. 139 УК РФ, в то же время не относит к таковым помещения, строения и сооружения, не входящие в жилищный фонд. В то же время, если руководствоваться исключительно ст. 16 Жилищного кодекса РФ, то следует указать на некорректную формулировку самого квалифицирующего признака, представленного в ч. 4 ст. 159 УК РФ, который логичнее было бы изложить как «мошенничество, повлекшее лишение права гражданина на жилище».

В рамках разъяснения ст. 159.1 УК РФ правоприменитель отказался от раскрытия в тексте постановления содержания такого понятия, как «предоставление сведений», в связи с чем на практике возникает сложность в квалификации тех случаев, когда заемщик вводит в заблуждение кредитора путем предоставления ложной информации только в устной форме (например, лицо, сообщая банку по телефону сведения о своем заработке, об отсутствии кредиторской задолженности перед другими банками, получает таким образом кредитную карту по почте). В большинстве таких случаев судебная практика идет по пути признания лица виновным именно по ст. 159.1 УК РФ. Однако для того чтобы действия заемщика можно было квалифицировать по данной статье, он должен предоставить кредитору необходимую информацию только в письменном виде, закрепленную документально. Если кредитор вводит в заблуждение путем предоставления информации в устной форме, то его действия следует квалифицировать по ст. 159 УК [2, с. 148]. Соответствующие указания необходимо закрепить в тексте постановления Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48.

За рамками разъяснения Пленума остаются и правила квалификации в случае предоставления банку или иному кредитору подлинных и достоверных сведений с целью безвозмездного обращения денежных средств в свою пользу или в пользу третьих лиц при заведомом отсутствии у лица намерения возратить их в соответствии с требованиями договора. Следуя буквальному толкованию диспозиции ст. 159.1 УК РФ, такие действия «нечестного на руку» заемщика должны быть квалифицированы по ст. 159 УК РФ, поскольку злоупотребление доверием не указано в качестве способа совершения преступления, предусмотренного ст. 159.1 УК РФ.

Ничего не говорится в рассматриваемом Постановлении и о моменте окончания указанного выше преступления. Данный вопрос представляется принципиально важным, поскольку предметом преступления могут быть безналичные денежные средства, которые на момент хищения находятся на расчетном счету у банка, предоставившего кредит. Поскольку данный состав преступления также является хищением, уголовная ответственность за его

совершение наступает, когда у виновного появилась реальная возможность распорядиться похищенным имуществом. Соответственно, в этой ситуации мошенничество следует признать оконченным деянием с момента зачисления денежных средств на банковский счет заемщика, после чего он получает возможность пользоваться и распоряжаться ими по своему усмотрению (например, осуществлять от своего имени расчеты, не снимая денежных средств со счета, куда они были переведены).

Отдельного разъяснения требует отграничение данного вида мошенничества от злостного уклонения от погашения кредиторской задолженности, поскольку на практике возникали и возникают дискуссионные моменты при квалификации данных преступлений.

С момента введения в УК РФ ст. 159.2 (Мошенничество при получении выплат) перед теоретиками и правоприменителями стоял вопрос четкой дефиниции предмета данного состава преступления. Пленум Верховного Суда РФ в анализируемом постановлении разъяснил, что по ст. 159.2 УК РФ квалифицируется такое хищение денежных средств или иного имущества в форме мошенничества, которое связано с незаконным получением социальных выплат, т.е. пособий по безработице, компенсаций на питание, на оздоровление, субсидий для приобретения или строительства жилого помещения, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, средств материнского (семейного) капитала, а также предоставление лекарственных средств, технических средств реабилитации, специального транспорта, путевок, продуктов питания. Не относятся к социальным выплатам гранты, стипендии, предоставляемые физическим лицам и организациям в целях поддержки науки, образования, культуры и искусства, субсидии на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей, на поддержку малого и среднего предпринимательства. Однако стоит отметить, что законодатель ограничил предмет данного состава преступления только денежными средствами, хотя многие социальные программы предусматривают получение гражданами права на жилье. В данном случае возникает коллизия, при которой сфера отношений относится к выплатам, но предметом выступает не имущество, а право на него [3, с. 71]. С целью преодоления коллизии Пленуму Верховного Суда РФ необходимо внести соответствующие разъяснения в текст постановления.

Продолжительное время оставалось неясным, почему при разъяснении правил квалификации деяний, предусмотренных ст. 159.3 УК РФ (Мошенничество с использованием платежных карт), не конкретизировалось, какие именно карты следует считать платежными, а указывались только их виды: кредитная, расчетная или иная платежная карта. В научной литературе многие ученые предлагали относить к таким картам в том числе и бонусные, дисконтные, подарочные, топливные, социальные. Хотя П.С. Яни указывал, что функция таких карт не является расчетной [4, с. 44], а Г.А. Есаков подобные карты условно причисляет к денежным суррогатам, в том случае если деяние было совершено с их использованием, то его можно квалифицировать как мошенничество, при условии причинения ущерба владельцу карты [5, с. 48–53]. В апреле 2018 г. данная коллизия была устранена самим

законодателем путем изменения предмета преступления, предусмотренного ст. 159.3 УК РФ на электронные средства платежа [6].

Проанализировав постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 ноября 2017 г. № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», сделаем вывод, что оно включает новые разъяснения, касающиеся квалификации преступлений в сфере мошенничества. Вместе с тем наличие определенных пробелов при разъяснении отдельных положений уголовного закона указывает на необходимость тщательной корректировки указанного постановления.

Список литературы:

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 29 ноября 2012 г. № 207 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 49, ст. 6752.
2. Шабаев, Д.В. К вопросу о квалификации мошенничества в сфере кредитования / Д.В. Шабаев, С.Н. Поталкин, А.Е. Юнзюв // XIII Державинские чтения в Республике Мордовии: матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Саранск, 21 апр. 2017 г.): в 2 ч. / редкол.: Н.Н. Азисова и др. — Саранск, 2017. — Ч. 1. — С. 147–151.
3. Ермакова, О.В. Мошенничество при получении выплат: законодательная регламентация и вопросы толкования // Гражданское общество и правовое государство. — 2015. — Т. 2. — С. 70–71.
4. Яни, П.С. Специальные виды мошенничества // Законность. — 2015. — № 5. — С. 44.
5. Есаков, Г.А. Денежные суррогаты и ответственность за хищение // Уголовное право. — 2015. — № 1. — С. 48–53.
6. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон РФ от 23 апреля 2018 г. № 111-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

• ПРЕДСТАВЛЯЕМ ЮРИДИЧЕСКИЕ ВУЗЫ РОССИИ –
СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ •

Н.А. Ткачева,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного
и международного права Северо-
Кавказского федерального
университета

N.A. Tkacheva,
Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor, Department of Law
Institute of NCFU

**Правовая политика Российской Федерации
в области обеспечения духовно-нравственной
безопасности личности**

***Аннотация:** рассматриваются вопросы, связанные с содержанием правовой политики Российского государства в области обеспечения духовно-нравственной безопасности личности, которая в последнее время приобретает все большую значимость и актуальность. Необходимость системного анализа правовых средств и методов, направленных на обеспечение духовного суверенитета Российского государства и духовно-нравственной безопасности личности предопределила написание данной статьи. Используются такие методы, как анализ, синтез, формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический. Сделан основополагающий вывод о том, что правовая политика в сфере обеспечения духовно-нравственной безопасности личности должна стать приоритетным направлением в деятельности не только органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных органов, но и других институтов общественно-политической системы России.*

***Ключевые слова:** правовая политика, безопасность личности, духовно-нравственная безопасность личности, проблемы реализации духовных принципов конституционного строя, стратегия национальной безопасности.*

**Legal policy of the Russian Federation in the field
of providing spiritual and moral safety of the
personality**

***Abstract:** In article the questions connected with the maintenance of legal policy of the Russian state in the field of ensuring spiritual and moral safety of the personality which acquires the increasing importance and relevance recently are considered. It is explained by external calls and threats — on the one hand, and internal requirements of development of modern Russian society — on the other hand. The author's purpose when writing article was need of the system analysis of the legal means and methods aimed at providing spiritual sovereignty of the Russian state and spiritual and moral safety of the personality. When carrying out a research by the author the following methods have been used: analysis, synthests, legalistic, comparative and legal, historical. In the conclusion the fundamental conclusion is drawn that the legal policy in the sphere of ensuring spiritual and moral safety of the personality must to become the priority direction in activity not only public authorities of the Russian Federation, her subjects and municipal bodies, but also other institutes of social and political system of Russia.*

***Keywords:** legal policy, safety of the personality, spiritual and moral safety of the personality, problem of realization of the spiritual principles of the constitutional system, strategy of national security.*

В современной правовой науке термин «правовая политика» является достаточно «молодым». А.В. Малько отмечает, что «правовая политика рассматривается как категория XXI в., заметно влияющая на правовое развитие страны, на выстраивание ее полноценной правовой системы, на упорядочение весьма противоречивой правовой жизни российского общества» [1, с. 3]. Что же следует понимать под правовой политикой и какие факторы оказали влияние на появление этой правовой категории?

В Большом юридическом словаре приводится следующее определение. «Правовая политика — это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности» [2, с. 314]. Исходя из данного определения можно заключить, что данная деятельность не ограничивается принятием, изменением и отменой правовых норм, но также предполагает правоприменение, толкование, научное обоснование происходящих в обществе процессов, правообучение и пр.

Правовая политика имеет многоаспектный характер и реализуется практически во всех сферах жизни общества, в том числе в сфере обеспечения безопасности личности (физической, экономической, социальной, информационной, духовно-нравственной). Обеспечение духовно-нравственной безопасности личности, являясь важной составляющей безопасности личности в целом, в последнее время приобретает все большую значимость и необходимость, что объясняется внешними вызовами и угрозами — с одной стороны, и внутренними потребностями развития современного российского общества — с другой.

В последнее время в некоторых странах Западной Европы и Америки все чаще принимаются нормативно-правовые акты, лишённые какой бы то ни было нравственной основы. Из курса теории права известно, что любой нормативно-правовой акт должен отражать не только юридическую сущность документа, но и быть выразителем справедливости, морали, совести, человеческого достоинства. В противном случае, нормативно-правовой акт не может выступать регулятором общественных отношений, а его действие рано или поздно приведет к дестабилизации отношений в обществе. Подобные законы отражают интересы наименьшей части общества, но часто дискриминируют большинство. К таким актам относятся: законы, легализующие однополые браки, допускающие венчание супругов в таком браке и усыновление (удочерение) детей; законы о половом воспитании лиц дошкольного и школьного возраста; деятельность органов ювенальной юстиции, строго следящих за соблюдением «прав ребенка» и карающих родителей, напоминающих их детям, что они обладают не только правами, но и некоторыми обязанностями; трансгендерная политика, позволяющая мужчине превратиться в женщину и наоборот; политика толерантности в отношении сексуальных меньшинств

и др. В 2017 г. Национальное Собрание Франции приняло закон, предусматривающий снижение возраста сексуальной терпимости до 13 лет, фактически узаконив педофилию. Очень примечательно выглядят на этом фоне нормы некоторых конституций европейских государств, которые, например, определяют брак как «союз между мужчиной и женщиной» (такая норма содержится в Основном законе Польской Республики, принятом в 2000 г.). Какую цель преследуют подобные конституционно-правовые установления? Такие нормы появляются в законе, обладающем наивысшей юридической силой, с целью предотвратить появление в действующем законодательстве возможности регистрации однополых браков.

Подобным негативным явлениям должна противостоять правовая политика Российской Федерации в области обеспечения духовно-нравственной безопасности личности. Очевидно, что необходим целый комплекс мер, направленных на противодействие тенденциям, разрушающим духовно-нравственные основы нашего общества, особенно подрастающего поколения. К мерам подобного рода считаем необходимым отнести следующие: создание эффективной системы духовно-нравственного и патриотического воспитания граждан; внедрение принципов духовно-нравственного развития в систему образования, молодежную и национальную политику; культурно-пропагандистскую деятельность государства, институтов гражданского общества, в том числе и через средства массовой информации, направленную на «тиражирование» традиционных российских ценностей; социальную и материальную поддержку семьи, материнства, отцовства, детства.

В Указе Президента РФ, утвердившем Стратегию национальной безопасности России, отмечается, что «угрозами национальной безопасности в области культуры являются размывание традиционных российских духовно-нравственных ценностей и ослабление единства многонационального народа Российской Федерации путем внешней культурной и информационной экспансии (включая распространение низкокачественной продукции массовой культуры), пропаганды вседозволенности и насилия, расовой, национальной и религиозной нетерпимости, а также снижение роли русского языка в мире, качества его преподавания в России и за рубежом, попытки фальсификации российской и мировой истории, противоправные посягательства на объекты культуры» [3]. С другой стороны, в документе отмечается, что возрождаются традиционные российские духовно-нравственные ценности, к которым относятся приоритет духовного над материальным, защита человеческой жизни, прав и свобод человека, семья, созидательный труд, служение Отечеству, нормы морали и нравственности, гуманизм, милосердие, справедливость, взаимопомощь, коллективизм, историческое единство народов России, преемственность истории нашей Родины. При этом следует отметить, что для подавляющего большинства молодых людей главной целью всей жизни стало получение абсолютного максимума материальных ценностей, безотносительно к выбору средств для их приобретения; духовность воспринимается как пережиток прошлого в современном мире, который только мешает наслаждаться жизнью; традиционная русская семья с большим количеством детей

подменяется понятием «гражданский брак», огромным количеством разводов и аборт; созидательный труд в целях служения другим людям признается неперспективным и малооплачиваемым, зиждется исключительно на энтузиазме людей другого убеждения; милосердие зачастую подменяют грубость и озлобленность; справедливость заменена «правом сильного». Особо стоит обратить внимание на ту теоретическую концепцию прав человека, которая принята в законодательстве Российской Федерации. В ст. 2 Основного закона России провозглашено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а это означает признание западного либерального индивидуалистского, но не коллективистского подхода к регламентации основных прав и свобод человека и гражданина. На этой базовой правовой норме выстраивается целая система нормативно-правовых актов в сфере регулирования правового статуса личности в Российской Федерации.

Необходимо отметить, что в последнее время государство предпринимает попытки создания комплекса необходимых мер для обеспечения духовно-нравственной безопасности личности. Однако следует признать, что духовно-нравственная сфера представляет собой наименее урегулированную правом сферу общественных отношений, т.к. в большей мере связана с внутренним миром человека, вмешательство в нее считается одним из признаков антидемократических режимов. Это вовсе не означает, что государство не может устанавливать общие рамки реализации духовной свободы человека и создавать механизмы и средства для защиты и обеспечения безопасности свободы. В настоящее время в Российской Федерации действует целая система нормативно-правовых актов в рассматриваемой сфере: нормы Конституции Российской Федерации, федеральные законы «О свободе совести и религиозных объединениях», «О средствах массовой информации», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «О противодействии экстремистской деятельности», нормы Уголовного кодекса РФ, планируется принятие Федерального закона «О патриотизме».

Отдельно следует отметить два федеральных закона, вызвавшие наибольший общественный резонанс. Первый из них — Федеральный закон «О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан». Поводом для ужесточения наказаний за оскорбление религиозных чувств стала акция панк-рок-группы Pussy Riot, во время которой девушки в масках ворвались в Храм Христа Спасителя и устроили там так называемый «панк-молебен». Дополненный новой статьей Уголовный кодекс РФ за публичные действия, выражающие явное неуважение к обществу и совершенные в целях оскорбления религиозных чувств верующих, предусматривает наказание до трех лет лишения свободы, возможен штраф до 500 тыс. рублей, а также обязательные и исправительные работы. За незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или проведение религиозных обрядов и церемоний закон предлагает штрафовать до 300 тыс. рублей, но не исключает и ареста на срок до трех месяцев. На год можно лишиться

свободы, а также права заниматься определенной деятельностью в течение двух лет, если препятствия богослужениям и обрядам чинились с использованием служебного положения. Штрафы до 200 тыс. рублей полагаются за порчу религиозного имущества и предметов почитания [4].

Данный нормативно-правовой акт было неоднозначно оценен даже депутатами Госдумы. Некоторые представители политической партии «Справедливая Россия» отметили, что «чувства верующих и их защита — это больше предмет нравственности, нежели уголовного и административного преследования. Защищать чувства верующих нужно нравственными и моральными средствами, силой общественного убеждения, а не уголовными репрессиями» [5, с. 8]. Доля справедливости в подобной позиции, конечно, есть, но депутаты отказываются видеть, что морально-нравственные регуляторы в данном случае (он, к сожалению, не единственный) не действуют, следовательно, регулировать такое общественное отношение должна именно правовая норма.

Второй закон — Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях защиты детей от информации, пропагандирующей отрицание традиционных семейных ценностей». По словам инициаторов и разработчиков данной законодательной инициативы, «традиционные семейные ценности» предполагают такие отношения между мужчиной и женщиной, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа России, именно они нуждаются в особой защите со стороны государства. За распространение информации, которая формирует у детей привлекательность нетрадиционных сексуальных отношений, законом устанавливается штраф. Для российских граждан — от 4 до 5 тыс. рублей. Иностранцев, которые занимаются подобной пропагандой в нашей стране, кроме штрафа, ждут административный арест до 15 суток и выдворение из России. Должностным лицам грозит штраф от 50 до 100 тыс. рублей. Юридическим лицам — от 800 тыс. до 1 млн рублей с правом приостановления их деятельности на 90 суток. Если для распространения подобной информации, причиняющей вред здоровью и развитию детей, используются СМИ и Интернет, то наказание предусмотрено более суровое. Граждане за гей-пропаганду в Интернете могут быть оштрафованы на сумму от 50 до 100 тыс. рублей, должностные лица — от 100 до 200 тыс. рублей, юридические лица — на 1 млн руб. [6].

Все вышесказанное говорит о том, что в настоящее время право является важнейшим регулятором общественных отношений. Его возрастающая роль в современном мире обусловлена усложнением и появлением совершенно новых сфер общественных отношений, нуждающихся в правовой регламентации. Те отношения между субъектами, которые еще вчера могли быть урегулированы нормами морали или составляли традицию, сегодня закреплены в нормативно-правовых актах (отношения между родителями и детьми, между мужем и женой, отношение человека к Богу, к Родине и др.). Это вовсе не означает, что отношения «доросли» до права, но часто свидетельствует о

том, что другие регуляторы общественных отношений не в состоянии обеспечивать их стабильность.

В Стратегии национальной безопасности России вводится понятие «культурный суверенитет» Российской Федерации, фактически речь идет о «духовном суверенитете» Российского государства. Считаем это абсолютно оправданным в современных условиях. После распада СССР границы стали «прозрачны» не только для взаимного проникновения товаров и услуг, но прежде всего идеологических установок как политических, так и духовно-нравственных. В результате постсоветское пространство наводнилось новыми философскими, религиозными и нравственными доктринами, часто чуждыми, непонятными и разрушающими традиционные духовно-нравственные и культурные ценности государств постсоветского пространства и прежде всего Российской Федерации. Признание и обеспечение духовного суверенитета России, наряду с политическим, экономическим, языковым, культурным суверенитетом, — задачи первостепенной важности. В науке конституционного права духовные принципы признаются важной составляющей конституционного строя Российского государства, поэтому дальнейшее теоретическое обоснование категории «духовный суверенитет» является актуальным и необходимым.

Таким образом, правовая политика в сфере обеспечения духовно-нравственной безопасности личности должна стать приоритетным направлением в деятельности не только органов государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных органов, но и других институтов общественно-политической системы России. Данная деятельность должна способствовать реализации важнейшего принципа конституционного строя — принципа «духовного суверенитета» Российской Федерации, без обеспечения которого невозможны формирование правовой государственности, эффективная защита прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка.

Список литературы:

1. Малько, А.В. Правовая политика. Основы теории и практики: учеб.-метод. комплекс / А.В. Малько, В.А. Затонский. — М., 2015.
2. Додонов, В.Н. Большой юридический словарь / В.Н. Додонов, В.Д. Ермаков, М.А. Крылова и др. — М., 2001.
3. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2016. — № 1, ч. 2, ст. 212.
4. О внесении изменений в статью 148 Уголовного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан : федеральный закон РФ от 29 июня 2013 г. № 136-ФЗ // Российская газета. — 2013. — 2 июля.
5. Шкель, Т. Закон под «браво»! // Российская газета. — 2013. — 13 июля.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ // Российская газета. — 2013. — 30 июля.

М.А. Бычко,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и
процесса ЮИ СКФУ*

И.А. Комаревцева,

*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права и
процесса ЮИ СКФУ*

M.A. Bychko,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of Department of
civil law and process department of Law
Institute of NCFU
marina.bichko@yandex.ru*

I.A. Komarevtceva,

*Candidate of Law, Associate professor,
Associate professor of civil law and process
department of Law Institute of NCFU
irak77@yandex.ru*

Правовой статус крестьянского (фермерского) хозяйства: особенности становления, современное состояние и перспективы развития

Аннотация: актуальность статьи обусловлена теоретической и практической важностью вопросов формирования оптимального правового статуса крестьянских (фермерских) хозяйств (далее — КФХ), что необходимо для повышения результативности их функционирования в современном экономическом пространстве России. Цель работы — определить место КФХ в системе субъектов гражданского права, выявить проблемы, внести и предложить и рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование законодательства. Рассматриваются изменения правового статуса КФХ, указываются последствия этих изменений. Используются общенаучные (диалектика, анализ и синтез) и частнонаучные методы исследования (формально-юридический, сравнительно-правовой, исторический). Делается вывод о том, что в ситуации правовой неопределенности статуса КФХ экономическое стимулирование сельхозпроизводителей частично теряет свой смысл. Предлагается исключить из законодательной конструкции КФХ указание на признак семейственности (родства), определить правоспособность КФХ как общую.

Ключевые слова: крестьянское (фермерское) хозяйство, правовой статус, правоспособность, юридическое лицо, индивидуальный предприниматель.

The legal status of the peasant (farm) economy: the features of formation, the current state and development prospects

Abstract: the relevance of the article is determined by the theoretical and practical importance of the issues of the formation of the optimal legal status of peasant (farm) farms (hereinafter referred to as "peasant farms"), which is necessary to increase the effectiveness of their functioning in the modern economic space of Russia. The purpose of the article is to determine the place of the PF in the system of subjects of civil law, identify problems and make suggestions and recommendations aimed at further improving the legislation. Methods: General scientific (dialectics, analysis and synthesis) and private scientific methods of research (formal-legal, comparative-legal, historical) were used. Results: in the article the changes in the legal status of the peasant farms are considered in chronological order, the consequences of these changes are indicated. The authors conclude that the economic stimulation of agricultural producers partially loses its meaning in the situation of legal uncertainty of the status of peasant farms. It is proposed to exclude from the legislative design of the peasant farm an indication of the sign of family (kinship), and also clearly define the legal capacity of the peasant farm as a general.

Keywords: peasant (farm) economy, legal status, legal capacity, legal entity, individual entrepreneur.

Современная мировая экономическая и политическая ситуация, меняющиеся международные отношения, продолжающаяся «санкционная

война» свидетельствуют о необходимости наращивания экономического потенциала российского сельского хозяйства, от уровня развития которого зависит уровень развития государства. Для обеспечения продовольственной независимости России от внешних условий прежде всего необходимо вывести отечественное сельское хозяйство на уровень, который бы позволил обеспечить население российским продовольствием. Этим вопросам уделяется сегодня огромное внимание. Смоделированная еще в 2012 г. Правительством РФ государственная программа поддержки сельского хозяйства [1], которая рассчитана на период с 2013 по 2020 г., ежегодно корректируется. Только в 2017 г. несколько раз изменялись правила предоставления и распределения субсидированных средств [2], были увеличены объемы финансирования сельскохозяйственной отрасли. Несмотря на то, что экономика страны находится в кризисе, было принято решение о дополнительном финансировании сельскохозяйственной отрасли, в надежде на то, что инвестиция окажется оправданной и положительно повлияет на экономическую ситуацию. По официальным данным, общая сумма субсидий для 79 субъектов РФ составила около 17 млрд рублей [3]. Огромная роль в развитии сельского хозяйства принадлежит КФХ. Экономическое стимулирование сельхозпроизводителей частично теряет свой смысл в ситуации правовой неопределенности статуса КФХ. Не случайно результаты Всероссийской сельскохозяйственной переписи продемонстрировали сокращение фермерских хозяйств за последние 10 лет более чем на 46 %, т.е. число КФХ заметно уменьшилось, в то время как число индивидуальных предпринимателей, задействованных в сельском хозяйстве, наоборот, выросло. Согласно предварительным результатам переписи 10 лет назад на селе работали 32 тыс. предпринимателей, сегодня — 38 тысяч [4].

Результативность хозяйственной деятельности сельхозпроизводителей во многом зависит от их правового статуса. На протяжении нескольких десятков лет в правовой науке обсуждается вопрос о месте КФХ среди субъектов российского права. В ходе земельной и аграрной реформ законодатель попытался наделить их всеми атрибутами субъектов права, что привело к признанию КФХ юридическими лицами. По мнению большинства юристов, наделение КФХ статусом юридического лица противоречит положениям общей теории права. Казалось, законодатель прислушался к мнению научного сообщества и в ходе разработки Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) принял решение, согласно которому КФХ не могут создаваться как юридические лица, а глава КФХ признается предпринимателем с момента государственной регистрации хозяйства. Однако данное положение также не отличалось однозначностью, т.к. было неясно, кого именно считать субъектом права: КФХ, его главу или его членов. Как отметил Е.А. Суханов, в последней редакции ГК РФ под «мощнейшим лоббистским давлением» произошло восстановление признания крестьянских (фермерских) хозяйств особым видом юридических лиц — разновидностью хозяйственных товариществ» [5]. Исследователь обратил внимание на то, что количество КФХ, ранее созданных как юридические лица и продолжающих существовать сегодня в этом статусе, превышает 100 тысяч.

Дуализм в правовом регулировании деятельности КФХ (ГК РФ и Федеральный закон от 11 июля 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»), выражающийся в возможности существования как КФХ, наделенных статусом юридического лица, так и КФХ, таковым не обладающих, где глава зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя, создает неопределенность правового статуса фермерского хозяйства и ставит перед наукой задачу поиска возможных путей дальнейшего развития, совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере.

Проведенный нами исторический анализ показывает, что правовой статус КФХ изменялся неоднократно. Подобная ситуация начала складываться еще в 90-х гг. XX в. и, несмотря на постоянную критику правоприменителей и ученых-цивилистов, положение до сих пор не изменилось.

Сегодня в гражданско-правовой доктрине распространена позиция, согласно которой предлагается выделять две формы крестьянско-фермерских хозяйств: форму коммерческого юридического лица и форму индивидуального предпринимателя, являющегося главой крестьянско-фермерского хозяйства, созданного без образования юридического лица. Некоторые авторы избегают чрезмерной конкретизации: «в настоящее время в законодательстве имеют место два вида крестьянских (фермерских) хозяйств: обладающие статусом юридического лица и не имеющие его» [6]. Три вида крестьянско-фермерских хозяйств выделяет М.Н. Илюшина: в форме индивидуального предпринимателя, являющегося главой хозяйства и действующего единолично; в форме договорного объединения членов крестьянского (фермерского) хозяйства; в форме коммерческого юридического лица [7]. Аналогичного мнения придерживается Г.А. Писарев. Есть и иная точка зрения, согласно которой сегодня сформировалось четыре различных вида крестьянских (фермерских) хозяйств: 1) КФХ, созданные в начале 1990-х гг. как юридические лица [8]; 2) КФХ, созданные после введения в действие части первой ГК РФ без статуса юридического лица на основе соглашения о создании крестьянского (фермерского) хозяйства, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 11 июля 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» [9]; 3) КФХ, состоящие из одного участника, имеющего статус индивидуального предпринимателя; 4) КФХ, предусмотренные ст. 86.1 ГК РФ как самостоятельные юридические лица.

Сложившаяся ситуация создает определенные трудности для других участников рынка, в том числе потенциальных контрагентов, и является фактором, препятствующим поддержанию стабильности гражданского оборота.

Первоначально законодатель наделил КФХ статусом юридического лица. Статус закреплялся в ст. 1 Закона РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», предлагавшей легальное определение, в силу которого КФХ признавался «самостоятельный хозяйствующий субъект с правами юридического лица, представленный отдельным гражданином, семьей или группой лиц, осуществляющий производство, переработку и реализацию сельскохозяйственной продукции на основе использования имущества и находящихся в их пользовании, в том числе в аренде, в по-

жизненном наследуемом владении или в собственности земельных участков» [8]. Уже тогда ученые-цивилисты говорили о противоречивости конструкции КФХ. Так, В.В. Устюкова [10] считала, что КФХ не свойственны традиционные признаки юридических лиц, т.к. у него нет обособленного имущества, по его обязательствам отвечают его члены, нет организационного единства, несмотря на признак семейного единства, которым законодатель наделил КФХ. В.П. Мозолин и Е.А. Суханов отрицали возможность наделения КФХ статусом юридического лица. Решение законодателя наделить его данным статусом было политическим решением, цель которого сводилась к уравниванию в правах фермеров с колхозами и совхозами.

После принятия части первой ГК РФ в системе юридических лиц крестьянско-фермерское хозяйство не значилось. В ст. 23 ГК РФ «Предпринимательская деятельность гражданина» предусматривалось, что с даты регистрации КФХ осуществляет деятельность без образования юридического лица, а его глава действует в статусе индивидуального предпринимателя.

С 1995 г. КФХ начали оформлять свой статус по-новому, субъектом правовых отношений выступал глава хозяйства, являющийся индивидуальным предпринимателем. Получилось, что под создаваемым хозяйством стало пониматься договорное объединение, порождающее по общему правилу право общей совместной собственности на имущество, регистрируемое в качестве хозяйства, а его главе автоматически присваивался статус индивидуального предпринимателя. Казалось, что законодатель устранил ошибку, так называемое «юридическое недоразумение», КФХ перестало быть юридическим лицом. Однако сами КФХ, утратив свой статус, были недовольны, поскольку полагали, что статус индивидуального предпринимателя изменил отношение к ним чиновников, партнеров по бизнесу и населения в целом в худшую сторону.

Дальнейшее развитие статуса КФХ связано с принятием Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», на основании которого ранее действовавший Закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» утратил силу. В указанном Законе 2003 г. уточняется, что КФХ действует без образования юридического лица.

С появлением Федерального закона от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», которым ГК РФ был дополнен ст. 86.1, КФХ вновь получили возможность создаваться как юридические лица. Из содержания п. 2 ст. 50, п. 1 ст. 65.1 ГК РФ следует, что законодатель определил крестьянское (фермерское) хозяйство как самостоятельную организационно-правовую форму коммерческой организации, являющуюся корпоративным юридическим лицом.

Смена правового статуса, его неоднозначность влекут огромные проблемы для самих КФХ. В ряде случаев они теряют возможность получить долгосрочные инвестиционные кредиты, что ограничивает их доступ к участию в государственных долгосрочных целевых программах, направленных на их

поддержку, влекут затраты на переоформление, требующееся в случае перехода из одной организационно-правовой формы в другую.

Одним из ключевых вопросов является вопрос об организационно-правовой форме КФХ. Наиболее четко и всеобъемлюще на него ответил С.А. Зинченко: «Это уникальное хозяйственное образование, представляющее большую сложность при выявлении его правовой природы оно концентрирует в себе комплекс теоретических и правоприменительных проблем» [11].

По нашему мнению, уникальность КФХ состоит в том, что российское гражданское законодательство ст. 2 ГК РФ закрепляет исчерпывающий перечень субъектов гражданских правоотношений, среди которых нет крестьянско-фермерского хозяйства. В связи с этим цивилисты пытаются ответить на вопрос о видовой принадлежности КФХ как субъекта. Н.Н. Мельников называет его «переходной юридической формой», представляющей собой правосубъектную единицу [12]. В качестве много-субъектного объединения, простого товарищества рассматривает КФХ Е.А. Суханов [13]. Схожих взглядов придерживается З.С. Беляева, которая называет КФХ совокупным предпринимательством. Т.Е. Абова считает, что КФХ занимает особое место в Гражданском кодексе, поэтому нельзя определять его статус ни через призму главы КФХ, ни через юридическую личность. О.А. Макарова также полагает, что это не юридическое лицо, а специфическая форма предпринимательства в сельском хозяйстве. Ю.К. Толстой отстаивает позицию, согласно которой более жизнеспособными будут КФХ, не являющиеся юридическим лицом [14].

Как видим, большинство представителей научного сообщества полагают, что наделять КФХ статусом юридического лица не разумно в связи с тем, что это противоречит понятию юридического лица, ведь имущество принадлежит членам хозяйства на праве общей долевой собственности. Большинство ученых предлагают субъектом правоотношений считать главу фермерского хозяйства — предпринимателя, однако в таком случае терпит смысл конструкция «объединение граждан», являющихся собственниками имущества хозяйства. Представляет интерес позиция представителей науки аграрного и земельного права, которые высказываются против рассмотрения деятельности хозяйства через индивидуальную предпринимательскую деятельность. Свое мнение они обосновывают тем, что исторически КФХ формировалось как семейно-трудовое объединение граждан [14].

Особого внимания заслуживает признак семейственности (родства), который то появляется, то исчезает из законодательства. Первый закон «О КФХ» 1990 г. допускал возможность создания хозяйств, члены которых не являлись родственниками, Закон 2003 г. установил в качестве правила возможность участия в КФХ родственников (супругов, детей, родителей, братьев, сестер, дедушек, бабушек).

В действующей редакции ГК РФ признак родства в числе признаков КФХ не закреплен. Единства мнения среди цивилистов в отношении целесообразности наделяния КФХ данным признаком нет.

Такие ученые, как Ю.Н. Андреев, Н.Н. Мельников, поддерживают идею включения признака семейственности, другие — М.И. Козырь, З.С. Беляева — считают его лишним, указывая в ряду недостатков Закона [15]. С признаком семейственности связано ограничение количества участников КФХ, установленное Законом (не более трех семей; не являющихся членами семьи главы — не более 5 человек).

На наш взгляд, нет необходимости ограничивать количество членов КФХ и вообще использовать признак родства в конструкции КФХ. Основной, закрепленный в ГК РФ признак КФХ — осуществление предпринимательской деятельности, о чем свидетельствуют содержание ст. 23 и 86.1 ГК РФ, а также расположение норм о КФХ в разделе ГК РФ, посвященном коммерческим корпоративным организациям. На основании изложенного предлагаем исключить упоминание признака семейственности из норм, определяющих правовой статус КФХ.

Кроме того, в науке не получил однозначного решения вопрос о характере правоспособности КФХ. Анализируя нормы Закона 2003 г. «О КФХ», исследователи отмечают специальную правоспособность хозяйства, основываясь на содержании ст. 19, где названы виды деятельности, которыми может заниматься хозяйство, а именно: производство, переработка, хранение и т.п. сельскохозяйственной продукции. Толкование нормы ст. 19 не позволяет однозначно утверждать, что перечень видов деятельности носит исчерпывающий характер. В связи с этим М.Ю. Тихомиров полагает, что Закон не дает четкого ответа на вопрос о виде правоспособности КФХ [16]. Есть еще одна интересная позиция, согласно которой фермерское хозяйство как субъект вообще не обладает правоспособностью, т.к. выступает коллективным образованием. В таком случае авторы предлагают правоспособностью КФХ считать правоспособность его главы, другие полагают, что не последнее место занимает и правоспособность остальных членов хозяйства.

Считаем, что если исчерпывающий перечень видов деятельности не установлен, то следует руководствоваться общими принципами гражданского законодательства, согласно которым субъект права может заниматься любым видом деятельности, не запрещенным законодательством. Следуя позиции законодателя, предлагаем считать правоспособность КФХ универсальной (общей).

Кроме того, до сих пор не получил необходимого правового регулирования ряд других вопросов, определяющих деятельность КФХ в качестве юридического лица, а именно: вопросы об учредительном документе, его содержании, субъектном составе КФХ нового формата, в том числе наличии (отсутствии) количественных ограничений, правах и обязанностях членов КФХ, структуре и полномочиях органов управления, формировании имущественных фондов, реорганизации и ликвидации и пр. Значительная часть из них не может быть разрешена только при помощи корпоративных актов, в связи с чем требуется принятие нового закона о КФХ.

Подводя итог, отметим, что необходимо привести нормы действующего законодательства к единообразию. Полагаем, что КФХ могут действовать как коммерческое юридическое лицо, как индивидуальный предприниматель или на основании договора простого товарищества, который допускает ведение совместной сельскохозяйственной деятельности.

Список литературы:

1. О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы: постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. № 717 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2012. — № 32, ст. 4549.
2. О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы: постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 396 // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2017. — № 15, ст. 2227.
3. Субсидии фермерам в 2017 году. — URL: <http://terrafaq.ru/zemlya/zemleustroystvo/subsidii-fermeram.html> (дата обращения: 07.12.2017).
4. За 10 лет фермерских хозяйств стало меньше на 40 %, зато они укрупнились — Rosstat. — URL: <http://www.vedomosti.ru/business/news/2016/09/15/657097-fermerskikh-hozyaistv> (дата обращения: 23.12.2017).
5. Суханов, Е.А. Предпринимательские корпорации в новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации // Журнал российского права. — 2015. — № 1. — С. 6.
6. Галов, В.В. Крестьянское (фермерское) хозяйство в доктрине, законодательстве, правоприменении: подходы, проблемы, решения / В.В. Галов, С.А. Зинченко // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2013. — № 4. — С. 28–38.
7. Илюшина, М.Н. Реформа ГК России: правовой статус крестьянского (фермерского) хозяйства // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2015. — № 7.
8. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: закон РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1990. — № 26, ст. 324 (утратил силу).
9. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: федеральный закон от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ // Российская газета. — 2003. — 17 июня.
10. Беляева, З.С. Крестьянское (фермерское) хозяйство как субъект гражданского права // Субъекты гражданского права / отв. ред. Т.Е. Абова. — М., 2005.
11. Зинченко, С.А. Об очередных попытках законодателя разрешить проблемы правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства // Юрист. — 2016. — № 7. — С. 32–35.
12. Мельников, Н.Н. Понятие крестьянского (фермерского) хозяйства // Журнал российского права. — 2007. — № 2.
13. Комментарий к части первой ГК РФ для предпринимателей / отв. ред. М.И. Брагинский. — М., 1995.
14. Мельников, Н.Н. Теоретические проблемы формирования правового статуса крестьянского (фермерского) хозяйства: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук. — М., 2012. URL: <http://www.dissercat.com/> (дата обращения: 08.12.2017).
15. Суюндукова, А.Ю. Гражданско-правовой статус крестьянского (фермерского) хозяйства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2011. URL: <http://www.dissercat.com/> (дата обращения: 24.12.2017).
16. Комментарий к Федеральному закону «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» (постатейный) / под ред. М.Ю. Тихомирова. — М., 2006.

Р.В. Нутрихин,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры экологического, земельного и
трудового права Северо-Кавказского
федерального университета

R.V. Nutrikhin,
Candidate of Law, Associate professor
North-Caucasus Federal University
nut-roman@yandex.ru

Ответственность за нарушение норм об использовании конфессиональных земель и иной религиозной недвижимости в Российской Империи

Аннотация: в статье рассматривается институт юридической ответственности за нарушение режима использования земель и иного недвижимого имущества религиозных организаций по нормам Свода законов Российской Империи, сравнивается ответственность за различные правонарушения в данной сфере для разных конфессий до революции. Подобная ответственность в российском имперском законодательстве устанавливалась за ненадлежащее использование конфессиональных земель и иных недвижимых объектов лицами, исполнявшими обязанности по управлению данным имуществом. Кроме того, юридическая ответственность наступала за неадекватное расположение культовых объектов. Делается вывод о большем развитии данного института в дореволюционном законодательстве по сравнению с современным.

Ключевые слова: ответственность, религиозные организации, недвижимость, Российская Империя.

Responsibility for violation of norms on use of confessional lands and other religious real estate in the Russian Empire

Abstract: This article considered the institute of legal responsibility for violation of a mode of use of lands and other real estate of the religious organizations in the norms of the Code of laws of the Russian Empire, comparative analysis of responsibility for various offenses in this sphere for different faiths before revolution. The institute of responsibility for violation of a legal regime of the religious real estate is considered on the example of three faiths — Christianity, Islam and Judaism. Such responsibility in the Russian imperial legislation was established for inadequate use of confessional lands and other immovable objects by persons who fulfilled duties on management of this property. Besides, legal responsibility came for an inadequate arrangement of cult objects. The conclusion about the best development of this institute in the pre-revolutionary legislation in comparison with present time is drawn.

Keywords: responsibility, religious organization, real estate, Russian Empire.

Отечественный дореволюционный законодатель уделял пристальное внимание правовому режиму земель и иного недвижимого имущества религиозных организаций. Целью регулирования было не только упорядочение повседневного использования конфессиональной недвижимости, но и ее юридическая охрана. Признавая особую важность религиозной сферы жизни общества, государство стояло на страже имущественных интересов каждой конфессии, которые выражались прежде всего в сохранении принадлежащей ей собственности. Значительная часть соответствующих норм Свода законов Российской Империи была посвящена юридической ответственности лиц, уполномоченных управлять и распоряжаться религиозной недвижимостью, за злоупотребления при осуществлении пол-

номочий. Предусматривалась ответственность и за нарушение норм и запретов, связанных с размещением культовых зданий.

В частности, § 79 Высочайше утвержденного 13 апреля 1835 г. Положения о евреях устанавливал, что отправление богослужения по иудейскому обряду может совершаться лишь в зданиях, положенным образом отведенных религиозной общине для таковых целей. «Общественные молитвы и богомоление могут быть совершаемы токмо в особых зданиях, для сего определенных: Синагогах (Бесакнысое) и молитвенных школах (Бесамедраш). Если бы кто попустил отправление оных в своем доме без дозволения губернского начальства, с такового взыскивается 1 000 рублей штрафа в пользу Приказа Общественного Призрения, или буде дом стоит менее сей цены, сумма равная цене дома» [4, с. 370]. Кроме того, согласно § 80 Положения, еврейские молитвенные дома, построенные с нарушением закона, подлежали сносу или переделке за счет виновных. Эти нормы Положения о евреях отчасти перешли и в ст. 1301 Уставов Духовных Дел Иностранных Исповеданий (ч. 1 т. XI Свода законов), где несанкционированное властями приспособление частных домовладений под синагоги воспрещалось под страхом уголовного преследования [6, с. 124]. Аналогичная норма содержалась и в ст. 153 Устава Строительного (ч. 2 т. XII Свода законов) [7, с. 227].

Статья 1074 Уложения о Наказаниях (т. XV Свода законов) гласила: «За построение еврейских синагог и молитвенных школ без надлежащего разрешения и за построение оных не в предписанном расстоянии от христианских церквей виновные подвергаются также денежному взысканию не свыше 200 рублей. Построенные без соблюдения сих правил здания, по усмотрению главного местного начальства, переносятся на другие места на счет виновных, а когда сие необходимо, и вовсе закрываются» [5, с. 113]. Штраф в данном случае, как мы видим, был существенно снижен, но сохранялась возможность приведения недвижимости в состояние, предшествовавшее правонарушению, путем упразднения незаконно созданной синагоги.

На практике такие случаи нечасто, но все же были. Отмечается, что «в Москве хоральная синагога была построена в 1891 г., но московскому генерал-губернатору не понравился купол синагоги, напоминавший, по его представлению, православную церковь. Синагогу закрыли, и она была открыта только в 1906 г., после обнародования Манифеста 1905 г.» [2, с. 426].

Что же касается юридической ответственности за построение синагог «не в предписанном расстоянии от христианских церквей», то и на этот счет в законодательстве содержались особые установления. Согласно § 80 Положения о евреях, их молитвенные здания должны были строиться так, чтобы они «не были в близком расстоянии от христианских церквей» [4, с. 370]. Ввиду очевидной неконкретности формулировки данный тезис нуждался в существенном уточнении, что и было сделано 26 июня 1844 г., когда получило Высочайшее утверждение мнение Государственного Совета о том, что «еврейские синагоги и молитвенные школы не могут быть вновь устраиваемы на одной улице или площади с православными церквями иначе, как в расстоянии от сих последних, по крайней мере, на сто саженей; на

другой же от церкви улице не ближе пятидесяти саженей» [1, с. 569]. Позднее эта норма была оформлена в виде ст. 150 Устава Строительного [7, с. 227].

Выделение земли для мечетей в Российской Империи также было связано с правовой регламентацией мусульманского храмового строительства. Статья 1388 Устава Иностранных Исповеданий гласила: «Строение новых мечетей допускается не иначе, как по правилам Устава Строительного с обозначением их содержания» [6, с. 132]. Статья 159 Устава Строительного указывала выделять земельные участки в селениях под новые мечети на площадях, а если таковых не было, то хотя бы на таком открытом месте, чтобы расстояние от мечети до иных строений составляло не менее двадцати сажен. Строительство мечети совершалось лишь после утверждения губернским начальством письменного прошения, поданного от имени прихожан и духовенства в Магометанское Духовное Правление по территориальной подведомственности. Разрешение на постройку давалось только при наличии в безмечетном приходе не менее двухсот душ мужского пола. Кроме того, такой приход обязан был изъявить согласие содержать своими средствами как саму мечеть, так и состоящих при ней лиц духовного звания. Это означало оформление согласия потенциальных прихожан на выдел соответствующей земли из их наделов (общих или частных) для мечети и ее духовенства, если такая земля не была заранее пожертвована кем-либо из собственников в индивидуальном порядке. Нарушение правил строительства мечети и особенно несоблюдение нормы об отводе под такое строение земельного участка (не менее чем на двадцать сажен во все стороны от мечети) влекли за собой наступление уголовной ответственности, о чем было сказано в ст. 160 Устава Строительного: «Винные в построении мечетей без разрешения подлежащего начальства или же в построении оных в селениях, не в предписанном от других строений расстоянии, подвергаются ответственности по ст. 1073 Уложения о Наказаниях» [7, с. 228].

Статья 1073 Уложения о Наказаниях предусматривала, что «за построение в городах и селениях для жителей магометанской веры мечетей без разрешения подлежащего начальства или же за построение оных в селениях не в предписанном от других строений расстоянии виновные подвергаются денежному взысканию не свыше 200 рублей, и построенные ими мечети, по усмотрению главного местного начальства, исправляются или переносятся на другое место, или же, когда сие необходимо, и вовсе закрываются» [5, с. 113].

Таким образом, несоблюдение предписаний о месте, отводимом для мечети, грозило не только уголовной ответственностью виновным лицам, но и упразднением незаконной мечети. Подобный случай произошел в городе Ставрополе, где мусульманская община в конце XIX в. начала строить без достаточных правовых оснований мечеть на вакуфной земле, пожертвованной для этих целей одним из местных купцов. Несмотря на все переговоры с губернской канцелярией, земля была отобрана (см.: Государственный архив Ставропольского края, ф. 68, оп. 2, д. 4399; ф. 68, оп. 2, д. 5201).

Отдельным видом юридической ответственности исламского духовенства за ненадлежащее использование религиозной недвижимости была ответственность за нарушение законодательства о так называемых «вакуфах» — землях

и ином недвижимом имуществе, пожертвованном мусульманской общине. Данное понятие было заимствовано российским дореволюционным законодательством с некоторыми видоизменениями и уточнениями из исламского религиозного права. Широкими полномочиями по использованию и распоряжению вакуфными землями и иной недвижимостью вакуфа обладало мусульманское духовенство. В законе предусматривался ряд ограничений в использовании такого имущества. Несоблюдение этих ограничений также влекло наступление юридической ответственности.

Духовенство, непосредственно управлявшее вакуфом, могло отчуждать так называемые «ненужные» вакуфные земли путем продажи (с разрешения государственных органов), а также сдавать их в аренду (сроком не более 3-х лет). При такой широте означенных полномочий российское дореволюционное право предусматривало имущественную ответственность духовных лиц, управлявших вакуфом. Пункт 1-прим. приложения к ст. 1391 Устава Иностранных Исповеданий устанавливал, что «если владеющий частным вакуфом или магометанское духовенство нарушат предписываемые о вакуфах правила, то виновные предаются суду и, по определению оного, за убытки, сим нарушением казне причиненные, подвергаются соразмерному взысканию» [6, с. 174]. Несмотря на то, что собственниками вакуфных земель по российскому закону были мечети, пострадавшей стороной при расточительном управлении этими землями в законе прямо называлась государственная казна.

На мусульманское духовенство, ведавшее вакуфными землями, возлагалась обязанность по самостоятельной уплате поземельного налога и всех земских сборов. Невыполнение или ненадлежащее исполнение обязанности влекло имущественную ответственность. В п. 3 приложения к ст. 1391-прим. Устава Иностранных Исповеданий указывалось, что «в случае накопления недоимок в платеже означенных сборов, находящиеся в ведении неисправных духовных лиц вакуфные имущества могут быть от них временно отобраны по распоряжению Комиссии о вакуфах и сданы сею Комиссиею в аренду с торгов для пополнения причитающихся взысканий из арендных платежей. Остальные за таковым погашением суммы выручаемых арендных платежей выдаются подлежащим духовным лицам» [6, с. 175].

Закон предписывал расходовать доходы с мусульманских земель на нужды исламского духовенства, религиозных учреждений и приходских обществ. При этом духовенству запрещалось отсылать средства из доходных вакуфных статей для поддержки заграничных единоверцев без одобрения Духовного Правления и разрешения Кавказского Наместника. Статьи 1492, 1607 Устава Иностранных Исповеданий предписывали: «Сбор для отправления за границу и самая отсылка за границу доходов с имуществ мечетских, училищных и иных, именуемых вакуфами, без предварительного на то согласия Духовного Правления и разрешения Наместника Его Императорского Величества на Кавказе, воспрещаются. О всяком нарушении сего правила и обнаруженном покушении на оное мусульманские духовные обязаны доводить до сведения местного гражданского начальства» [6, с. 140, 149].

Для лиц, управлявших магометанскими землями и причинивших ущерб имущественным интересам мечети, тоже предусматривалась ответственность. Причем вакуфная земля по степени ее правовой охраны приравнивалась к государственному имуществу. Специальных составов на этот счет в Уложении о Наказаниях не было, но ст. 1553, 1668 Устава Иностранных Исповеданий определялось, что «за всякий противозаконный расход из духовных имуществ, доходов с них и сборов или за причиненный им ущерб виновные в том лица, коим вверено управление и охранение духовного достояния, подвергаются ответственности, установленной за подобные действия в отношении имуществ казенных» [6, с. 145, 154]. Процессуальный порядок защиты нарушенных имущественных прав исламской конфессии был идентичен рассмотрению дел о защите государственных имуществ и осуществлялся в рамках гражданского производства. Статьи 1554, 1669 Устава Иностранных Исповеданий гласили: «Иски и тяжбы об имуществе, принадлежащих мусульманским духовным установлениям, с другими ведомствами, равно и с частными лицами, производятся по общим правилам гражданского судопроизводства, установленным для дел казенного управления» [6, с. 145, 154].

Ошибочно было бы полагать, что указанные ограничения и установленные в связи с ними меры юридической ответственности касались лишь нехристианских (по терминологии дореволюционного законодательства «терпимых») вероисповеданий. Существовали свои требования и в отношении недвижимого имущества православных и иных христианских конфессий. Так, например, законодатель долгое время пытался ограничить неконтролируемое возведение христианских церквей в частных имениях [3, с. 23] и воспрепятствовать недолговечному строительству храмовых зданий из дерева для повсеместной замены их каменными. Статья 1066 Уложения о Наказаниях предписывала: «Кто построит церковь православную или церковь или каплицу одного из других христианских вероисповеданий, или же учредит оную у себя в доме, не получив на то дозволения от надлежащего духовного и светского начальств, тот подвергается за сие денежному взысканию не свыше 500 рублей. Вместе с сим надлежащие начальства духовное и светское постановляют, должна ли церковь или каплица быть оставлена или упразднена» [5, с. 112]. Как видим, штраф за неправомерное построение православных и иных христианских церквей (500 руб.) был выше, чем штраф за аналогичное правонарушение в отношении мечетей и синагог (200 руб.). Было бы заманчиво видеть в этом толерантный и подчеркнуто недискриминационный характер русского дореволюционного законодательства, однако думается, что дифференцированный подход объяснялся более широким распространением самовольной постройки православных церквей в сравнении с прочими, а следовательно, и необходимостью ужесточения санкций в борьбе с подобными правонарушениями именно среди доминировавшего христианского населения.

За строительство деревянных церквей и каплиц на территориях, где это было прямо запрещено законом, ст. 1067 Уложения о Наказаниях грозила штрафом до 300 рублей, а также закрытием таких нелегальных построек.

В целом можно сделать вывод о том, что в Своде законов Российской империи был сформирован развитый институт ответственности за нарушение правил использования земель и иного недвижимого имущества религиозных организаций. Нормы данного института были направлены, главным образом, на сохранение конфессиональной собственности и ее использование по целевому назначению, посредством чего государство, по сути, обеспечивало защиту имущественных интересов религиозных общин.

Список литературы:

1. Высочайше утвержденное 26 июня 1844 г. мнение Государственного Совета «О правилах, в каком расстоянии от православных церквей должны быть устраиваемы еврейские синагоги и молитвенные школы» // Полный хронологический сборник законов и положений, касающихся евреев, от 1649–1873 г. / сост. В.О. Леванда. — СПб., 1874. — С. 569.
2. История религий в России / под общ. ред. Н.А. Трофимчука. — М., 2002. — 592 с.
3. Нутрихин, Р.В. Строительство церквей на частных землях по законодательству Российской империи // Общество и право. — 2013. — № 2 (44). — С. 23–25.
4. Положение о евреях от 13 апреля 1835 г. // Полный хронологический сборник законов и положений, касающихся евреев, от 1649–1873 г. / сост. В.О. Леванда. — СПб., 1874. — С. 359–376.
5. Уложение о Наказаниях Уголовных и Исправительных // Свод законов Российской империи. — СПб., 1912. — Т. XV. Неофициальное издание. — С. 1–202.
6. Устав Духовных Дел Иностранных Исповеданий // Свод законов Российской империи. — СПб., 1912. — Т. XI. Ч. 1. Неофициальное издание. — С. 1–178.
7. Устав Строительный // Свод законов Российской империи. — СПб., 1912. — Т. XII. Ч. 1. Неофициальное издание. — С. 208–242.

В.А. Шишкин,
*соискатель кафедры экологического,
земельного и трудового права
Северо-Кавказского федерального
университета*

V.A. Shishkin,
*Applicant North-Caucasus Federal
University
kafedraep@mail.ru*

Лесонарушения как проступки против общественного благоустройства в Своде законов Российской империи

Аннотация: рассматриваются некоторые особенности института юридической ответственности за нарушение норм лесного законодательства в дореволюционной России. Значительная часть этого института была представлена нормами Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (т. XV Свода законов Российской империи). Нормы о лесонарушениях, которые содержались в 4-й главе данного Устава, определялись законодателем как «проступки против общественного благоустройства», тогда как в 13-й главе группировались нормы о лесонарушениях как «проступках против чужой собственности». Существенная разница между ними заключалась в том, что нормами 4-й главы обеспечивалась защита леса как важного общественного достояния независимо от его формы собственности и к ответственности по нормам этой главы привлекались преимущественно сами лесовладельцы за хищническое и иррациональное использование своего же леса.

Ключевые слова: юридическая ответственность, лесное право, лесовладельцы, Российская империя.

Forestry violations as offenses against public improvement in Compiled laws of the Russian Empire

Abstract: in article some features of institute of legal responsibility for violation of standards of the forest legislation in pre-revolutionary Russia are considered. Considerable part of this institute was presented by standards of The charter about the punishments imposed by magistrate judges (t. XV Compiled laws of the Russian Empire). Norms on forestry violations which contained in the 4th chapter of the charter, were defined by the legislator as "offenses against public improvement", and norms on forestry violations in the 13th chapter were "offenses against someone else's property". The essential difference between them was that standards of the 4th chapter provided protection of the wood as important social value irrespective of his form of ownership, and owners of the woods bore responsibility on standards of this chapter in case of injurious and irrational use of the wood.

Keywords: legal responsibility, forest right, forest owners, Russian Empire.

История института юридической ответственности за нарушение норм лесного права в дореволюционной России обладает несомненной актуальностью и представляет собой немалый научный интерес для современных исследователей, поскольку при советской власти этот историко-правовой опыт в нашей стране практически не изучался. Между тем нормы об ответственности за аналогичные правонарушения существуют в современном законодательстве, и для нас очень важно знать, как они возникали и эволюционировали в отечественном праве.

Значение правовой охраны леса и тогда, и теперь трудно переоценить. Россия является одной из крупнейших лесных держав мира, в которой этот важнейший природный ресурс, однако, весьма уязвим, подвергаясь век за веком разного рода противоправным посягательствам. Тому, каким образом этим негативным тенденциям пытался противостоять дореволюционный отечественный законодатель, и посвящена настоящая статья.

Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, был принят в 1864 г., став плодом либеральных реформ того периода. Будучи включенным в XV том Свода законов Российской империи, наряду с Уложением о наказаниях и Уголовным уложением, данный кодекс содержал в себе ряд норм, которые предусматривали юридическую ответственность за нарушения лесного правопорядка [5, с. 17]. В Уставе о наказаниях эти нормы делились на две большие группы: 1) статьи о лесонарушениях, включенные в главу 4 «О проступках против общественного благоустройства» (ст. 57^а–57^б) [9, с. 214–216]; 2) статьи о лесных проступках, помещенные во отделении 2 «О похищении и повреждении чужого леса» главы 13 «О проступках против чужой собственности» (ст. 154–168^б) [9, с. 227–229].

В главе 4 «О проступках против общественного благоустройства» Устава наряду со статьями о лесонарушениях были узаконены нормы об ответственности за засорение водоемов и незаконное водопользование, за нарушение режима округов охраны минераловодских курортов, правил охоты, рыболовства и пользования животным миром, за несанкционированные свалки мусора и иные провинности, связанные с ухудшением санитарного состояния населенных пунктов [7, с. 106–107]. Нельзя не обратить внимание на то,

что название этой главы не отражало ее содержание. Действительно, трудно отнести к общественному благоустройству те же правила охоты и рыболовства или запрет торговли определенными продуктами дикой фауны, равно как и отдельные санкции по лесной части. Однако в рассматриваемой главе явно прослеживается стремление законодателя сгруппировать в отдельный институт нормы не только санитарного, но и эколого-природно-ресурсного характера, что свидетельствует о начале формирования в Российской империи на этапе либеральных реформ 60–70-х гг. XIX в. представления о важности и самостоятельном значении природоохранного права. С этого момента происходит вычленение если не в обособленную отрасль права, то, по крайней мере, в отдельную отрасль законодательства, что положило начало возникновению российского экологического права. И если сегодня в названии соответствующей главы нам видится определенная недоработка, то это связано лишь с неразвитостью отечественной экологической науки и специальной терминологии в то время, когда природоохранные правовые концепции находились еще в самом зачатке.

В этом санитарно-природно-ресурсном массиве норм Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, нормы по лесной части занимали заметное место (7 статей об ответственности за лесонарушения из 31-й статьи главы 4, а также 4 примечания). Данное обстоятельство указывает на то, что лес рассматривался дореволюционными юристами в качестве важного компонента окружающей среды, который часто подвергался разным противоправным посягательствам и потому требовал особой правовой охраны [1, с. 38]. Правда, лесозащитные нормы главы 4 Устава были введены в его редакцию лишь после 1906 г. Это означает, что в 1864 г. и позднее этих норм в главе 4 не было, так что ее содержание тогда больше соответствовало заглавию «Об общественном благоустройстве». Включенные после 1906 г. в главу 4 меры лесной ответственности были впервые установлены разными отдельными законами последней четверти XIX — начала XX в. [6, с. 89]. Пожелав интегрировать эти нормы в Свод законов, законодатель не нашел для них лучшего места, чем в главе об «Общественном благоустройстве» как наиболее близкой им по смыслу, где они в итоге и оказались.

Нормы об ответственности за лесонарушения в Уставе о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, можно разделить на две группы: 1) за незаконную порубку деревьев, а также несанкционированное использование иных ресурсов леса; 2) за нарушение установленного режима целых лесных участков [2, с. 259–270]. Пожалуй, основной особенностью конструирования института ответственности за лесонарушения в данном Кодексе было то, что одна и та же санкция применялась ко многим проступкам, совершаемым в лесах.

Так, например, ст. 57² вводила санкции: за порубки в защитных лесах до утверждения там планов лесного хозяйства; за порубки в любых лесах с нарушением лесохозяйственного плана; за выкорчевывание корней и пней в защитных лесах, если запрет на это также содержался в плане лесного хозяйства; за производство опустошительной рубки в лесах всех видов по-

сле того, как Лесоохранительным комитетом было постановлено такую рубку прекратить или приостановить. К ответственности по этой статье привлекались, как правило, лесовладельцы за нарушения в принадлежавших им лесах.

В случае нарушения ст. 57² впервые виновные лица подвергались сравнительно мягкому взысканию с них денежной стоимости срубленного леса, которая определялась исходя из местной лесной таксы, установленной ведомством Главного управления землеустройства и земледелия для леса низшего по уезду разряда. В области Войска Донского в таких случаях применялась войсковая такса, определенная для леса низшего разряда по округу. Если же перечисленные правонарушения совершались два и более раз, то во всех последующих случаях виновные подвергались двойному денежному взысканию. Кроме того, незаконно срубленный лес, а также выкорчеванные пни и корни подлежали конфискации, а при невозможности таковой виновный должен был уплатить в казну их полную стоимость. Более того, если правонарушитель привлекался к ответственности уже после того, как он успел использовать или продать незаконно добытую древесину, он сразу уплачивал ее двойную стоимость, а при повторном совершении проступка в аналогичных условиях — тройную [9, с. 214–215].

Статья 57⁶ те же санкции налагала за рубку деревьев в лесах, состоявших под надзором казенного управления в майоратных имениях Царства Польского, а также в ленных и поиезуитских лесах западных губерний при нарушении утвержденных лесохозяйственных планов в количестве срубленных деревьев или местах, где порубка этими планами была запрещена. Статья 57⁷ отсылала к тем же санкциям в случае незаконной порубки в нарушение правил, установленных для лесов, обремененных крестьянскими сервитутами в польских губерниях, а также в тех случаях, когда порубка деревьев в указанных лесах была прямо запрещена крестьянскими учреждениями или соединенными присутствиями соответствующего лесоохранительного комитета и местного губернского присутствия по крестьянским делам [9, с. 215].

Статья 57⁷ дополняла эти меры ответственности добавочными санкциями в тех случаях, когда помимо неправильно вырубленного леса виновный занимался еще и расчисткой леса или обращением лесной площади в иной вид угодий. Такая деятельность была запрещена в защитных лесах совершенно, а в иных лесах в том случае, когда Лесной комитет прямо запрещал это надлежаще объявленным постановлением. В указанных случаях виновный также отвечал за незаконно вырубленный лес по предыдущей статье Устава о наказаниях, а также подвергался денежному взысканию по 5 рублей за каждые 100 квадратных сажен леса, незаконно обращенного в иной вид угодий. При этом согласно примечанию 1 к ст. 57⁶, расчищенные лесные площади менее 100 квадратных сажен считались за полную сотню квадратных сажен. Такое наказание, согласно ст. 57⁶, полагалось за расчистку лесной почвы с целью ее обращения в иной вид угодий в лесах майоратных имений в Польше, находившихся под казенным надзором, а

также в ленных и понезуитских лесах во всех западных губерниях. Таким образом, эти леса приравнивались данной нормой к лесам защитным.

Близкая по смыслу этой мере ст. 57⁴ предусматривала ответственность за расчистку или обращение в другой вид угодий лесов, не признанных защитными, по всей России при отсутствии на это разрешения со стороны Лесоохранительного комитета или с нарушением ограничений, предусмотренных таким разрешением. С виновных взыскивалось от 50 копеек до 5 рублей за каждую сотню квадратных сажен леса, незаконно обращенного в иной вид угодий. Аналогичные наказания вменялись ст. 57⁷ за расчистку лесных почв в защитных и во всех иных лесах Царства Польского, если данные леса были обременены крестьянскими сервитутами и действовавший режим этих лесов прямо устанавливал запрет на расчистку лесных участков.

За противозаконный выпас скота в лесах ст. 57⁵ налагала денежное взыскание по таксе за погравы (в соответствии со ст. 166 Устава сельского хозяйства) в расчете на каждую голову скота, выпущенного в лес. Данному наказанию подлежали не только собственники животных, но и сами лесовладельцы, если недозволенная пастыба скота в их лесах производилась с их согласия. В случае невозможности установить точное число голов пасшегося в лесу скота взыскание назначалось в размере не более 10 рублей. Эта последняя санкция полагалась и за запрещенный сбор лесной подстилки, а также за иные недозволенные побочные пользования в защитных лесах. Данная норма ст. 57⁷ распространялась и на леса, обремененные крестьянскими сервитутами, в Царстве Польском.

Статья 57⁸ предусматривала ответственность лесовладельцев за самовольное использование лесной почвы для сельскохозяйственных нужд дольше срока, определенного для этого Лесоохранительным комитетом, за что полагалось денежное взыскание в размере от 50 копеек до 1 рубля за каждые 100 квадратных сажен такой незаконно используемой почвы [9, с. 215].

Таким образом, мы видим, что субъектами лесонарушений, предусмотренных всеми статьями данной главы Устава о наказаниях, являлись прежде всего сами лесовладельцы. Согласно примечанию 2 к ст. 57⁸, к ответственности могли привлекаться вместо лесовладельцев также лица, которым последние доверили право распоряжения своим лесом. Примечание 4 к ст. 57⁸ гласило, что ответственность за незаконную рубку деревьев, корчевку пней и корней, расчистку леса с целью обращения лесных земель в иной вид угодий (ст. 57¹–57⁴) несли также третьи лица-правонарушители, которые совершали эти деяния без ведома лесовладельцев, заранее при этом зная, что такие виды лесопользования в этих лесах законом запрещены. В случае осуществления незаконной порубки или корчевания в чужом лесу виновные обычно привлекались к ответственности по нормам гл. 13 Устава о наказаниях — «О проступках против чужой собственности» [4, с. 33]. Однако при заведомом совершении таких правонарушений там, где данные рубки и корчевания были воспрещены даже самим лесовладельцам, виновные третьи лица, независимо от наказания за самовольное похищение или повреждение чужого леса, привлекались также к ответственности по

ст. 57²–57³ Устава о наказаниях. Тем не менее вместо изъятия у них незаконно добытых лесных ресурсов (которые в этом случае подлежали возврату лесовладельцам) с них всякий раз взыскивалась полная их стоимость [9, с. 215–216].

Примечание 3 к ст. 57⁶ гласило, что если рассмотренные выше правонарушения были допущены чинами лесной стражи в лесах, которые состояли в заведывании или под надзором казенных управлений или удельного ведомства, виновные, в том чиновники, несли уголовную ответственность уже по Уложению о наказаниях (в соответствии с правилами, изложенными в примечаниях к ст. 830 и 830²) [8, с. 80].

Лейтмотивом рассмотренных здесь норм Устава о наказаниях была попытка государства воспрепятствовать расточительному использованию лесов прежде всего со стороны самих лесовладельцев. Возникновение института ответственности последних за нарушение закона в их собственных лесах свидетельствует о зрелом представлении законодателя о лесных ресурсах как об общественно значимой ценности вне зависимости от их формы собственности. На этом этапе лес охранялся правом Российской империи уже не просто как чье-то имущество, а как природный ресурс, ответственность за сохранность и рациональное использование которого несли не только третьи лица-правонарушители, но и сами лесовладельцы.

Список литературы:

1. Ефимова, В.В. Правовое регулирование охраны лесов в Российской империи в 1-й трети XIX в.: закон и практика (на примере Европейского Севера) // Правовые проблемы использования и охраны лесов и повышение лесного потенциала России: сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. — Петрозаводск, 2013. — С. 38–67.
2. Иванова, Ж. Виды и основания ответственности за нарушения лесного законодательства России XIX века // Право и жизнь. — 2003. — № 61. — С. 258–272.
3. Молчанов, Б.А. Виды и основания ответственности за нарушения лесного законодательства России XIX в. // Актуальные проблемы правовой науки: сб. науч. тр. юрид. фак-та. Вып. 1. — Архангельск, 2000. — С. 50–62.
4. Молчанов, Б.А. О судопроизводстве по делам о лесных порубках, поджогах и других нарушениях лесных законов России XIX в. // Актуальные проблемы правовой науки: сб. науч. тр. юрид. фак-та. Вып. 1. — Архангельск, 2000. — С. 33–41.
5. Навасардова, Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. // Общество и право. — 2009. — № 4. — С. 13–17.
6. Навасардова, Э.С. Ответственность за лесонарушения по законодательству Российской империи начала XX в. // Общество и право. — 2009. — № 4. — С. 89–93.
7. Тяпкин, М.О. Преследование нарушений лесного устава в административном порядке в середине XIX — начале XX вв. (на примере Томской области) // Юридическая наука: Проблемы и перспективы развития (региональный аспект): матер. международной науч.-практ. конф.: в 2 т. — Великий Новгород, 2006. — Т. 1. — С. 106–108.
8. Уложение о наказаниях // Свод законов Российской империи. Издание неофициальное в пяти книгах / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. Книга пятая (Т. XIII–XV). — СПб., 1912. С. 1–202.
9. Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями // Свод законов Российской империи. Издание неофициальное в пяти книгах / под ред. И.Д. Мордухай-Болтовского. Книга пятая (Т. XIII–XV). — СПб., 1912. — С. 203–234.

А.Б. Михельсон,
аспирант Северо-Кавказского
федерального университета

A.B. Michelson,
Graduate student North-Caucasian federal
university
adam_mikhelson@mail.ru

Права человека и гражданина в области спорта и физической культуры по законодательству Российской Федерации

Аннотация: феномен физической культуры и спорта в международных, зарубежных и российских правовых актах понимается как часть общей культуры человека. Физкультура и спорт должны способствовать развитию личности, и государство в свою очередь гарантирует это развитие. Законодательство Российской Федерации закрепляет и гарантирует право человека на занятие физической культурой и спортом. Соответственно, в юридической науке существуют исследования содержания права на занятие физической культурой и спортом. Ученые при формулировке указанного права стараются отметить входящие в него правомочия (возможности реализации), однако они забывают проанализировать совокупность правомочий права на занятие физической культурой и спортом в контексте понятия и содержания культуры, культурных прав человека.

Ключевые слова: физическая культура, спорт, правомочия в области физической культуры и спорта, правовой статус спортсмена.

Competences of the person and the citizen in the field of sport and physical culture by the legislation of the Russian Federation

Abstract: The phenomenon of physical culture and sport in the international, foreign and Russian legal acts is understood as a part of the general culture of the person. The physical culture and sport have to contribute to the development of the personality, and the state, in turn, guarantees this development. The legislation of the Russian Federation affirms and guarantees human right on occupation physical culture and sport. Respectively, in jurisprudence there are researches of content of the right for occupation physical culture and sport. Scientists at a formulation of the specified right try to specify the competences (a possibility of realization) entering it. Opinions of authors are various, however they forget to analyse set of competences of the right for occupation physical culture and sport in the context of a concept and the content of culture, cultural human rights.

Keywords: physical culture, sport, competences in the field of physical culture and sport, legal status of the athlete.

Физическая культура и спорт — важная составляющая жизни каждого человека, играющая важную роль в формировании здоровой нации и повышении работоспособности каждого члена общества. Ввиду этого государство должно предоставить гражданам возможности для занятия физической культурой и спортом, а также гарантировать гражданам соответствующие права.

Все государства мира в своем законодательстве так или иначе закрепляют и регламентируют право человека на занятие физической культурой и спортом.

В ч. 1 ст. 7 Конституции РФ сказано: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» [5].

Развитие человека следует рассматривать как многогранный и много-сторонний процесс, охватывающий все стороны личности человека и его роль в обществе и государстве.

В XIX в. в странах Европы и Российской империи правовому регулированию (в определенном смысле) была подвержена только физическая культура как часть процесса воспитания и образования. С 30-х гг. XX в. в европейских странах постепенно принимаются законодательные акты, регламентирующие отношения в области спорта, роль государства в создании условий для занятий спортом для человека. В настоящее время физическая культура и спорт также рассматриваются в качестве составной и неотъемлемой части общей культуры человека.

Аспект такого понимания спорта и физической культуры отражен в принятой 21 ноября 1978 г. Международной хартии физического воспитания и спорта: «Каждый человек обладает основным правом на доступ к физическому воспитанию и спорту, необходимым для развития его личности. Право развивать физические, интеллектуальные и нравственные способности посредством физического воспитания и спорта должно быть гарантировано как в рамках системы образования, так и в других аспектах общественной жизни» (ч. 1.1 ст. 1) [8].

В соответствии с п. 12 ст. 2 действующего Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» спорт — это сфера социально-культурной деятельности как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним [11].

Под физической культурой в данном законодательном акте понимается часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития.

Согласно п. 12 ст. 5 указанного закона к субъектам физической культуры и спорта, в частности, относятся: «граждане, занимающиеся физической культурой, спортсмены и их коллективы (спортивные команды), зрители, спортивные судьи, тренеры и иные специалисты в области физической культуры и спорта в соответствии с перечнем таких специалистов, утвержденным федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта».

Из приведенного перечня физических лиц — субъектов физической культуры и спорта становится ясно, что всех их можно подразделить на общих субъектов (граждане, занимающиеся физической культурой и спортом) и специальных субъектов (все прочие, указанные в приведенном выше п. 12 ст. 5 Закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

Следовательно, у них будут общий правовой статус в области физической культуры и спорта и специальные правовые статусы в области физической культуры и спорта. Реализация этих статусов подразумевает различные правомочия, вытекающие из специфики соответствующих субъектов.

В рамках настоящей статьи рассмотрим правомочия, реализуемые гражданами, занимающимися физической культурой и спортом, вне зависимости от того, кем еще может являться гражданин — тренером, профессиональным спортсменом, спортивным судьей и т.д.

Отметим, что в отечественной юридической литературе нет единого мнения относительно дефиниции права на занятие физической культурой и спортом.

Так, например, Д. Герасимов предлагает следующее определение: «Право на занятие физической культурой и спортом в качестве субъективного права есть закрепленная в Конституции РФ и гарантированная конституционными и отраслевыми нормами реальная, постоянная и неотчуждаемая совокупность правомочий любого индивида беспрепятственно поддерживать свое здоровье и реализовывать себя путем занятий физической культурой и любыми видами спорта, требовать от государства, всех юридических и физических лиц соблюдения конституционных обязанностей, направленных на обеспечение данного права, а также обращаться за государственной или общественной защитой в случае нарушения ими этих обязанностей» [2].

Из данного определения видно, что право на занятие физической культурой и спортом состоит из ряда правомочий, позволяющих индивиду в полной мере реализовать это право. Перечень правомочий, судя по мнениям исследователей, также может весьма различаться.

В частности, А.Н. Егоричев предлагает рассматривать следующие правомочия права на занятие физической культурой и спортом: а) право на поощрение и финансирование со стороны государства развития физической культуры и спорта; б) право на равный доступ к занятиям физической культурой и спортом; в) право на государственную поддержку спортивных объединений; г) право на обеспечение населения необходимым количеством спортивных сооружений; д) право на обеспечение и стимулирование создания учреждений дополнительного образования спортивной направленности [4].

Р.Д. Гребнев в содержание права на занятие физической культурой и спортом включает такие компоненты, как: «1) право на охрану здоровья и право на здоровый образ жизни; 2) право на благоприятную психологическую среду и на психологическую разрядку, право на психическое здоровье; 3) право на отдых и досуг, на доступ к развлечениям, включая право на выбор формы досуга (в том числе спортивной формы досуга); 4) право на игру и право на состязательность; 5) право на автономность личности; 6) право на межличностные и общественные коммуникации; 7) право на объединение; 8) право на доступ к культуре и на участие в культурной жизни общества; 9) право на воспитание; 10) право на социальную интеграцию и право на солидарность; 11) право на признание, охрану, защиту и реализацию достоинства личности человека; 12) право на личностное развитие; 13) право на мир и безопасность; 14) право на защиту от дискриминации; 15) интегральное право на определенное качество жизни и благополучие» [3, с. 16–17].

По мнению Т.Н. Тимофейчика, к правомочиям рассматриваемого права человека относятся: 1) свободный доступ каждого человека к спорту как к необходимому условию развития физических, интеллектуальных и нравствен-

ных способностей личности; 2) право каждого на участие в соревнованиях регионального, национального и международного уровня с учетом состояния своего здоровья, возраста, достигнутых спортивных результатов и иных условий, правомерно установленных соответствующими организаторами соревнований; 3) право на безопасность в спорте; 4) право на посещение соревнований; 5) право на информацию в области спорта [10, с. 108].

Такое количество правомочий права на занятие физической культурой и спортом, которые предлагают современные российские ученые, на наш взгляд, продиктовано следующими причинами: 1) в правовых актах России нет закрепленного определения этого права; 2) право на занятие физической культурой и спортом чрезвычайно многогранно, своим содержанием охватывает разные стороны жизни человека, общества и государства; 3) право на занятие физической культурой и спортом интегрально по своей природе и тесно связано с такими конституционными правами, как право на жизнь, право на образование, право на личное достоинство и др.

Пытаясь разобраться с тем, что собой представляют правомочия человека в области спорта и физической культуры в Российской Федерации, необходимо не только рассматривать уже имеющиеся научные классификации правомочий в изучаемой области, но и обратиться к сущности самого термина «правомочие», а также самым тщательным образом изучить правовые акты, действующие в сфере физической культуры и спорта в Российской Федерации.

В Юридическом энциклопедическом словаре под редакцией В.Е. Крутских содержится следующее определение правомочия: «Предусмотренная законом или иным источником права возможность участника правоотношения осуществлять определенные действия или требовать известных действий от другого участника этого правоотношения» [13, с. 312]. Отмечается, что правомочие может пониматься в качестве синонима субъективного права или быть одним из его элементов.

Указанные выше примеры элементов права на занятие физической культурой и спортом, по мнению А.Н. Егоричева, Р.Д. Гребнева, Т.Н. Тимофейчика, подпадают под понимание правомочия. Однако часть из них, скорее, следует отнести к гарантиям, а другие достаточно спорны.

Например, в предложенной системе правомочий А.Н. Егоричева право на поощрение и финансирование со стороны государства развития физической культуры и спорта нельзя рассматривать в качестве правомочия. Финансирование со стороны государства будет являться гарантией реализации права на занятие физической культурой и спортом, т.к. является условием (средством) его реализации [1, с. 194]. Тем не менее можно говорить и о том, что большее отношение данная гарантия имеет к занятию спортом, чем физической культурой.

Право на государственную поддержку спортивных объединений также следует рассматривать в качестве гарантии — обеспечивается государством и является средством (условием) реализации права на занятие физической культурой и спортом.

К гарантиям надо относить и указанное А.Н. Егоричевым право на обеспечение населения необходимым количеством спортивных сооружений и называть эту гарантию — обеспечение населения необходимым количеством спортивных сооружений. Эта гарантия, так же как и предыдущие, предоставляется государством.

К категории гарантий, полагаем, следует относить и «обеспечение и стимулирование создания учреждений дополнительного образования спортивной направленности».

Не лишена недостатков позиция Р.Д. Гребнева относительно совокупности правомочий права на занятие физической культурой и спортом. Во-первых, он использует чрезвычайно широкий подход, в результате которого многие предложенные им правомочия (право на охрану здоровья, право на объединение) имеют самостоятельное положение в конституционном праве, являются субъективными правами человека. Во-вторых, исследователем охватываются правомочия, выходящие по своему содержанию за пределы права на занятие физической культурой и спортом (право на мир и безопасность, право на защиту от дискриминации, интегральное право на определенное качество жизни и благополучие).

При этом заслуживает внимания и одобрения подход Р.Д. Гребнева к видам правомочий права на занятие физической культурой и спортом исходя из изначального понимания физической культуры и спорта как части общей культуры человека. Соответственно, предложенные им правомочия в значительной степени связаны с правомочиями человека в области культуры.

Предложенные Т.Н. Тимофейчиком правомочия, на наш взгляд, наиболее отвечают содержанию права на занятие физической культурой и спортом, не содержат «лишних», искусственных правомочий, однако и его предложения имеют существенный недостаток. Ученый не рассматривал правомочия права на занятие физической культурой и спортом с точки зрения его взаимосвязи с культурными правами и свободами человека, не исследовал само право как часть прав человека в области культуры.

Как следует из философских словарей, под культурой следует понимать социально-прогрессивную творческую деятельность человечества «во всех сферах бытия и сознания, являющуюся диалектическим единством процессов опредмечивания (создания ценностей, норм, знаковых систем и т.д.) и распредмечивания (освоение культурного наследия), направленную на преобразование действительности, на превращение богатства человеческой истории во внутреннее богатство личности, на всемерное выявление и развитие сущностных сил человека» [12].

Этимология слова «культура» указывает на то, что по своему содержанию культура направлена на системность и целостность качественных изменений в той сфере, где она культивируется.

Совершенно не случайно существуют культура труда, культура речи, культура общения, культура образования, культура мышления, культура вождения автомобиля и, конечно же, физическая культура. С помощью термина «культура» можно определить степень владения человеком тем или иным навыком.

В философии культура рассматривается с материальной и духовной сторон. В материальном смысле — это материальные ценности, техника, опыт.

С духовной стороны — это наука, литература, искусство, мораль, просвещение и т.п. Это некий результат, полученный человеком от использования (применения) культуры. Можно сказать и так, что культура — это то, что преобразовано деятельностью человека (человечества).

С точки зрения обществознания под культурой понимается все, что создано человеком в процессе его образовательной деятельности, а также сферу деятельности, в которой сосредоточены знания и навыки людей [7].

С учетом этого физическая культура есть разновидность культуры человека, поэтому правомочия в области физической культуры и спорта необходимо рассматривать в контексте реализации человеком своих культурных прав.

Итак, под правомочиями человека в области спорта и физической культуры необходимо понимать совокупность предоставленных государством на основе нормативно-правовых актов взаимосвязанных возможностей для реализации права на занятие физической культурой и спортом.

Основываясь на проведенном анализе понятий «культура», «физическая культура» и их содержания, имеющиеся в юридической науке точки зрения относительно правомочий в области физической культуры и спорта, сформулируем следующие правомочия рассматриваемого права:

1) возможность свободного и равного доступа каждого человека к занятиям физкультурой и спортом; 2) возможность выбора направления и вида деятельности в физкультуре и спорте; 3) возможность неограниченного личностного роста в занятиях физкультурой и спортом; 4) возможность повышать свои знания и навыки (учиться) в сфере физкультуры и спорта; 5) возможность вести здоровый образ жизни благодаря физкультуре и спорту; 6) возможность участвовать в мероприятиях физкультурного и спортивного характера; 7) возможность безопасно заниматься физкультурой и спортом, безопасно участвовать в спортивных мероприятиях.

Перечисленные правомочия будут принадлежать всем субъектам, занимающимся физической культурой и спортом. При этом субъекты, обладающие специальным статусом (профессиональные спортсмены, тренеры, спортивные судьи и т.д.) в своем правовом статусе, будут иметь также другие дополнительные правомочия.

Список литературы:

1. Витрук, Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. — М.: Наука, 1979. — 229 с.
2. Герасимов, Д. Понятие и содержание конституционного права на занятие физической культурой и спортом [Электронный ресурс] // Право и жизнь. — 2014. — URL: www.lawp-life.ru/arch/125/125-9.doc (дата обращения: 27.04.2017).
3. Гребнев, Р.Д. Конституционное право на спорт / предисл. С.В. Алексеева // Комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России; Национальное объединение спортивных юристов. — М., 2012. — 117 с.
4. Егоричев, А.Н. Конституционно-правовые основы физкультурной деятельности: российский и зарубежный опыт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / А.Н. Егоричев; МГУ им. М.В. Ломоносова. — М., 2007. — 23 с.
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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 31, ст. 4398.

6. Культурология. XX век. Словарь. — СПб., 1997. — 630 с.

7. Малиновский, Б. Научная теория культуры / Б. Малиновский. — М., 1999. — 208 с.

8. Международная хартия физического воспитания и спорта от 21 ноября 1978 г. / Международные нормативные акты ЮНЕСКО. — М.: Логос, 1993.

9. Пелипенко, А.А. Культура как система / А.А. Пелипенко, Г.Г. Яковенко. — М.: Языки русской культуры, 1998. — 376 с.

10. Тимофейчик, Т.Н. Структура и содержание права на занятие спортом // Веснік ГрДУ імя Янкі Купалы. Сер. 4. Правазнаўства. — 2015. — № 6 (205). — С. 102–108.

11. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 50, ст. 6242.

12. Философский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1983. — 840 с.

13. Юридический энциклопедический словарь / под общ. ред. В.Е. Крутских. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2003. — 450 с.

Е.А. Соловцова,

ассистент кафедры правовой культуры и защиты прав человека Северо-Кавказского федерального университета

E.A. Solovtsova,

*Assistant of Department of legal culture and the protection of human rights of the North Caucasus Federal University
solovtsova76@mail.ru*

Особенности системы правовых актов Российской Федерации о кредитных организациях

Аннотация: деятельность кредитных организаций в Российской Федерации регулируется большим количеством правовых актов. Основную роль в системе актов правового регулирования государственных и негосударственных кредитных организаций играют источники банковского права России. Однако значительную часть актов составляют законы и подзаконные акты из других отраслей российского права. Следует различать понятие «источники банковского права» и «правовой источник регулирования деятельности кредитных организаций». Система правовых источников регулирования деятельности кредитных организаций состоит из актов специального правового регулирования (актов банковского права), актов смешанного характера (относящихся к конституционному праву, административному праву, гражданскому праву, уголовному праву), актов отчетного характера (правовые акты Центробанка России).

Ключевые слова: банк, кредитная организация, финансовое право, банковское право, источники банковского права.

The peculiarities of the system of legal acts of the Russian Federation on credit organizations

Abstract: the activities of credit organizations in the Russian Federation is governed by a large number of legal acts. The main role in acts of legal regulation of public and private credit institutions play a Russian banking sources. However, a significant portion of the acts constitute laws and regulatory acts and other branches of Russian law. Accordingly, it is necessary to distinguish the concept of "sources of banking law" and "legal source of the regulation of the activities of credit institutions. Accordingly, the system of legal

sources of regulation of activity of credit institutions shall consist of the special legal regulation acts (acts of banking law), acts of mixed nature (relating to constitutional law, administrative law, civil law, criminal law), acts of the reporting of the nature (legal acts of the Central Bank of Russia).

Keywords: bank, credit institution, financial right, bank right, sources of the bank right.

Государственное регулирование любой сферы общественной жизни, в том числе деятельности кредитных организаций, требует стройной и четкой системы организационно-правового обеспечения, т.е. наличия определенного количества правовых актов, способных качественно урегулировать соответствующие отношения.

Деятельность кредитных организаций в Российской Федерации, как и в других странах мира, регламентирована нормативными правовыми актами. Это связано как с тем, что в целом общественная жизнь в государстве должна быть основана на законе и подчиняться закону, так и с тем, что финансово-кредитная система является одной из основ, без которой современное государство существовать не может. Соответственно, законодатель, принимая те или иные законы, подразумевает их действие не только в узкой сфере (например, в кредитно-денежной), но и должен предусматривать и прогнозировать их влияние на другие общественные отношения.

В п. «ж» ст. 71 Конституции РФ говорится о том, что к ведению Российской Федерации относится финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия [12]. Данная конституционная норма подтверждает, какое значение для государства имеет кредитно-денежная система. Именно по этой причине регулирование кредитно-денежных отношений в России отнесено к федеральному уровню публичного управления.

Нормы, регулирующие отношения в сфере финансов, традиционно относятся к финансовому праву.

Определения, приводимые в науке, позволяют понять сферу деятельности государства, в которой действуют нормы финансового права, на что конкретно они направлены.

Так, Е.Ю. Грачева отмечает, что под финансовым правом признается самостоятельная отрасль права, состоящая из совокупности юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе финансовой деятельности, для обеспечения осуществления задач и функций государства [30]. По мнению Н.И. Химичевой, финансовое право представляет собой отрасль российского права, нормы которого регулируют общественные отношения, возникающие в процессе образования (формирования), распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных ресурсов государства и муниципальных образований, а также иных финансовых ресурсов публичного характера, необходимых для реализации соответствующих задач государства» [31]. Нетрудно заметить, что приведенные определения схожи по своему содержанию.

Возникает вопрос о месте банковского права в системе российского права.

Иногда банковское право рассматривается как отрасль права [4, с. 34] или как отрасль законодательства России [1; 13]. Между тем не все ученые придерживаются точки зрения о самостоятельности банковского права [8, 2, 14].

Наиболее часто банковское право рассматривается именно как подотрасль финансового права [1; 32, 33]. Согласимся с данным мнением, поскольку считаем, что банковское право нужно рассматривать как часть финансового права и через его призму.

Как подотрасль финансового права банковское право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие между участниками банковской системы и по поводу осуществления ими банковской деятельности.

Обратим внимание на ст. 2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» [15], в которой говорится следующее: «Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», другими федеральными законами, нормативными актами Банка России».

Банковская система России, основываясь на том же самом федеральном законе, включает в себя Банк России, кредитные организации, представительства иностранных банков.

Сфера финансового и, как следствие, банковского права представлена большим количеством правовых актов законодательного и подзаконного характера.

Отметим, что кредитная система России шире, чем банковская система, т.к. в силу норм Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в кредитную систему входят как банки, так и небанковские кредитные организации [7]. Однако в отношении и тех и других действуют нормы финансового права России, регулирующие деятельность банковских организаций.

Относительно правового регулирования банковского дела А.Г. Братко высказывает принципиально важную для нашего исследования мысль: «Банковская система регулируется только федеральными законами. Банковская деятельность (банковские операции) регулируются исключительно федеральными законами и основывающимися на них нормативными актами Банка России. Нормативные акты Банка России специфичны и в этой специфике отражается сущность банковского права как самостоятельной публичной отрасли права, регулирующей банковскую систему и банковские операции» [3]. Ученый указывает, что акты Банка России отличаются от административно-правовых актов — актов, изданных органами исполнительной власти.

Рассматривая банковское право как подотрасль финансового права, отметим, что Н.В. Долгих определяет источники банковского права как «совокупность всех официально признанных норм банковского права, которые регулируют банковские отношения на всех стадиях кредитно-банковской деятельности» [7].

К источникам финансового права, регулирующим современную банковскую систему России (соответственно, к правовым актам, регулирующим деятельность кредитных организаций), относятся:

- Конституция РФ от 12 декабря 1993 г.;
- федеральные законы [16, 19, 20, 23–29];
- подзаконные правовые акты (указы Президента РФ, постановления Правительства РФ; нормативные акты Центрального Банка РФ, изданные в виде указаний, положений или инструкций);
- международные правовые акты [10, 11];
- постановления и решения Конституционного Суда РФ.

Понятия «источник финансового (банковского) права» и «правовой источник регулирования деятельности кредитных организаций» не совпадают по своему значению и объему. Кредитные организации действуют также за рамками банковского права. Соответственно, их деятельность должна регулироваться и актами, не относящимися к источникам финансового (банковского) права. Связано это с тем, что кредитные организации участвуют в разнообразных общественных отношениях, по своему характеру не являющихся финансово-правовыми.

Так, отдельные положения, регулирующие деятельность кредитных организаций, содержатся в Гражданском кодексе РФ, Налоговом кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях.

В качестве примера правового акта, не относящегося к источникам банковского права, но входящих в круг источников правового регулирования деятельности кредитных организаций в России, можно привести Федеральный закон «О кредитных потребительских кооперативах граждан» [18].

Все указанные выше акты адресованы как государственным, так и негосударственным кредитным организациям, действующим на территории нашей страны.

Исходя из этого, можно предположить, что законодательство России о кредитных организациях состоит из большого количества нормативно-правовых актов, порой располагающихся в разных отраслях российского права.

А.Р. Данилова и А.А. Косяченко выделяют акты специального банковского законодательства и акты общего банковского законодательства [7]. К специальным актам, по их мнению, необходимо относить федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О потребительском кредитовании», к актам общего характера — Гражданский кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, федеральные законы «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О валютном регулировании и валютном контроле» и т.д.

В свою очередь Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова делят акты, регулирующие сферу деятельности кредитных организаций в России, на 4 вида: 1) акты специального законодательства; 2) акты смешанного законодательства; 3) акты отчетного законодательства; 4) акты налогового законодательства [5].

Рассмотрим предложенную классификацию более подробно и интерпретируем ее исходя из современного состояния правового регулирования деятельности кредитных организаций в России.

По нашему мнению, актов специального законодательства, регулирующих деятельность кредитных организаций в России, два: Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Данные федеральные законы относятся к актам специального регулирования, поскольку ими устанавливаются специальные правила деятельности всех кредитных организаций (как банков, так и иных организаций).

Кроме того, значительная часть специальных актов (не относящихся к федеральным законам) создается исключительно Центральным банком России и регламентирует осуществление кредитными учреждениями только банковских операций.

В ст. 7 Федерального закона «О Центральном Банке Российской Федерации» сказано: «Банк России по вопросам, отнесенным к его компетенции (...), издает в форме указаний, положений и инструкций нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц».

При этом нужно отметить, что осуществление Банком России своих административных функций невозможно без его участия в формировании законодательства о кредитных организациях, создания норм прямого действия в отношении участников банковского сектора российской экономики.

В своем диссертационном исследовании Е.Н. Пастушенко доказывает, что правотворчество Банка России представляет собой форму его деятельности, проявляющуюся в официальном выражении и закреплении правовых норм, которые составляют самостоятельную группу источников права [13].

Соответственно, нормативные акты Банка России играют важнейшую роль в процессе регулирования деятельности кредитных организаций и по своему характеру являются финансово-правовыми.

Актов смешанного характера, регулирующих отношения в сфере деятельности кредитных организаций, значительно больше.

Е.Ю. Грачева и Э.Д. Соколова [5] пишут о том, что кредитные организации участвуют в различных коммерческих отношениях, которые регулируются большим количеством правовых актов, они могут не относиться к источникам банковского права, но регулируют определенным образом деятельность банковских и небанковских кредитных организаций.

В частности, к законодательным актам, регламентирующим коммерческую деятельность кредитных организаций, можно отнести федеральные законы «О защите конкуренции», «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [18], «О валютном регулировании и валютном контроле» [21] и т.д.

Акты налогового законодательства, представленные федеральными законодательными актами, регулирующими участие кредитных организаций в

налоговых правоотношениях (Налоговый кодекс РФ, федеральные законы о налогах и сборах), по нашему мнению, нецелесообразно выделять в отдельную группу, они входят в группу актов смешанного регулирования.

Нормативные правовые акты указанной группы представляют собой различные отрасли российского права, их объединяет лишь частичное пересечение предмета правового регулирования.

Акты отчетного законодательства представлены в большом количестве нормативными актами Банка России и направлены на регулирование отношений по предоставлению кредитными организациями той или иной финансовой отчетности.

Две последние группы правовых актов не играют значительной роли в процессе регулирования деятельности кредитных организаций в Российской Федерации.

Таким образом, регулирование кредитно-денежных отношений в Российской Федерации отнесено исключительно к федеральному уровню. Важнейшим агентом правового регулирования деятельности банков и иных кредитных организаций является Центральный Банк России, который не относится к органам государственной власти и действует на основе предоставленного ему права на издание правовых актов (делегированное правотворчество).

Наука банковского права четко ограничивает перечень источников банковского права как отрасли российского права. Однако, как показало исследование, понятие «источник банковского права» и «правовой источник регулирования деятельности кредитных организаций» не совпадают по своему значению и объему. Кредитные организации также действуют как бы за рамками банковского права. Соответственно, их деятельность должна регулироваться и актами, не относящимися к источникам банковского права, что подтверждается тем, что кредитные организации могут вступать в различные правоотношения (административно-правовые, гражданско-правовые, налогово-правовые и т.д.) в процессе осуществления своей деятельности.

Регулирование деятельности кредитных организаций в России осуществляется большим количеством разнообразных нормативных правовых актов. Их можно классифицировать по различным основаниям:

- 1) по отрасли права: акты конституционного права, административного права, гражданского права, уголовного права, финансового права;
 - 2) по степени охвата общественных отношений: акты, непосредственно посвященные банкам и другим кредитным организациям, акты, основным предметом правового регулирования которых деятельность кредитных организаций не является;
 - 3) по степени участия в регулировании: акты общего регулирования; специального регулирования;
 - 4) по юридической силе: Конституция РФ, федеральные законы, акты Президента РФ, акты Правительства РФ, акты Конституционного Суда РФ, акты Центрального Банка РФ.
-

Основная сложность в изучении и классификации правовых актов, регулирующих деятельность кредитных организаций, связана с непрекращающейся дискуссией относительно места банковского права в системе российского права.

Список литературы:

1. Банковское право Российской Федерации: учеб. пособие / отв. ред. Е.Ю. Грачева. — М.: Норма, 2008. — 385 с.
2. Белов, В.А. Банковское право России: теория, законодательство, практика: Юридические очерки / В.А. Белов. — М.: ЮрИнфоР, 2000. — 395 с.
3. Братко, А.Г. Банковское законодательство и нормативные акты банка России как источники банковского права // Публичное и частное право. — 2012. — № 3. — С. 108–128.
4. Братко, А.Г. Банковское право России: учебник для бакалавриата и магистратуры / А.Г. Братко. — М.: Юрайт, 2015. — 489 с.
5. Грачева, Е.Ю. Финансовое право: учеб. пособие. — 2-е изд., испр. и доп. / Е.Ю. Грачева, Э.Д. Соколова. — М.: Юриспруденция, 2000. — 304 с.
6. Данилова, А.Р. Специфика банковского права РФ / А.Р. Данилова, А.А. Косяченко // Научная дискуссия современной молодежи: экономика и право: сб. ст. Международной научно-практической конференции. Пенза, 2016.
7. Долгих, Н.В. Источники банковского права и основы законодательного регулирования кредитных операций в современной России // Государство и право в XXI веке. — 2015. — № 1. — С. 58–61.
8. Ефимова, Л.Г. Банковское право: учеб. и практ. пособие. — М.: БЕК, 1994. — 318 с.
9. Женевская конвенция от 19.03.1931, устанавливающая единообразный закон о чеках // Внешнеэкономическая деятельность: международное частное право и российское законодательство: сборник нормативных документов. — М.: Манускрипт, 1997.
10. Конвенция УНИДРУА от 28.05.1988 г. «О международном финансовом лизинге» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 32, ст. 4040.
11. Конвенция, устанавливающая Единообразный закон о переводном и простом векселе [рус., англ.] (Вместе с «Протоколом Конвенции») (заключена в г. Женеве 07.06.1930) // Вестник ВАС РФ. — 1995. — № 1.
12. 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). URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
13. Пастушенко, Е.Н. Правовые акты Центрального Банка Российской Федерации: финансово-правовые аспекты теории: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2006. — 53 с.
14. Рождественская, Т.Э. Публичное банковское право: учебник для магистров / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. — М.: Проспект, 2016. — 448 с.
15. О банках и банковской деятельности : федеральный закон РФ от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (в ред. от 26 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 6, ст. 492.
16. О рынке ценных бумаг : федеральный закон РФ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1996. — № 17, ст. 1918.
17. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма : федеральный закон РФ от 7 августа 2001 г.

№ 115-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33, ч. 1, ст. 3418.

18. О кредитных потребительских кооперативах граждан : федеральный закон РФ от 7 августа 2001 г. № 117-ФЗ (в ред. от 3 ноября 2006 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33, ч. 1, ст. 3420.

19. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон РФ от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 28, ст. 2790.

20. О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон РФ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 43, ст. 4190.

21. О валютном регулировании и валютном контроле : федеральный закон РФ от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ (в ред. от 18 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 50, ст. 4859.

22. О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации : федеральный закон РФ от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 52, ч. 1, ст. 5029.

23. О выплатах Банка России по вкладам физических лиц в признанных банкротами банках, не участвующих в системе обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации: федеральный закон РФ от 29 июля 2004 г. № 96-ФЗ (в ред. от 22 декабря 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 31, ст. 3232.

24. О кредитных историях : федеральный закон РФ от 30 декабря 2004 г. № 218-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2005. — № 1, ч. 1, ст. 44.

25. О защите конкуренции : федеральный закон РФ от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. — № 31, ч. 1, ст. 3434.

26. О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами : федеральный закон РФ от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 23, ст. 2758.

27. О национальной платежной системе: федеральный закон РФ от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (в ред. от 18 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 27, ст. 3872.

28. О потребительском кредите (займе) : федеральный закон РФ от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ (в ред. от 3 июня 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2013. — № 51, ст. 6673.

29. Об открытии банковских счетов и аккредитивов, о заключении договоров банковского вклада, договора на ведение реестра владельцев ценных бумаг хозяйственными обществами, имеющими стратегическое значение для оборонно-промышленного комплекса и безопасности Российской Федерации, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон РФ от 21 июля 2014 г. № 213-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 30, ч. 1, ст. 4214.

30. Финансовое право: учебник / отв. ред. Е.Ю. Грачева, Г.П. Толстопятенко. 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Проспект, 2010. — 528 с.

31. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева. 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2008. — 767 с.

32. Финансовое право: учебник. — 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. С.В. Запольский. — М.: Контракт : Волтерс Клувер, 2011. — 792 с.

33. Финансовое право России: учебник (Ю.А. Крохина) — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 720 с.

34. Финансовое право: Конспекты лекций и схемы: учеб. пособие. — 2-е изд. — М.: Дело, 2002. — 224 с.

А.Е. Апанасенко,
ассистент кафедры
административного и финансового
права Северо-Кавказского федерального
университета

A.E. Apanasenko,
Assistant Department of Administrative and
Financial Law North-Caucasian Federal
University

Институты законодательства в области страхования

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена тем, что страхование является необходимым элементом социально-экономической системы общества, поскольку обеспечивает финансовую защищенность имущественных и личных прав граждан в случае наступления непредвиденных обстоятельств, природных явлений или других событий, повлекших за собой убытки. Институт страхования является одним из основных приоритетных направлений социальной политики государства. Повышение стабильности, надежности инфраструктуры страхового рынка, а также оперативности и эффективности его деятельности — это приоритетные задачи стратегии развития страховой деятельности в России.*

Целью автора стал анализ институтов законодательства в области страхования. При проведении исследования были использованы следующие методы: анализ, синтез, сравнительно-правовой, исторический. В заключение сделан вывод о том, что институты законодательства в области страхования в достаточной мере сформированы, однако требуют совершенствования нормативно-правовых основ.

***Ключевые слова:** страхование, институт законодательства, страховые фонды, отрасль страхования.*

Formation of institutes of legislation in the field of insurance

***Abstract:** the relevance of the article is due to the fact that insurance is an indispensable element of the social and economic system of society, depending on how it happens; in the event of unforeseen circumstances, natural phenomena or other events that entailed damages. The Insurance Institute is one of the main priority areas of the social policy of states. Increasing the stability, reliability of the insurance market infrastructure, as well as the efficiency and effectiveness of its activities are priority tasks of the strategy of development of insurance activity in Russia.*

The author's goal in writing the article was to analyze the institutes of legislation in the field of insurance. During the research, the author used the following methods: analysis, synthesis, comparative-legal, historical. In conclusion, the conclusion was drawn that the institutes of legislation in the field of insurance are sufficiently formed, but it requires the improvement of the regulatory and legal framework.

***Keywords:** insurance, institute of legislation, insurance funds, insurance industry.*

В современных условиях российского финансового рынка наибольшую актуальность приобретают вопросы исторической, экономической и законодательной сущности страхования. Страхование выполняет важную

роль в развитии экономики страны, обеспечивает защитную функцию имущественных интересов граждан и юридических лиц, выступает в качестве центрального инструмента обеспечения государством гарантированных конституционных прав.

Однако вопрос о месте страхового права в системе российского права по-прежнему актуален и служит предметом оживленных дискуссий в среде ученых-правоведов.

Под страхованием следует понимать общественные отношения граждан и юридических лиц, именуемых как страхователь, с одной стороны, и страховых организаций, именуемых страховщиком, с другой, по защите имущественных интересов страхователей, возникающих при наступлении определенных событий за счет формируемых денежных фондов страховых организаций.

Страховая деятельность — это экономическое явление, входящее в группу перераспределительных отношений в общественном воспроизводстве, представляет собой совокупность мероприятий, непосредственно направленных на создание страхового фонда и на использование его средств для выплаты страхового возмещения (страхового обеспечения).

Страхование реализует свою экономическую деятельность через ряд функций: распределительную, рисковую, предупредительную, сберегательную, контрольную, кредитную и инвестиционную.

Являясь наиболее устойчивой формой финансово-хозяйственной жизни общества, страхование своими корнями уходит в историю. Еще в глубокой древности прослеживались простейшие формы взаимного страхования. Так, кочевники Древнего Востока, занимавшиеся скотоводством и караванной торговлей, в случае падежа животного совместно возмещали убытки членам своего племени. В VIII–VI вв. до н.э. греческие купцы, участвовавшие в торговых экспедициях в период активного колониального освоения Средиземноморья, были хорошо знакомы с механизмом раскладки платы за ущерб от кораблекрушений на всех участников экспедиции.

Зародившись в форме взаимопомощи, страхование постепенно превратилось в способ накопления и перераспределения общественных средств для социального обеспечения части населения, утратившей трудоспособность [5]. С развитием страхования развивалась и его нормативная база, которая постепенно сформировалась в институт законодательства, в котором присутствуют акты нескольких отраслей права.

Принято считать, что большая часть отношений в области страхования охватывается сферой гражданского права. При этом следует сказать о том, что страхование является комплексным правовым институтом, включающим в себя нормы различных отраслей права. Разнообразие и сложность участников правоотношений в сфере страхования обусловили необходимость их правового регулирования нормами различных отраслей права: конституционного, гражданского, финансового, административного.

Высший нормативно-правовой акт, регулирующий все сферы правоотношений в России, — Конституция РФ. Согласно ст. 71 и 72 Основного Закона, к ведению Российской Федерации относится становление основ

федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации, а также социальная защита и социальное обеспечение [1].

Поскольку страховое дело относится к государственному, социальному, экономическому сегменту правоотношений, можно говорить о том, что правовые акты отрасли конституционного права являются регулятором отношений по страхованию.

В гл. 2 Конституции РФ, устанавливающей основы прав и свобод человека и гражданина, а также гарантии их реализации, упоминается о необходимости применения обязательного социального и медицинского страхования для граждан Российской Федерации в целях социального обеспечения по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, воспитания детей, предоставления бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Поощряются также добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

Как уже отмечалось, страховое законодательство в целом представляет собой совокупность нормативно-правовых актов, содержащих нормы гражданского, финансового, административного и других отраслей права. В настоящее время в России сложилась трехступенчатая система правового регулирования страхового дела. Более того, данная система также присуща и ряду развитых европейских стран.

Классификация актов правового регулирования страхового дела, по нашему мнению, может быть проведена по характеру общественных отношений, на которые направлено действие соответствующего закона или подзаконного акта, при этом юридическая сила самого акта будет вторична.

Первую ступень правового регулирования занимают кодифицированные правовые акты, к которым можно отнести Гражданский кодекс РФ, Воздушный кодекс РФ, Кодекс торгового мореплавания РФ.

Гражданский кодекс регулирует основные положения организации страхового дела. Понятия «физические лица» и «юридические лица», которые являются участниками страховых правоотношений, определены в части первой Гражданского кодекса РФ.

Основные организационно-правовые формы предпринимательской деятельности, содержащие основы обязательственного права, которые также являются частью страховых правоотношений, регулируются нормами гражданского права. Так, в гл. 48 второй части Гражданского кодекса содержатся нормы регулирования общих вопросов заключения и исполнения договоров страхования, а также раскрыта классификация страхования [3].

В классификации страхования вся совокупность страховых отношений поделена на взаимосвязанные звенья, находящиеся между собой в иерархической соподчиненности [4]. Гражданское законодательство выделяет две родовые группы классификации. Одна базируется на содержательной стороне

страхового предпринимательства, другая — на формах, при помощи которых реализуется содержание.

Классификация по своему содержанию определена двумя отраслями страхования: личным и имущественным. Имущественное страхование — это отношения, направленные на защиту в соответствии с законом имущественных прав страхователей. Отношения по имущественному страхованию возникают вследствие наступления предусмотренного в договоре события (страхового случая). Убытки, причиненные вследствие этого события, либо убытки в связи с иными имущественными интересами страхователя выплачиваются страховой организацией в пределах определенной договором суммы (страховой суммы) за счет страховых фондов [2].

Объектами имущественного страхования являются такие имущественные интересы, как риск гибели, недостачи или повреждения конкретного имущества, риск убытков от предпринимательской деятельности вследствие нарушения своих обязательств контрагентами предпринимателя или изменения условий этой деятельности по не зависящим от предпринимателя обстоятельствам, в том числе риск неполучения предполагаемых доходов, именуемый предпринимательским риском, риск ответственности по обязательствам, возникающим вследствие причинения вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц, а в случаях, предусмотренных законом, — риск ответственности по договорам, или риск гражданской ответственности.

Различие объектов страхования на основе содержательного критерия подразделяется на отрасли, подотрасли и виды страхования.

На второй ступени правового регулирования страхования в России находятся специальные нормативно-правовые акты, непосредственно регулирующие страховое дело, но посвященные общим вопросам его реализации.

Основными из них являются Федеральные законы: от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний», от 29 декабря 2006 г. № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования», от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и др.

Указанные акты прежде всего регулируют правовые отношения:

- между лицами, осуществляющими отдельные виды страховой деятельности;
- по осуществлению надзора за деятельностью субъектов страхового дела;
- иные отношения, связанные с организацией страхового дела.

Поскольку целью организации страхового дела является обеспечение защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской

Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении страховых случаев, то отношения по поводу страхования регулируются иными федеральными законами, подзаконными правовыми актами Российской Федерации и нормативными актами Центрального банка Российской Федерации, которые также являются составной частью страхового законодательства и относятся к источникам страхового права.

Третью ступень правового регулирования страхования в России занимают акты подзаконного характера, которые посвящены отдельным вопросам организации и реализации страхового дела. Они имеют узкоспециальную сферу действия. К ним относятся указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, правовые акты федеральных министерств.

В этой группе актов, по нашему мнению, нет актов законодательного характера.

Особенность российского законодательства, регулирующего общественные отношения в области страхования, состоит в том, что в правовых актах первой и второй ступени даются основные понятия, связанные со страховыми правоотношениями, содержатся общие требования к договорам обязательного и добровольного страхования, тогда как в актах третьей ступени содержатся требования по отдельным вопросам осуществления страховой деятельности.

Следует упомянуть и про судебную практику, которая играет немаловажную роль в правовом регулировании страхования в России. Именно с помощью анализа судебной практики законодатель выявляет пробелы в законах и правовых актах, реализует стратегию развития страхования.

С точки зрения финансового права нормативно-правовые акты этой отрасли регулируют порядок контроля и надзора за деятельностью страховых организаций, порядок формирования страховых фондов, финансирования расходов на обязательное государственное страхование за счет средств федерального бюджета.

В целях модернизации системы страхования Правительством РФ была утверждена Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года. В соответствии со Стратегией были разработаны мероприятия по повышению требований к минимальному размеру уставного капитала страховщиков, определены особенности проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства страховых организаций, меры по восстановлению платежеспособности страховых организаций, обозначены процедуры передачи страхового портфеля при замене страховщика в договоре страхования.

Данный акт необходимо рассматривать как программный, стратегический документ, несмотря на то, что он не может быть отнесен к какой-либо ступени правового регулирования страхового дела.

Кроме того, предполагается организовать систему внутреннего контроля и аудита страховщика с целью повышения эффективности управления рисками с учетом международной практики регулирования страховой деятельности, в том числе принципов и стандартов Международной ассоциации страховых надзоров [2].

В целях осуществления мониторинга финансового состояния страховщиков планируется утвердить систематизированный перечень финансовых показателей (коэффициентов), которые будут использоваться как один из инструментов «дистанционного» надзора.

Нельзя оставить без внимания роль института административного права, регулирующего страховое дело путем государственного контроля и надзора за деятельностью страховщиков. Административное право как отрасль права объединяет в себе нормы, регулирующие властные отношения, одним из субъектов которых является государство в лице своих органов или должностных лиц. К числу таких отношений относятся отношения по лицензированию, возникающие между лицензирующим органом и субъектом лицензируемого вида деятельности. Поскольку деятельность субъектов страхового дела подлежит лицензированию, отношения между страховщиком и лицензирующим органом характеризуются юридическим неравенством сторон, решения последнего обязательны для других участников лицензионной процедуры [6].

В заключение сделаем вывод о том, что современное российское страховое законодательство представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в законодательных и подзаконных правовых актах различных отраслей права, регулирующих страховое дело.

При этом в условиях динамично развивающегося финансового рынка страхование, являясь социально-экономической категорией, нуждается в совершенствовании нормативно-правовых основ, прежде всего Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». В частности, необходимо уточнить статус, права и обязанности субъектов страхового дела, включая страховых посредников, обеспечить защиту прав страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей. Кроме того, требуются дальнейшие научные исследования, направленные на изучение страхового права, совершенствование законодательных и подзаконных правовых актов, регулирующих страховые отношения.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Распоряжение Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 1293-р «Об утверждении Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 31, ст. 4255.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Российская газета. — 1996. — № 23.
4. Страхование: учеб. пособие / под ред. В.А. Шербакова, Е.В. Костяевой. — 4-е изд. — М.: Проспект, 2016. — 267 с.
5. Страховое право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция», «Финансы и кредит» / под ред. В.В. Шахова, В.Н. Григорьева, А.Н. Кузбагарова. — 4-е изд., перераб. и доп. — М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2011. — 399 с.

М.М. Тазиева,
аспирантка кафедры
административного и финансового
права Северо-Кавказского федерального
университета

M.M. Tazieva,
Graduate student of department of the
administrative and financial law North-
Caucasus Federal University
murina.tazieva@mail.ru

Категория «информация» и ее режим в законодательстве Российской Федерации

***Аннотация:** в демократическом государстве гражданам на конституционном уровне должна быть предоставлена возможность получать информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В Российской Федерации право граждан на доступ к информации о деятельности органов публичной власти основано на нормах Конституции РФ и актах конституционного законодательства. В этих законах определен правовой режим информации о деятельности органов публичной власти и порядок ее гражданского оборота. Установлены требования к порядку поиска, получения, распространения и хранения такой информации; права участников конституционно-правовых отношений, складывающихся по поводу доступа к информации о деятельности органов публичной власти; ответственность за нарушение правового режима такой информации. При этом в России действует большое количество законодательных актов, прямо или косвенно регулирующих оборот информации.*

***Ключевые слова:** информация, права и свободы, право на доступ к информации, информационное общество, информационные права, правовой режим информации.*

Category "information" and its mode in the constitutional and legal legislation of the Russian Federation

***Abstract:** In the democratic state at the constitutional level an opportunity to obtain information on activity of public authorities and local governments has to be given to citizens. In the Russian Federation the right of citizens for access to information on activity of bodies of the public power is based on standards of the Constitution of Russia and acts of the constitutional legislation. In these laws the legal regime of information on activity of bodies of the public power and an order of her civil circulation is defined. Respectively, requirements to an order of search, receiving, distribution and storage of such information are established; the rights of participants of the constitutional legal relations developing concerning access to information on activity of bodies of the public power are established; the responsibility for violation of a legal regime of such information is established. At the same time, in Russia a large number of acts directly or indirectly regulating information turn works.*

***Keywords:** information, rights and freedoms, right for access to information, information society, information rights, legal regime of information.*

Информация всегда играла важную роль в жизни человека. Невозможно переоценить ее значение на современном этапе развития общества. «Информация в истории развития цивилизации служила основой для принятия решений на всех уровнях и этапах развития общества и государства. В истории общественного развития можно выделить несколько информационных революций, связанных с кардинальными изменениями в сфере производства, обработки и обращения информации, приведших к

радикальным преобразованиям общественных отношений. В результате таких преобразований общество приобретало в определенном смысле новое качество» [1, с. 19].

Любая информация, находящаяся в обороте, подлежит правовому регулированию. В зависимости от правового режима, устанавливаемого правовыми актами, информация может размещаться в свободном либо ограниченном доступе, характер которого определен тем, какое значение придается информации государством или собственником.

Для того чтобы определить, какое значение имеет та или иная информация для государства и общества, а также для отдельных лиц, рассмотрим, как данное понятие закрепляется и трактуется в отечественных законодательных актах.

Наиболее обобщенное определение информации дается в словаре С.И. Ожегова: «Информация — это 1) сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах; 2) сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-либо» [2].

Приведенные определения можно считать исходными для современных законодательных дефиниций.

Законодательные акты РФ, определенным образом регулирующие информационные отношения, содержат легальные определения понятия информации.

Среди актов федерального уровня, в которых информация рассматривается исходя из определения, данного С.И. Ожеговым, отметим законы «О средствах массовой информации», «Об авторском праве и смежных правах», «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

В тексте российской Конституции слово «информация» в значении «правовая категория» упоминается 4 раза (в ч. 1 ст. 24, ч. 4 и ч. 5 ст. 29, ст. 42, п. «и» ст. 71).

Основной нормой Конституции РФ, регулирующей права граждан на информацию, является ч. 4 ст. 29, в которой сказано, что «каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом».

Важно отметить еще одну конституционную норму, согласно которой в ведении Российской Федерации находится федеральная информация (п. «и» ст. 71). В одном из комментариев к Конституции России указано, что «федеральная информация как предмет ведения Федерации непосредственно связана с обеспечением конституционного права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» [3].

Термин «информация» как основной для определенной сферы общественной жизни содержится в ряде законодательных актов РФ. В данных сферах оборот информации имеет чрезвычайно важное значение для государства и общества.

Согласно ст. 1 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» [4] массовая информация — это предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио-, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы. Соответственно, сама информация — это печатные, аудио-, аудиовизуальные, иные сообщения и материалы [5, с. 4].

Иная формулировка понятия «информация» содержалась в утратившем силу Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации». Информация — это сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления [6].

В действующем Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации» информация определяется как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления [7].

Аналогичный подход к определению общего содержания информации можно увидеть в законодательных актах, напрямую не регулирующих оборот информации, но уделяющих ей огромное внимание в силу ее значения для защиты прав и свобод граждан, защиты государства и общества в целом.

Термин «информация» встречается в более чем 250 правовых актах федерального уровня, отношения, возникающие по поводу установления режима информации, регулируются различными отраслями российского права.

Закрепление исходного понятия информации и ее доктринального значения для всей правовой системы России произошло в начале 1990-х гг. в Конституции России и законе «О средствах массовой информации». Остальные правовые акты, в том числе относящиеся к отрасли конституционного права, принимались исходя из значения термина «информация» и ее трактовки в данных правовых актах.

В контексте смыслового значения понятия «информация» и в рамках конституционно-правового исследования рассмотрим избирательное законодательство России.

В избирательном законодательстве порядок оборота информации регламентируется в целях проведения предвыборной агитации и информирования граждан. Так, в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8] информации уделяется большое внимание в контексте проведения агитационных и информационных мероприятий, однако ее понятия не приводится. Термин «информация» используется в трактовке ранее названных федеральных законов «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», «О средствах массовой информации».

Аналогично обстоит дело и с такими федеральными актами РФ, как Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [9], Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [10].

Одним из прав граждан является конституционное право на доступ к информации о деятельности органов публичной власти. В России были приняты федеральные законы, гарантирующие право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и деятельности органов местного самоуправления.

Несмотря на то, что понятие информации не содержится в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11], а также в Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [12], ей уделяется большое внимание с точки зрения ее содержания и оборота.

В частности, в Законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ сказано, что информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления — это «информация (в том числе документированная), созданная в пределах своих полномочий государственными органами, их территориальными органами, органами местного самоуправления или организациями, подведомственными государственным органам, органам местного самоуправления, либо поступившая в указанные органы и организации» [11].

Схожая норма содержится в Законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ. Информация о деятельности судов — это «информация, подготовленная в пределах своих полномочий судами, Судебным департаментом, органами Судебного департамента, органами судейского сообщества либо поступившая в суды, Судебный департамент, органы Судебного департамента, органы судейского сообщества и относящаяся к деятельности судов» [12].

Интересно отметить, что к информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, судов Российской Федерации отнесено законодательство и подзаконные правовые акты, муниципальные правовые акты, регламентирующие порядок их деятельности.

Соответственно, как показал анализ законодательных актов, предметом регулирования которых является непосредственно оборот информации либо оборот информации является важной частью общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы соответствующих правовых актов, информация регулируется не сама по себе, как сведения и сообщения, а как некий продукт — результат интеллектуальной деятельности человека и выраженный (содержащийся) на материальном носителе.

В научной литературе можно встретить подтверждение сказанному выше. В частности, А.А. Антопольский предлагает под информацией понимать «результат сознательной деятельности человека, зафиксированный в любой пригодной для восприятия форме» [13, с. 6], при этом информация («общения и сведения») должна быть воспроизводима и копируема [13, с. 12], т.е. должна иметь возможность быть в обороте.

Соответственно, значение имеет не столько легальное определение информации, сколько нормативная модель регулирования оборота и доступа к информации. В первую очередь это связано с тем, что правовому регулиро-

ванию подлежит не сама информация, а возникающие по поводу ее оборота общественные отношения [14, с. 8; 15, с. 2; 16, с. 17].

Итак, сведения и данные, которые образуют информацию в современном законодательном понимании, имеют особый порядок оборота. Под оборотом информации следует понимать урегулированный нормами права процесс поиска, получения, производства, распространения (тиражирования), хранения и охраны информации любым доступным и не запрещенным законодательством способом.

Оборот той или иной информации возможен/невозможен в зависимости от вида информации (открытая/ограниченного доступа), от того, какой правовой режим определен для нее законодательством, на каком материальном носителе или в каком виде она представлена.

Как следует из анализа законодательных актов отрасли конституционного права, регулирующих общественные отношения, так или иначе связанные с оборотом информации, в общем виде «правовой режим информации» можно понимать, как совокупность установленных государством правил (принципов), определяющих:

- полномочия пользователей информации в сфере ее оборота (поиска, получения, распространения, хранения и т.п.);
- степень доступности и открытости информации, порядок доступа к ней;
- порядок отнесения информации к категории информации ограниченного доступа;
- порядок документирования информации и индивидуализации материальных носителей;
- порядок защиты информации и обеспечения информационной безопасности;
- порядок привлечения к ответственности за нарушение правил оборота информации.

В российском законодательстве нет большого количества актов, которые бы прямо устанавливали тот или иной правовой режим информации. В качестве примера можно привести всего три закона: Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» [17], Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса» [18] и Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» [19]. Перечисленные акты не относятся к российскому конституционному законодательству.

Примечательно, что законы, содержащие в своей структуре статьи, посвященные правовому режиму информации («Правовой режим информации, размещенной в системе, и информационного ресурса системы», «Правовой режим информации, содержащейся в государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса, обеспечение доступа к ней, ее предоставление и распространение», «Правовой режим информационных ресурсов ГАС «Выборы»») посвящены специализированным информационным

системам. На наш взгляд, это обусловлено тем, что сама информационная система уже предполагает некий режим своего существования.

В толковых словарях русского языка говорится о том, что слово «система» происходит от греческого слова, означавшего «целое, составленное из частей». В современном русском языке слово «система» означает множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство.

Говоря об информационной системе, чаще всего мы имеем в виду некое оборудование, например, компьютер. Однако информационная система должна пониматься шире. В самом общем виде под информационной системой можно понимать организованную (централизованную) систему сбора, хранения и передачи информации. Более сложное понятие может быть следующим: «Информационная система — это взаимосвязанная совокупность средств, методов и персонала, используемых для хранения, обработки и выдачи информации в интересах достижения поставленной цели».

Из указанных ранее законодательных актов следует, что в условиях информационной системы существует особый порядок доступа к информации, определяется круг лиц, имеющих право на доступ к ней, установлен порядок защиты информации и ее носителей, а также ответственность за нарушение режима информации.

В целом, если вернуться к анализу всех законодательных актов, рассмотренных в статье, то правовой режим информации определяется преимущественно при помощи норм императивного характера, которыми устанавливаются действия, которые можно совершать в отношении той или иной категории информации, а также четко оговариваются действия, которые запрещено совершать с конкретной информацией. В частности, в российском законодательстве о доступе граждан к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в основном применяется императивный способ оформления правового режима информации.

В Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» правовой режим информации формируется при помощи следующих норм:

- провозглашение информации о деятельности органов публичной власти открытой, доступной, достоверной, которую можно искать, получать и передавать любым законным способом (ст. 4);
- доступ к информации о деятельности органов публичной власти может быть ограничен в соответствии с законом (ст. 5);
- способами доступа к информации о деятельности органов публичной власти являются обнародование (опубликование); размещение в сети «Интернет»; размещение в помещениях, занимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, и в иных отведенных для этих целей местах; ознакомление пользователей с информацией; присутствие

граждан (физических лиц) на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления; предоставление пользователям информацией по их запросу информации; и др. (ст. 6) (при этом каждый способ предоставления информации о деятельности органов публичной власти подробно регламентируется в далее следующих нормах рассматриваемого закона);

- определяется форма предоставления информации (ст. 7);
- устанавливаются права пользователей информации (ст. 8);
- устанавливается ответственность за нарушение порядка доступа к информации о деятельности органов публичной власти (гл. 4).

В Федеральном законе от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» содержится статья 11 «Общие требования к обороту информационной продукции».

В соответствии с этой статьей:

- запрещается оборот (распространение) информации, запрещенной для распространения среди детей;
- запрещается оборот (распространение) информации, запрещенной для распространения среди детей, в местах, где дети ее могут получить, без применения административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от указанной информации;
- обоснованные исключения из общего правила на запрет оборота (распространения) информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей;
- другие частные правила распространения информации для несовершеннолетних [20].

Важно отметить, что указанный закон регулирует оборот информации не как таковой, а информационной продукции, т.е. информации на материальном носителе. В главе 3 содержатся и другие специальные требования к обороту информационной продукции.

В указанных выше актах избирательного законодательства России, во-первых, говорится о том, что официальная информация о выборах распространяется через СМИ или через официальные сайты в сети Интернет; во-вторых, что источником информирования граждан о выборах является государство; в-третьих, официальная информация в определенных случаях размещается в специализированной информационной системе (ГАС «Выборы»); в-четвертых, определяется то, каким образом участники избирательных правоотношений могут/обязаны искать, получать, распространять информацию о выборах; в-пятых, установлены запреты на распространение определенной законом информации, например, о кандидатах.

Можно утверждать, что информация по своей сути настолько уникальна, что ее упоминание можно встретить в законодательных и подзаконных актах разных отраслей российского права. Без нее невозможно существование современного общества. В свою очередь без правового регулирования оборота информации невозможно существование современного государства.

Правовой режим информации является общей категорией, охватывающей все отрасли российского права, данный режим формируется нормами ее различных отраслей.

В зависимости от вида информации, сферы государства и общества, в которой происходит ее оборот, можно вести речь об отраслевых правовых режимах информации, в основе которых будут лежать общие правила (принципы), указанные выше. В частности, правовой режим информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления будет устанавливаться нормами конституционного законодательства РФ.

Под конституционно-правовым режимом информации предлагается понимать установленный нормами законодательных актов отрасли конституционного права России порядок определения вида информации, возможностей ее поиска, получения, распространения и хранения, прав и обязанностей участников конституционных правоотношений в отношении конкретного вида информации, а также их ответственность за неправомерные действия с данной информацией.

Список литературы:

1. Копылов, В.А. Информационное право: учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / В.А. Копылов. — М.: Юрист, 2004. — 512 с.
2. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. — М., 1978. — 846 с.
3. Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / под ред. Ю.А. Дмитриева. — М.: Деловой двор, 2009. — 616 с.
4. О средствах массовой информации : Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1992. — № 7, ст. 300
5. Комментарий к Закону РФ «О средствах массовой информации» / под общ. ред. В.В. Погуляева. — М.: Юстицинформ, 2004. — 192 с.
6. Об информации, информатизации и защите информации : федеральный закон РФ от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ (в ред. от 10 января 2003 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1995. — № 8, ст. 609
7. Об информации, информационных технологиях и защите информации : федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 25 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2006. № 13, ч. 1, ст. 3448.
8. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон РФ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 24, ст. 2253.
9. О выборах Президента Российской Федерации : федеральный закон РФ от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2003. — № 2, ст. 171.
10. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон РФ от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (в ред. от 19 февраля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 8, ст. 740.
11. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления : федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
12. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 12 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

13. Антопольский, А.А. Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Антопольский. — М., 2004. — 29 с.

14. Бачило, И.Л. Информация как объект отношений, регулируемых Гражданским кодексом РФ // Научно-техническая информация. Сер. 1. — 1999. — № 5. — С. 10–16.

15. Войничанис Е.А. Информация. Собственность. Интернет. Традиции и новеллы в современном праве / Е.А. Войничанис, М.В. Якушев. — М.: Волтерс Клувер, 2004. — 176 с.

16. Терещенко, Л.К. Правовой режим информации / Л.К. Терещенко. — М.: Юриспруденция, 2007. — 192 с.

17. О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства : федеральный закон РФ от 21 июля 2014 г. № 209-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

18. О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса : федеральный закон РФ от 3 декабря 2011 г. № 382-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 49, ч. 5, ст. 7060.

19. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» : федеральный закон РФ от 10 января 2003 г. № 20-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

20. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию : федеральный закон РФ от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (в ред. от 1 мая 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

О.В. Белявский,
*прикрепленное лицо Института
государства и права РАН*

O.V. Belyavsky,
*Attached person of the Institute of State
and Law of the Russian Academy of
Sciences*

Государственные фонды в системе стимулирования научной деятельности (на примере Российского фонда фундаментальных исследований)

***Аннотация:** в статье рассматриваются правовые основы регулирования деятельности государственных научных фондов на примере Российского фонда фундаментальных исследований. Проводится анализ международного опыта в области финансирования исследований путем выделения грантов. Подробно описывается каждый из этапов выделения гранта. Делаются выводы о возможных направлениях повышения эффективности деятельности фондов.*

***Ключевые слова:** фундаментальные исследования, государственный научный фонд, Российский фонд фундаментальных исследований, правовое регулирование, грант.*

State foundations in the system of stimulation of scientific activity (on the example of the Russian Foundation for Basic Research)

***Abstract:** the article examines the legal basis for regulating the activities of state scientific foundations on the example of the Russian Foundation for Basic Research. The analysis of international experience in the field of research funding through the allocation of grants is being conducted. Each of the stages of grant allocation is described in detail. In the end, conclusions about possible ways to improve the efficiency of the funds are made.*

***Keywords:** basic research, state scientific foundation, Russian Foundation for Basic Research, legal regulation, grant.*

В настоящее время неотъемлемым элементом организации науки практически любой страны мира, обладающей существенным исследовательским потенциалом, являются государственные научные фонды. Они выполняют роль координационных центров национальных научных сообществ, через которые ученые получают возможность определять направления развития своих дисциплин.

Основные элементы формальной организации научных фондов сформировались в США. Активное развитие филантропических организаций в начале XX в., связанное с налоговым и антитрастовым законодательством Соединенных Штатов, позволило американцам первыми институционализировать отношения в сфере безвозмездной поддержки научных исследований. Так, в Корпорации Карнеги и Фонде Рокфеллера сформировалось понятие гранта как особого безвозмездного договора, накладывающего на грантополучателя обязательство выполнить определенную работу и передать

ее результаты в общественное пользование в виде публикации [1]. Наряду с активизацией поддержки научных исследований, эти фонды привнесли в научное сообщество элементы корпоративной культуры — субординацию подразделений, профессионально-бюрократическое управление и формализованную отчетность.

Современная модель государственного научного фонда окончательно сложилась в США с учреждением в 1950 г. Национального научного фонда (ННФ) [2]. Содержательные аспекты деятельности современных научных фондов сформировались преимущественно в Западной Европе. В дальнейшем данный подход получил широкое распространение в других зарубежных государствах [3].

Среди ведущих зарубежных организаций, обеспечивающих грантовую поддержку фундаментальной науки, в странах Северной Америки обычно выделяют NSF и NIH (США) и NSERC (Канада), в Западной Европе — DFG (Германия), CNRS (Франция), ERC и ESF (Евросоюз), в Восточной Азии — JSPS (Япония) и NRF (Южная Корея).

В основу деятельности грантообразующих научных фондов положены три ключевых принципа: 1) участие в работе и принятии финансовых решений действующими учеными, являющимися экспертами фонда; 2) проведение открытых конкурсов научных проектов как главного метода распределения грантового финансирования на основе процедур независимой экспертизы; 3) признание публикации в авторитетном научном издании в качестве результата, свидетельствующего об эффективном расходовании грантовых средств [4].

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также физическими лицами и (или) юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации [5].

Источником финансирования фундаментальных научных исследований, поисковых научных исследований являются средства федерального бюджета, а также средства фондов поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности.

Основные получатели средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели, — Федеральное агентство научных организаций (ФАНО); Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российская академия наук»; Российский научный фонд; Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский фонд фундаментальных исследований» (РФФИ), к которому в прошлом году присоединился Российский гуманитарный научный фонд, МГУ им. М.В. Ломоносова; Санкт-Петербургский государственный университет; Российский научный центр «Курчатовский институт».

Российский фонд фундаментальных исследований создан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 апреля 1992 г.

№ 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации» как самоуправляемая государственная организация, основной целью деятельности которой является поддержка инициативных научных проектов [6]. Первый устав РФФИ был утвержден Постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1992 г. № 845 «О Российском фонде фундаментальных исследований» [7]. Правовой статус РФФИ как государственной некоммерческой организации в форме федерального учреждения, находящегося в ведении Правительства РФ, был закреплен Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2001 г. № 161 «Об утверждении устава Российского фонда фундаментальных исследований» [8]. В 2016 г. в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 325-р РФФИ был реорганизован в форме присоединения к нему федерального государственного бюджетного учреждения «Российский гуманитарный научный фонд» [9]. Действующий устав РФФИ утвержден Постановлением Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 767 [10].

Хотя в наименовании РФФИ присутствует слово «фонд», его организационно-правовая форма — некоммерческая организация в форме федерального государственного бюджетного учреждения. Такая форма предусмотрена ч. 1 ст. 15.1 Федерального закона «О науке и государственной научно-технической политике»: фонды поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности создаются в целях финансового обеспечения научной, научно-технической, инновационной деятельности в том числе на условиях софинансирования за счет средств различных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации [5].

Целью и предметом деятельности РФФИ являются финансовая, в том числе в форме грантов юридическим и физическим лицам, и организационная поддержка фундаментальных научных исследований, способствующая реализации государственной научно-технической политики и основанная на принципах предоставления ученым права свободы творчества, выбора направлений и методов проведения исследований. Задача Фонда — проведение конкурсного отбора лучших научных проектов из числа тех, что представлены Фонду учеными в инициативном порядке, и последующее организационно-финансовое обеспечение поддержанных проектов [11].

Главной целью развития сектора фундаментальных исследований является обеспечение лидирующих позиций российской фундаментальной науки на мировой арене. Для достижения этой цели в рамках реализации Программы деятельности РФФИ до 2020 г. Фонду предстоит сконцентрировать усилия по дальнейшему формированию потенциала фундаментальной науки России, признанного мировым научным сообществом [11].

Говоря о трудностях в современной системе выделения грантов, целесообразно выделить основную правовую проблему, связанную с явно недостаточным законодательным регулированием отношений по поводу предоставления грантов. В условиях отсутствия законодательного регулирования порядка предоставления грантов, а также отношений, возникающих между участниками грантового процесса, крайне важными становятся условия

предоставления грантов, устанавливаемые грантодателем. Условия эти отличаются в зависимости от того, какие основные и даже косвенные цели преследует грантодатель. Рассмотрим данный вопрос на примере условий предоставления грантов РФФИ.

РФФИ выделяет гранты за счет средств целевой субсидии из федерального бюджета, предоставляемой на выполнение государственного задания. Как грантодатель РФФИ действует в публичных интересах, результаты реализации научных проектов, поддерживаемых грантами РФФИ, самим РФФИ не используются.

Один из главных принципов работы фонда — конкурсный отбор проектов. Проект финансируется, если он отвечает нескольким критериям: он должен быть актуальным, новым, перспективным. Есть и другой важный принцип — принятие решений о финансировании на основании экспертной оценки. Ее проводят независимые эксперты и экспертные советы.

Изменив в 2014 г. Правила организации и проведения работ по научным проектам, поддержанным федеральным государственным бюджетным учреждением «Российский фонд фундаментальных исследований», Фонд значительно расширил возможности получателей грантов и организаций, предоставляющих условия для выполнения проектов, для установления отношений, максимально благоприятствующих выполнению работ по проектам. Поскольку универсальных или типовых методик реализации этих возможностей нет, грантополучатели и организации имеют большую свободу в определении содержания своих отношений и их оформления.

По условиям конкурсов РФФИ, до представления научного проекта на конкурсе грантополучатель (физическое лицо или коллектив физических лиц) обязан определить организацию, которая в случае поддержки проекта РФФИ предоставит условия для реализации проекта, в том числе примет грант на свой лицевой (расчетный) счет и будет осуществлять все расчеты по проекту с использованием данного счета. Порядок взаимодействия РФФИ, грантополучателей и организаций, которые на основе договора предоставляют грантополучателям условия для выполнения работ по научным проектам, определяется трехсторонними договорами, заключаемыми между всеми указанными лицами в соответствии с Правилами организации и проведения работ по научным проектам, поддержанным РФФИ (утвержденными решением бюро Совета РФФИ 19 февраля 2015 г.).

Размер гранта устанавливается на один календарный год. На основании заявки и отчета Грантополучателя о выполнении работ по Проекту по результатам экспертизы отчета о выполнении работ по Проекту в истекшем году, в соответствии с процедурами, установленными в Фонде, рассматривается вопрос о предоставлении гранта на продолжение работ по Проекту в следующем году.

Сведения о научном проекте, поддержанном грантом РФФИ, вносятся в систему Федерального государственного автономного научного учреждения «Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти» (ФГАНУ ЦИТИС) [12].

Фонд принимает решения о предоставлении грантов на основании результатов экспертизы Проекта, проводимой Фондом. Правилами проведения экспертизы РФФИ подробно регламентированы права и обязанности экспертов [11]. Основные критерии оценки проектов размещены на сайте Фонда. На основании экспертных заключений по каждому проекту и предложений соответствующих экспертных советов, создаваемых в РФФИ, Совет Фонда и Бюро Совета Фонда принимают решение о предоставлении грантов по конкретным научным проектам. После подведения итогов Конкурса список Проектов, получивших гранты Фонда, публикуется на сайте Фонда.

Порядок взаимодействия Фонда с физическими лицами — победителями Конкурса и Организацией определяется «Правилами организации и проведения работ по научным проектам, поддержанным РФФИ» и Договором, который должен быть заключен в соответствии с Правилами.

В заключение уместно рассмотреть пути повышения эффективности работы Фонда. В частности, можно выделить несколько направлений. Остаются актуальными вопросы, напрямую касающиеся качества проводимой в РФФИ экспертизы научных программ и проектов. Необходимо разграничить функции сотрудников фонда и экспертов, принимающих участие в работе экспертных советов. Например, в настоящее время руководитель соответствующего «отраслевого» управления фонда, являющийся штатным сотрудником учреждения, занимает должность ученого секретаря соответствующего экспертного совета. В новой структуре экспертный совет будет сам избирать ученого секретаря из своего состава, что позволит сконцентрировать ответственность за все, что происходит в экспертном совете, на его председателе и ученом секретаре, а сотрудник фонда будет привлекаться только для организационного обеспечения деятельности экспертного совета и выполнения технических функций.

В дальнейшем планируется обеспечить более ровную занятость персонала в течение года. Будут созданы специальные подразделения, которые независимо от видов конкурсов станут отвечать за прием заявок, их обработку, общение с экспертами, что также способствует большей прозрачности деятельности фонда.

С июня этого года заявки на участие в инициативных конкурсах РФФИ принимаются в электронном виде. С учетом того, что ежегодно рассматривается около 70–80 тыс. заявок, очевидно, сколько ресурсов и времени удастся сохранить. На следующем этапе договоры о предоставлении грантов также будут заключаться в электронной форме. Завершится автоматизация переводом в электронную форму научных отчетов по реализованным проектам.

Все перечисленные выше меры будут способствовать повышению эффективности работы Фонда и его дальнейшему развитию.

Список литературы:

1. Блинов, А.Н. Из истории создания национальных научных фондов // Вестник российского гуманитарного научного фонда. — 2013. — № 1 (70). — С. 257–268.
2. Национальный научный фонд [Электронный ресурс]. — URL: <http://ru.knowledgr.com/00115943/НациональныйНаучныйФонд>

3. Дудин, М.Н. Россия в системе мировой экономики и международных связей в условиях инновационной трансформации социально-экономических систем / М.Н. Дудин, Н.В. Лясников, Н.П. Иващенко и др. М.: Русайнс, 2017. С. 19–30.

4. Беляевский, О.В. Проблемы правового регулирования грантовой поддержки фундаментальных научных исследований в современном законодательстве Российской Федерации / О.В. Беляевский // Доклад. — М., 2017.

5. О науке и государственной научно-технической политике: федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/

6. О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 27 апреля 1992 г. № 426 [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_3269/

7. О Российском фонде фундаментальных исследований: постановление Правительства РФ от 3 ноября 1992 г. № 845 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении устава Российского фонда фундаментальных исследований: постановление Правительства РФ от 3 марта 2001 г. № 161 [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_99690/

9. О реорганизации РГНФ и РФФИ: Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 325-р [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.rfb.ru/index.php/en/obyavleniya/novosti/497-rgnf-rffi>

10. Об утверждении устава Российского фонда фундаментальных исследований: постановление Правительства РФ от 9 августа 2016 г. № 767 [Электронный ресурс]. — URL: <http://government.ru/docs/24131/>

11. Российский фонд фундаментальных исследований [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.rfb.ru/rffi/ru>

12. Центр информационных технологий и систем органов исполнительной власти [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.citis.ru>

Д.П. Васильев,

*аспирант кафедры гражданского права
и процесса ПИ(Ф) РАНХиГС ПИУ им.
П.А. Столыпина*

D.P. Vasilyev,

*Postgraduate student of Department of
Civil law and process PI(F), Ranepa, Pew
them. P.A. Stolypin
dvasilyev9321@yandex.ru*

Отдельные вопросы определения территориальной подсудности: сравнительно-правовой анализ гражданского процессуального законодательства России и Германии

***Аннотация:** российская судебная система переживает период глубокого реформирования. Законодатель ищет пути улучшения действующих процессуальных институтов, в том числе путем внедрения наиболее хорошо зарекомендовавших себя институтов в зарубежном праве. Актуальность статьи обусловлена тем, что территориальная подсудность является одним из основополагающих институтов гражданского процессуального права, напрямую влияющих на реализацию права на судебную защиту. Автор проводит сравнительный анализ отдельных разновидностей территориальной подсудности на примере России и Германии. В частности, рассматриваются общий терри-*

ториальная, договорная, исключительная подсудность и подсудность по связи дел. Сделан вывод о том, что как в российском, так и в немецком праве, правила общей территориальной подсудности определяются исходя из субъектного состава участников, а исключительной дополнительно учитывается предмет или объект спора.

Ключевые слова: территориальная подсудность, ответчик, гражданский процесс, исключительная подсудность, договорная подсудность.

Separate questions determine the territorial jurisdiction: comparative legal analysis of civil procedural law of Russia and Germany

Abstract: the Russian judicial system is undergoing a period of fundamental reform. The legislator is looking for ways to improve existing procedural institutions, including through implementation of the most reputable institutions in foreign law. The relevance of the article due to the fact that territorial jurisdiction is one of the fundamental institutions of civil procedural law that directly affects the realization of the right to judicial protection. The author conducts a comparative analysis of selected varieties of territorial jurisdiction on the example of Russia and Germany. In particular, the article examines common territorial, contractual, and exclusive jurisdiction in respect of cases. It is concluded that both Russian and German law, the rules of General territorial jurisdiction is determined based on the subject structure of participants and the exclusive is additionally considered the subject or the object of the dispute.

In particular, the article examines common territorial, contractual, and exclusive jurisdiction in respect of cases. It is concluded that both Russian and German law, the rules of General territorial jurisdiction is determined based on the subject structure of participants and the exclusive is additionally considered the subject or the object of the dispute.

Keywords: territorial jurisdiction, defendant, civil procedure, exclusive jurisdiction, contractual jurisdiction.

Территориальная подсудность — сложное и многогранное правовое явление, имеющее большое значение в реализации права на судебную защиту, поскольку только компетентный суд может вынести законное и обоснованное решение.

Характеризуя подсудность, Е.В. Васьковский писал, что с точки зрения успешного отправления правосудия совершенно безразлично, какой именно из них будет разбирать то или другое дело, однако ограничение ведомства каждого суда определенным округом обуславливается невозможностью подчинить все дела, возникающие на территории государства [1, с. 483].

Действующее гражданское процессуальное законодательство при установлении территориальной подсудности исходит из постулатов римского права, основанных на презумпции юридического равновесия (ни один не несет обязанностей в отношении другого), поэтому лицо, желающее опровергнуть эту презумпцию и доказать наличие обязанности или оспорить право собственности, должно обратиться в суд по месту нахождения того, кто защищается от его притязаний (истец следует за судом ответчика) [2, с. 65].

Согласно ст. 28 ГПК РФ общая территориальная подсудность определяется исходя из субъектного состава участников процесса. В частности, в отношении лиц, выступающих ответчиками в суде, применяются следующие правила: если лицо физическое, то предъявление иска допускается по месту его жительства, иск к организации подается в суд по месту нахождения организации [3].

Под местом жительства согласно ст. 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» понимается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства [4].

Что касается места нахождения юридического лица, то в соответствии со ст. 54 ГК РФ определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования), которая осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа, а в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа — иного органа или лица, уполномоченных выступать от имени юридического лица в силу закона, иного правового акта или учредительного документа, если иное не установлено законом о государственной регистрации юридических лиц [5].

Специальные правила установлены для иных субъектов. Так, в ст. 30.1 ГПК РФ указано, что заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решений третейских судов и международных коммерческих арбитражей, принятых на территории Российской Федерации, подается по общему правилу в районный суд по месту нахождения или месту жительства должника либо, если место его нахождения или место жительства неизвестно, по месту нахождения имущества должника — стороны третейского разбирательства. В остальных случаях подсудность дел, связанных с осуществлением судами функций содействия и контроля в отношении третейских судов, определяется правилом, согласно которому заявление о разрешении вопросов, связанных с отводом и назначением, прекращением полномочий третейского судьи, а также заявление об отмене решений третейских судов и международных коммерческих арбитражей, принятых на территории Российской Федерации, подаются в районный суд по месту проведения соответствующего третейского разбирательства или на территории которого было принято решение третейского суда.

Указанная разновидность территориальной подсудности именуется как подсудность по выбору истца, или альтернативная, и закреплена в ст. 29 ГПК РФ, согласно которой, в частности, иск к ответчику, место жительства которого неизвестно или который не имеет места жительства в Российской Федерации, может быть предъявлен в суд по месту нахождения его имущества или по его последнему известному месту жительства в Российской Федерации; иски о защите прав потребителей могут быть предъявлены также в суд по месту жительства или месту пребывания истца либо по месту заключения или месту исполнения договора и др.

Кроме того, в силу ч. 1 ст. 31 ГПК РФ иск к нескольким ответчикам, проживающим или находящимся в разных местах, предъявляется по месту жительства или месту нахождения одного из ответчиков по выбору истца.

Согласно ч. 2 ст. 254 ГПК РФ по делам об оспаривании решения, действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих заявление может быть подано гражданином по месту его жительства или по месту нахождения органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного или муниципального служащего, решение, действие (бездействие) которых оспаривается [6, с. 7].

Следует заметить, что применительно к сторонам третейского разбирательства возможно использование правил и договорной подсудности. Например, по соглашению сторон третейского разбирательства заявление об отмене решения третейского суда может быть подано в районный суд по месту нахождения или месту жительства одной из сторон третейского разбирательства, заявление о выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения третейского суда может быть подано в районный суд, на территории которого принято решение третейского суда, либо в районный суд по месту нахождения или месту жительства стороны третейского разбирательства, в пользу которой принято решение третейского суда (ст. 30.1 ГПК РФ).

Правила применения договорной подсудности установлены в ст. 32 ГПК РФ, согласно которой стороны могут по соглашению между собой изменить общую территориальную подсудность дела до принятия его судом к своему производству.

В дореволюционном российском процессуальном праве данный вид подсудности именовался пророгацией (*prorogatio*) или пророгационным договором и представлял собою согласное волеизъявление двух лиц, направленное на юридическое последствие: подчинение дела определенному суду, которому без этого соглашения оно было бы неподсудно [1, с. 506].

В науке гражданского процессуального права также выделяют исключительную подсудность, однако в отличие от общей территориальной при определении данной подсудности учитывается не только субъектный фактор, но и объект и предмет спора (недвижимое имущество). В частности, в силу ст. 30 ГПК РФ исключительная подсудность распространяется на иски: о правах на земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты, леса, многолетние насаждения, здания, в том числе жилые и нежилые помещения, строения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей, а также об освобождении недвижимого имущества (предъявляются по месту нахождения этих объектов или арестованного имущества); кредиторов наследодателя, предъявляемые до принятия наследства (предъявляются по месту открытия наследства); перевозчиков, вытекающие из договоров перевозки (предъявляются по месту нахождения перевозчика, к которому в установленном порядке была предъявлена претензия), и др.

Существует еще один вид подсудности — по связи дел. Согласно ч. 2 ст. 31 ГПК РФ встречные иски предъявляются по месту рассмотрения первоначального иска, поскольку связь данного иска с другим производящимся уже делом (*forum connexitatis*) может служить основанием для совместного рассмотрения [1, с. 503].

Распределение дел по территориальной подсудности присуще и германскому процессуальному законодательству, однако оно немного отличается от российской подсудности.

Что касается общей территориальной подсудности, то она также определяется местом жительства или местом нахождения ответчика, однако субъективный состав ответчиков более персонализирован, в связи с чем установлены специальные правила подсудности для различных субъектов.

Например, § 20 Гражданского процессуального уложения Германии выделяет особую подсудность по месту нахождения определенного лица: в случае если определенные лица пребывают в определенном месте при обстоятельствах, по своему характеру свидетельствующих о сравнительно продолжительном пребывании, в частности, в качестве домашней прислуги, рабочих, помощников по промыслу, студентов, учащихся или учеников, все иски, предъявляемые к этим лицам по имущественно-правовым требованиям, подсудны суду по месту их нахождения [7].

Кроме того, § 16 Гражданского процессуального уложения Германии выделяет подсудность дел с участием лица, не имеющего определенного места жительства, которая определяется местом его нахождения на территории Федеративной Республики Германия и, если таковое неизвестно, его последним местом жительства [7]. Если сравнивать данное положение с российским законодательством, то можно сделать вывод, что эта норма имеет сходство с альтернативной подсудностью, предусмотренной ГПК РФ.

Договорная подсудность тоже имеет свои особенности, заключающиеся прежде всего в том, что согласно § 38 Гражданского процессуального уложения Германии она допускается только в случаях, если:

- 1) стороны договора являются коммерсантами, юридическими лицами публичного права или специальными фондами публичного права;
- 2) сторона спора не имеет общей юрисдикции на территории Германии.

Исключительная подсудность, установленная германским процессуальным законодательством, аналогична российской. В частности, данный вид подсудности установлен применительно к спорам о недвижимости. Согласно § 24 Гражданского процессуального уложения Германии иски, на основании которых осуществляется право собственности, вещное обременение или свобода от такового, иски о размежевании, разделе и владении, поскольку они касаются недвижимых вещей, исключительно подсудны тому суду, на территории округа которого находится соответствующая вещь.

Необходимо отметить, что подсудность подачи встречного иска в § 33 Гражданского процессуального уложения Германии определяется так же, как и в России: по месту подачи первоначального иска.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что территориальная подсудность в российском и германском процессуальном праве имеет много общих черт.

Список литературы:

1. Васильковский, Е.В. Курс гражданского процесса: субъекты и объекты процесса, процессуальные отношения и действия / Е.В. Васильковский. — М.: Статут, 2016. — 624 с.
2. Здрок, О.Н. Гражданский процесс зарубежных стран: курс лекций: учеб. пособие / О.Н. Здрок. — Мн.: БГУ, 2004. — 147 с.

3. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 46, ст. 4532. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.07.2017).

4. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в ред. от 3 апреля 2017 г.) // Российская газета. — 1993. — № 152. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.04.2017).

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.; с изм. и доп. от 6 августа 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 32, ст. 3301. — URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.07.2017).

6. Рожкова, М.А. Договорное право: соглашения о подсудности, международной подсудности, примирительной процедуре, арбитражное (третейское) и мировое соглашения / М.А. Рожкова, Н.Г. Елисеев, О.Ю. Скворцов ; под общ. ред. М.А. Рожковой. — М.: Статут, 2008. — 525 с.

7. Гражданское процессуальное уложение Германии. — URL: http://www.gesetze-im-internet.de/zpo/_38.html (дата обращения: 01.10.2017).

Д.С. Хархун,

*аспирант кафедры гражданского права
и процесса Поволжского института
управления имени П.А.Столыпина —
филиал РАНХиГС при Президенте РФ*

D.S. Kharhun,

*Postgraduate student Chair of Civil Law
and Process Povolzhsky Institute of
Management named after PA Stolypin —
branch RASHiGS under the President of
the Russian Federation
kharhun@bk.ru*

Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц

Аннотация: в статье исследуется вопрос о возможности возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц. Приводятся статистические данные о количестве рассмотренных судами дел об административных правонарушениях. Обозначена проблема правового регулирования данного вопроса. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: прокурор, административное правонарушение, возбуждение дела об административном правонарушении, субъект административной ответственности.

Excitement by the prosecutor of offenses on administrative offenses with regard to physical persons

Abstract: the question of a possibility of initiation by the prosecutor of cases of administrative offenses concerning natural persons is investigated, statistical data on the number of the cases of administrative offenses considered by vessels are provided, the problem of legal regulation of the matter is designated, suggestions for improvement of the current legislation are formulated.

Keywords: the prosecutor, an administrative offense, initiation of proceedings about an administrative offense, the subject of administrative responsibility.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), действующий с 2002 г., включает прокурора в число участников производства по делам об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 25.11 КоАП РФ органы прокуратуры являются одним из ключевых субъектов, реализующих государственные функции по привлечению к административной ответственности. Закон предоставляет прокурору в пределах своих полномочий возбуждать производство по делу об административном правонарушении, участвовать в рассмотрении дела об административном правонарушении, представлять доказательства, заявлять ходатайства, давать заключения по вопросам, возникающим во время рассмотрения дела, приносить протест на постановление по делу об административном правонарушении независимо от участия в деле, а также совершать иные предусмотренные федеральным законом действия.

Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации говорят об активной реализации прокурорами указанных полномочий. Так, например, за январь-февраль 2018 года по постановлениям прокуроров к административной ответственности привлечено 26 955 лиц [1].

Между тем выполнение прокурором своих полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях является недостаточно разработанной на теоретическом уровне.

Одним из наиболее противоречивых представляется вопрос возбуждения прокурором дел об административных правонарушениях в отношении физических лиц.

Особый статус прокурору придает закрепленная Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре) и КоАП РФ функция по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории РФ законов при производстве по делам об административных правонарушениях, за исключением дел, находящихся в производстве суда.

Согласно п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, прокурор возбуждает дела об административных правонарушениях и проводит административное расследование в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом РФ об административных правонарушениях и другими федеральными законами.

Как установлено ст. 25 Закона о прокуратуре, прокурор, исходя из характера нарушения закона должностным лицом, выносит мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении.

По ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор также вправе возбудить дело о любом другом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. Хотелось бы заметить, что перечень дел в этой статье неуклонно расширяется (с 2003 г. дополнения в него вносились 23 раза), что является

однозначным выражением воли законодателя на распространение «исключительной» компетенции прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях [2].

Указанные нормы наделяют прокурора правами, не присущими ни одному из иных органов административной юрисдикции, которые, в отличие от прокурора, вправе привлекать к административной ответственности лишь строго определенный круг субъектов.

Из анализа приведенных положений закона можно сделать вывод о наличии определенных противоречий и пробелов в правовом регулировании данной сферы правоотношений.

Так, ст. 28.4 КоАП РФ наделяет прокурора полномочиями по возбуждению любого дела об административном правонарушении, что предполагает возможность привлечения прокурором к ответственности юридических, должностных и физических лиц. Вместе с тем КоАП РФ к исключительной подведомственности прокурора относит ряд составов административных правонарушений, по которым к ответственности могут быть привлечены граждане: ст. 5.23, 5.61, 5.62, ч. 2 ст. 7.24, ст. 12.35, 13.11, 13.14 КоАП РФ и др. Более того, например, к ответственности по ч. 1 ст. 5.61 КоАП РФ (оскорбление) могут быть привлечены исключительно граждане.

В современной российской правоприменительной практике прокурорами часто возбуждаются дела об административных правонарушениях в отношении граждан (например, при рассмотрении обращений по вопросу нанесения оскорбления (ст. 5.61 КоАП РФ), при выявлении фактов производства и распространения экстремистских материалов (ст. 20.29 КоАП РФ) и др.

Таким образом, КоАП РФ не только допускает, но и возлагает на прокурора в случае выявления соответствующих фактов обязанность по привлечению к административной ответственности граждан.

В это же время Закон о прокуратуре ограничивает круг субъектов ответственности должностными лицами. Согласно п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора являются федеральные органы исполнительной власти, Следственный комитет Российской Федерации, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций. Таким образом, граждане не включены в приведенный перечень.

Это противоречие очень активно обсуждается в юридической литературе. Так, например, А.И. Гальченко полагает, что, поскольку в соответствии с Законом о прокуратуре прокурорский надзор не распространяется на граждан, при осуществлении надзора прокурор не вправе возбуждать в отношении них дела об административных правонарушениях. Ведь не случайно в ст. 25 указанного Закона, входящей в раздел, посвященный прокурорскому надзору, предусмотрено, что прокурор выносит постановление о возбуждении

производства об административном правонарушении исходя из характера нарушения закона должностным лицом [3].

Н.И. Безрукавая, напротив, полагает допустимым привлечение прокурорами к административной ответственности граждан, указывая, что «несмотря на то, что статьей 21 Закона о прокуратуре граждане не отнесены к числу поднадзорных лиц, настоящее положение дел в анализируемой сфере правоотношений видится адекватным, поскольку органы прокуратуры, осуществляя надзор за исполнением законов в самых различных сферах, должны реагировать на любые правонарушения, независимо от того, кем они допущены. Вместе с тем это не означает, что прокуроры могут в своей деятельности подменять собой иные органы» [4].

Такого же мнения придерживается К. Винокуров, который утверждает, что «прокурор при выявлении в ходе проверки деяния, наказуемого в соответствии с любой статьей Особенной части КоАП РФ либо законом об административной ответственности за нарушение отдельных видов законодательства субъекта Российской Федерации, в котором он осуществляет свою деятельность, вправе вынести постановление о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении любого лица, могущего нести административную ответственность» [5].

Учитывая изложенное, представляется необходимым внести изменения в ст. 25 Закона о прокуратуре, исключив из нее слова «должностным лицом» и дополнить абз. 2 ч. 1 ст. 21 Закона словами «, а также физическими лицами в случаях, установленных законом».

Из ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ необходимо убрать перечисление статей об административных правонарушениях и ограничиться формулировкой «при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации».

Предлагаемые изменения могли бы устранить основное противоречие, возникающее при определении круга лиц, в отношении которых прокурором может быть вынесено постановление о привлечении к административной ответственности, между нормами КоАП РФ и положениями Закона о прокуратуре.

Список литературы:

1. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-февраль 2018 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1373610/> (дата обращения: 04.04.2018).
2. Никифоров, Н.Л. Полномочия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях. Особенности правового статуса прокурора / Н.Л. Никифоров. — Ульяновск, 2017.
3. Гальченко, А.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях // Законность. — 2014. — № 2. — С. 20–25.
4. Безрукавая, Н.И. Возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях в отношении граждан // Вестник ВГУ. Сер.: Право. — 2016. — № 4.

5. Винокуров, К. Некоторые вопросы вынесения прокурором постановления о возбуждении производства по делу об административном правонарушении. — URL: <http://www.jourclub.ru/32/426/>

З.Т. Кубеева,
соискатель кафедры конституционного
права Саратовской государственной
юридической академии

Z.T. Kubeeva,
Applicant of the Chair of Constitutional
Law of the SSLA
armus95@mail.ru

Особенности конституционно-правовой политики по вопросам защиты детства в Российской Федерации и в Республике Казахстан

***Аннотация:** в статье рассматривается конституционно-правовая политика по вопросам защиты детства Российской Федерации и Республики Казахстан. На основе анализа положений конституций указанных государств выявляются субъекты конституционно-правовой политики в обозначенной сфере, ее объект. Определяются цели, сформулированы приоритеты конституционно-правовой политики государства, выделены особенности конституционно-правовой политики России и Казахстана в области защиты детства. Делается вывод о том, что конституционно-правовая политика в исследуемой области является видом конституционно-правовой политики, разновидностью правовой политики государства.*

***Ключевые слова:** конституционно-правовая политика, конституционное право, Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Казахстан, защита детства, субъекты конституционно-правовой политики, цели конституционно-правовой политики.*

Features of the constitutional and legal policy on the protection of childhood in the Russian Federation and in the Republic of Kazakhstan

***Abstract:** nowadays, the problems of the formation and implementation of constitutional policy are becoming more urgent. This work is devoted to the analysis of the constitutional policy on the protection of childhood in such states as the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan. On the basis of an analysis of the provisions of the constitutions of these states, the author identifies subjects of constitutional policy in the sphere in question and its object. Also there were analyzed the goals and the priorities of the constitutional policy of the respective states. As a result, the author outlines the specific constitutional policies of Russia and Kazakhstan in the field of child protection. In addition, the author concludes that the constitutional policy in this area is a kind of constitutional policy, one of the many types of legal policy.*

***Keywords:** constitutional policy, constitutional law, protection of childhood, subjects of constitutional and legal policy, goals of constitutional and legal policy.*

Под конституционно-правовой политикой по вопросам защиты детства следует понимать научно обоснованную, последовательную и системную деятельность государственных и негосударственных структур, связанную с выработкой и осуществлением юридических идей стратегического плана, принятием, совершенствованием и реализацией конституции и конституционного законодательства в области защиты детей и детства.

Результатом указанной политики в России явились такие законы, как: Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [1] и Федеральный закон «Об основах системы профилактики

безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» [2], в Казахстане — Закон Республики Казахстан «О правах ребенка» от 8 августа 2002 г. [3].

Основополагающие для конституционно-правовой политики в целом и для конституционно-правовой политики в сфере защиты детства в частности положения содержатся в Основном законе — конституции государства. Анализ положений конституционных понятий России и Казахстана показывает, что оба государства привержены демократическим принципам и гарантируют своим гражданам права и свободы, необходимые для их развития и достойной жизни. Так, в ч. 7 ст. 1 Конституции РФ указано, что Российская Федерация — «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Права и свободы человека признаются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), при этом они являются непосредственно действующими, неотчуждаемыми и принадлежащими каждому от рождения (ст. 17, 18). В ч. 1 ст. 17 Конституции РФ установлено, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией». Таким образом, в российской Конституции закреплены основы конституционно-правовой политики в области защиты прав человека в целом и защиты детства в частности. Она должна строиться на демократических принципах, с учетом гарантированных Конституцией и международным правом прав и свобод человека. Кроме того, на основании ч. 4 ст. 15 Конституции РФ «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Конституционно-правовой статус ребенка в Российской Федерации основан на тех же правах, что конституционно-правовой статус совершеннолетних индивидов, с определенными исключениями. Так, например, несовершеннолетние граждане России не могут избирать и быть избранными. Для реализации некоторых конституционных прав им может потребоваться помощь взрослых. Такие ограничения прав несовершеннолетних не противоречат Конституции, не являются неправомерными, необходимость их установления вызвана особенностями физического и психического их развития.

Конституция закрепляет и гарантирует права ребенка в сферах образования, здоровья, труда, предоставления жилья. Особое значение имеет ст. 38 Конституции РФ, в которой говорится о том, что материнство, детство и семья находятся под защитой государства. При этом забота о детях, а также их воспитание являются равным правом и обязанностью родителей.

В ст. 27 Конституции Республики Казахстан также указано, что «брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства» (ч. 1 ст. 27). В ч. 2 ст. 27 подчеркивается, что «забота о детях и их воспитание являются естественным правом и обязанностью родителей». За детьми также признаются право на образование (ст. 30), жилище (ст. 25) и т.д. Следует отметить, что конституционно-правовая политика Республики Казахстан в сфере защиты детства, как и соответствующая политика Российской Федерации,

строится с учетом международных обязательств государства по защите прав человека. Так, согласно ч. 1 ст. 4 Конституции Казахстана нормы международных договорных и иных обязательств государства признаются правом, действующим на его территории. В ст. 8 подчеркивается, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права.

Конституционно-правовая политика в области защиты детства, как и любая правовая политика, обладает своими субъектами, объектами, приоритетами, а также целями и средствами.

Цели государственной политики в интересах ребенка в целом идентичны как в России, так и в Казахстане: осуществление и обеспечение прав детей без какой-либо дискриминации, формирование правовых основ гарантий прав ребенка, содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, воспитанию в них патриотизма и гражданственности. В законодательстве определяются цели деятельности, осуществляемой государственными органами, но их деятельность составляет часть конституционно-правовой политики. Следовательно, данные цели также можно считать и целями конституционно-правовой политики в области защиты прав ребенка.

К субъектам конституционно-правовой политики в области защиты детства относятся федеральные, региональные и местные органы власти. В Российской Федерации — это Президент России, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Правительство РФ, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Министерство юстиции, местные органы самоуправления, уполномоченные по правам ребенка.

В Республике Казахстан субъектами конституционно-правовой политики в области защиты прав ребенка являются: Президент, Парламент (Сенат и Мажилис), Правительство, Конституционный Совет, Верховный Суд, местные и иные суды, маслихаты (местные органы самоуправления), Уполномоченный по правам ребенка, Комитет по охране прав детей.

В качестве объекта конституционно-правовой политики в данной сфере выступает детство (право на надлежащий уровень жизни, право на защиту, право воспитываться родителями или лицами их заменяющими, а при их отсутствии — право на государственное обеспечение, право на квалифицированную медицинскую помощь, образование, жилище и т.д.). Цель — защита детства и установление дополнительных гарантий защиты их прав, например, дополнительные гарантии защиты детей от жестокого обращения, гарантии прав на труд, на бесплатное образование, на квалифицированную медицинскую помощь.

У конституционно-правовой политики есть и свои приоритеты. Следует согласиться с А.В. Малько в том, что приоритеты правовой политики в Российской Федерации в целом представляют собой наиболее актуальные первоочередные задачи, отражающие интересы и потребности личности, общества и государства, сформировавшиеся на современном этапе развития [4].

К приоритетам конституционно-правовой политики в сфере защиты детства можно отнести приоритеты, характерные для правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности в целом, в частности, признание,

установление, предоставление, гарантии естественных прав и свобод личности. Прежде всего имеются в виду защита права на жизнь, безопасность, человеческое достоинство и т.д. К указанной области можно отнести и приоритеты, позволяющие личности эффективнее осуществлять защиту своих прав и направленные на ее совершенствование, в первую очередь это формирование высокого уровня правовой и политической культуры нового поколения, адекватного потребностям как самой личности, так и общества, государства; становление и развитие правовых качеств, позволяющих эффективно защищать свои права и законные интересы; формирование правомерного поведения как формы взаимодействия между различными субъектами правоотношений; преодоление правового нигилизма, деформаций правового сознания в целях повышения уровня юридической защиты личности. В то же время особенностью правовой политики в сфере защиты прав детей являются такие приоритеты, как: создание, поддержание и развитие надлежащих условий, гарантий и механизмов защиты прав детей, а также профилактика безнадзорности, беспризорности и социального сиротства. Наличие этих приоритетов характеризует данную правовую политику как разновидность правовой политики в сфере защиты прав и свобод личности.

Близость субъектов, объектов, приоритетов, целей и средств конституционно-правовой политики в сфере защиты детей с соответствующими элементами правовой политики в целом подтверждает существование конституционно-правовой политики в рассматриваемой сфере, подчеркивает то, что она является видом правовой политики в указанной сфере и одним из подвидов правовой политики.

Таким образом, особенностями конституционно-правовой политики по вопросам защиты детства, как в России, так и в Казахстане, являются специфический объект — это права детей и обширный круг субъектов, деятельность которых влияет на формирование конституционно-правовой политики в области защиты прав детей. Кроме того, следует отметить наличие как в Российской Федерации, так и в Республике Казахстан специальных органов, выступающих в качестве субъектов конституционно-правовой политики в сфере защиты детства.

Список литературы:

1. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1998. — № 31, ст. 3802.
2. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон РФ от 24 июня 1999 г. № 120 (в ред. от 7 февраля 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1999. — № 26, ст. 3177.
3. Закон Республики Казахстан «О правах ребенка в Республике Казахстан» от 8 августа 2002 г (с изм. по состоянию на 9 апреля 2016 г.). — URL: <https://online.zakon.kz> (дата обращения: 20.03.2018).
4. Малько, А. В. Приоритеты правовой политики в РФ // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. — Саратов, 2010. — С. 36.

Д.Б. Илашов,
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права Саратовского
национального исследовательского
государственного университета имени
Н.Г. Чернышевского

D.B. Ilashov,
Postgraduate student of the Chair of
Constitutional and Municipal Law at
Saratov National Research University
named after N.G. Chernyshevsky

Соотношение конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии и конституционного принципа светскости государства

Аннотация: статья посвящена анализу конституционных принципов светскости государства и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии в их взаимосвязи. Предпринята попытка рассмотрения особенностей реализации принципа равноправия в государственно-конфессиональных отношениях. Обоснована целесообразность принципа равенства религиозных объединений, а также равной удаленности государства от религиозных объединений. Определены существенные черты светскости государства в контексте конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии. Проведен анализ действующей модели светского государства в Российской Федерации с точки зрения полноты реализации конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии. Установлен характер взаимосвязи конституционных принципов светскости государства и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии, общность их ключевых элементов.

Ключевые слова: светскость, права и свободы, равноправие, конституционный принцип, свобода вероисповедания.

Interrelation of the Constitutional Principle of Equality of Human and Civil Rights and Freedoms Irrespective of the Attitude to Religion and the Constitutional Principle of Secularism

Abstract: the article is devoted to the analysis of the constitutional principles of secularism of the state and the equality of human and civil rights and freedoms irrespective of the attitude to religion in their interrelation. The author of the article makes an attempt to consider the specifics of the implementation of the principle of equality in state-confessional relations. The expediency of the principle of equality of religious associations, as well as equal remoteness of the state from religious associations, is justified. The essential features of the secular state in the context of the constitutional principle of equality of human and civil rights and freedoms irrespective of their attitude to religion are determined. The analysis of the current model of the secular state in the Russian Federation is carried out with relation to completeness of the implementation of the constitutional principle of equality of human and civil rights and freedoms irrespective of their attitude to religion. The nature of the interrelation between the constitutional principles of secularism of the state and the equality of human and civil rights and freedoms irrespective of the attitude to religion, as well as the commonality of their main elements are established.

Keywords: secularism, rights and freedoms, equality, constitutional principles, freedom of religion.

Принцип равноправия — один из фундаментальных конституционно-правовых принципов, в орбите которого вращаются все сферы общественной жизни. Духовная сфера не является исключением, особенно государственно-конфессиональные отношения, которые несут в себе большой дискриминационный потенциал при неверной интерпретации понятия «светскость»

государства». Поэтому отношение к религии является одним из критериев, дискриминация по которому запрещена Конституцией Российской Федерации. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии (далее — принцип равноправия независимо от отношения к религии) закреплен в ст. 19 Конституции РФ: государство гарантирует равноправие независимо от отношения к религии [1]. Помимо закономерной связи со свободой совести и свободой вероисповедания, рассматриваемый нами принцип имеет родственные черты с другим конституционным принципом — принципом светскости государства. Принцип равноправия независимо от отношения к религии и принцип светскости государства связаны теснее, чем может показаться на первый взгляд. Полагаем, что конституционный принцип светскости государства происходит от конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, а именно от его разновидности — принципа равноправия независимо от отношения к религии.

Считаем, что истоки принципа светскости государства, его глубинные цели кроются в принципе равноправия независимо от отношения к религии. При этом последний гораздо шире первого. Во-первых, если конституционный принцип светскости в большей степени связан с правовыми отношениями религиозных объединений и государства, то принцип равноправия независимо от отношения к религии гарантирует каждому человеку равный объем прав и свобод, отсутствие дискриминационных действий в связи с его отношением к религии. Во-вторых, конституционный принцип светскости государства ограничивается регулятивной функцией в сфере, основными участниками которой являются представители той или иной религии, в формулировке этого принципа отсутствует нерелигиозные формы мировоззрения.

Принцип равноправия независимо от отношения к религии имеет признаки «процессуальности», т.е. не определяет сущность, содержание прав и свобод. Если в качестве основополагающего признака, точки отсчета считать отношение человека к религии, то логика реализации этого принципа выглядит следующим образом. В зависимости от отношения к религии можно выделить верующих и неверующих людей. Пограничные состояния, а также уникальные случаи, существование которых обусловлено отсутствием законодательно установленного определения понятия «религия», оставим без рассмотрения. Верующие и неверующие с точки зрения рассматриваемого принципа обладают равными правами. Однако методы реализации права на свободу совести у них разные. Это определяется спецификой феномена веры. Религия предусматривает требование осуществления богослужений, произнесения молитв, отправления культов, в том числе коллективно. Если верующие обладают религиозным мировоззрением, т.е. опираются на религиозные тексты, религиозные догматы, подчиняют свое поведение требованиям религии, то неверующие такой потребности не имеют, поскольку религиозное мировоззрение в современном мире — это надстройка над естественным мировоззрением, лишенным религиозности. Верующим законодательно гарантировано право на создание религиозного объединения. Неверующие правом создания нерелигиозного объединения не обладают, во всяком случае, законодатель особую форму такого объединения не предусмотрел. Разделение на две большие группы верующих и неверующих осуществляется

на первом уровне. На втором уровне различаются верующие по направлениям веры. Именно в этой плоскости в полной мере действует конституционный принцип светскости государства. Неслучайно первое его положение затрагивает государство. Именно государство, обладая колоссальными ресурсами, административным аппаратом, способно оказать значительное влияние на мировоззрение людей. Принцип светскости государства произошел от принципа равноправия независимо от отношения к религии — в качестве меры противодействия установления идеологии государственного покровительства той или иной религии. Следовательно, конституционный принцип светскости государства конкретизирует принцип равноправия независимо от отношения к религии в строго очерченной области государственно-конфессиональных отношений. Есть основания утверждать, что светскость государства, будучи основой конституционного строя, является гарантией реализации прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии.

В.В. Тарасенко полагает, что сотрудничество власти с одними организациями в большей степени, чем с другими направлено на укрепление суверенитета, безопасности и обороноспособности государства [2, с. 122]. М.Л. Воронкова признает, «... что Русская Православная Церковь в настоящее время вполне обоснованно имеет особый статус — *primus inter pares* (первой среди равных). Это обусловлено особой связью православия с национальной культурой» [3, с. 11–12]. Идеологическая нейтральность государства, равная удаленность от всех религиозных течений — неперемные условия реализации принципа равноправия независимо от отношения к религии. Известный исследователь И.В. Понкин также утверждает, что некоторым религиозным объединениям государство предоставляет преференции в связи с общественной полезностью их деятельности. Значительную роль в аргументации данного автора занимает различие формального и фактического равенства, последнее он называет «фикцией» [4, с. 232]. Действительно, «... достижение полного равенства во всех сферах жизни — несбыточная идиллия ...» [5, с. 22]. К приведенным И.В. Понкиным аргументам можно отнестись критически. Во-первых, «утопичность» фактического равенства не исключает стремления его достичь, тем более в контексте конституционного права. Некорректно со стороны И. В. Понкина обосновывать отстаиваемое им неравенство религий их фактическим неравенством. Люди по отдельности также не равны, что не позволяет нам наделять их правами, соответствующими, например, их внешности, характеру или способностям. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина призван если не устранить, то хотя бы сгладить фактическое неравенство людей. Полагаем, аргументация ученого основана на примате идеи дистрибутивной справедливости, предусматривающей «... соразмерность в распределении благ, заслуг, обязанностей ...» [6, с. 144]. Концепция, применимая в экономике, неприменима в государственно-конфессиональных отношениях. Если следовать логике И.В. Понкина, то необходимо признать, что инвалиды или пенсионеры: а) составляют меньшинство; б) большинство граждан Российской Федерации относятся к ним или негативно, или индифферентно; в) они практически не участвуют в культурной жизни страны, малоактивны в экономической

сфере; г) они не приносят пользы стране. Следовательно, государство должно или вправе предоставлять преференции молодым, здоровым индивидам, т.к. они составляют большинство и несут большую пользу обществу. Данная логика не соответствует духу справедливости, нарушает конституционный принцип равноправия. И.В. Понкин утверждает, что государство предоставляет преференции наиболее крупным религиозным объединениям, по тем же причинам, что и пенсионерам, несовершеннолетним, беременным и т.д. [4, с. 231]. Однако из этого аргумента следует диаметрально противоположная отстаиваемой ученым позиция: он не учитывает, что все перечисленные категории лиц составляют меньшинство, а не большинство. Именно поэтому эти группы лиц, их права под особым контролем: меньшинства нуждаются в дополнительной защите, ведь вероятность совершения по отношению к их представителям дискриминационных действий на порядок выше. При существовании в обществе инвалида и здорового человека государство не проводит политику преимущественной поддержки здорового человека, т.к. тот приносит обществу большую пользу, напротив, государство компенсирует это неравенство, оказывая поддержку инвалиду, при этом не препятствуя реализации основных прав и свобод здорового человека. Приведенное сравнение призвано лишь продемонстрировать регулирующую функцию принципа равенства в действии: преференции вправе получить субъекты, изначально находящиеся в менее выгодном положении. Полагаем, что в светском государстве государственная власть должна полностью дистанцироваться от религиозных объединений, осуществляя лишь надзор за законностью их деятельности. Таким образом, не вмешиваясь в деятельность религиозных объединений, государство должно лишь следить за исполнением законов, т. е. исключить возможность принесения этими объединениями вреда. Предположения о пользе религиозных объединений, которые позиционируются в качестве утверждений, безосновательны. Факт полезности деятельности религиозных объединений не доказан, измерить уровень их полезности, если таковая есть, не представляется возможным. Духовная жизнь неизмерима. Государство не вправе определять, какие религиозные объединения приносят пользу, какие мировоззренческие позиции «правильны» или «неправильны». Поддержка государством в любой форме одного религиозного объединения повлечет нарушение принципа равенства религиозных объединений. Поддержка всех без исключения религиозных объединений государством также нарушит указанный принцип, ведь определение меры справедливого распределения ресурсов, а также критериев различий между этими объединениями представляется затруднительным. Ведь для справедливого, сбалансированного регулирования требуется знание, чем объекты одного типа отличаются друг от друга, какими преимуществами они обладают, а религии, религиозные объединения отличаются не только и не столько численностью последователей, но догмами, характером учения, оценить полезность, вредность которых невозможно. Экстраполяция в право принципа равенства возможна лишь при существовании системы мер для оценки неравенства, в случае с религиями любое суждение о преимуществах той или иной конфессии будет иметь оценочный характер. При невозможности соотнесения друг с

другом неравных объектов предпочтительно невмешательство государства в деятельность этих объектов, чтобы избежать обострения неравенства, умножения несправедливости. Кроме того, поддержка государством любого религиозного объединения нарушает принцип равноправия независимо от отношения к религии на описанной нами выше первой ступени — разделении на верующих и неверующих: в таком случае неверующие вправе потребовать от государства аналогичной поддержки.

Таким образом, несмотря на многообразие форм светскости, корректное толкование конституционного принципа светскости государства возможно лишь при его рассмотрении сквозь призму принципа равноправия независимо от отношения к религии. Конституционный принцип светскости государства происходит от конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от отношения к религии, являет собой прогрессивную проекцию конституционно-правового принципа равноправия на правовые отношения государства и религиозных объединений, которые в светском государстве должны исчерпываться государственным надзором за законностью деятельности религиозных объединений.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2014. — № 31, ст. 4398.
2. Тарасенко, В.В. Социальное меньшинство в конституционном праве / В.В. Тарасенко ; под ред. С. Н. Бабурина. — Омск: Татьяна, 2013. — 268 с.
3. Воронкова, М.Л. Конституционные основы светского государства в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / М. Л. Воронкова. — М., 2006. — 175 с.
4. Понкин, И. В. Современное светское государство : конституционно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук / И. В. Понкин. — М., 2005. — 362 с.
5. Комкова, Г. Н. Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина в России: понятие, содержание, механизм защиты : дис. ... д-ра юрид. наук / Г. Н. Комкова. — М., 2003. — 384 с.
6. Пресняков, М.В. Конституционный принцип справедливости: юридическая природа и нормативное содержание : дис. ... д-ра юрид. наук / М. В. Пресняков. — М., 2009. — 469 с.

М.Ю. Харитonenko,
*соискатель ученой степени кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии*

M.U. Kharitonenko,
*Applicant for a degree Saratov State Law
Academy*

127

**Оплата деятельности эксперта — проблемы
регламентации и правоприменительной практики**

Аннотация: рассматривается актуальная проблема фактической оплаты труда эксперта в рамках гражданского судопроизводства. Актуальность тематики обусловлена сложившейся ситуацией, когда перед экспертными учреждениями растет задолженность в силу неисполнения сторонами обязанности по оплате судебных расходов.

Ключевые слова: экспертиза, задолженность, оплата.

Payment of the expert's activity – problems of regulation and law enforcement practice

Abstract: this article considers the actual problem of expert's work payment during legal proceedings. The relevance of this article is conditioned by the prevailing situation, when debt is growing by reason of non-performance of the judgement by parties.

Keywords: expertise, arrears, payment.

Практическое осуществление экспертной деятельности связано с наличием достаточной правовой базы, подготовкой кадров, созданием научных основ и, как это ни банально звучит, с финансированием.

Именно финансирование государственной и негосударственной экспертной деятельности является важнейшей проблемой в гражданском процессе на современном этапе. Это обстоятельство отмечают практические работники, на него же ссылаются ученые. Так, Е. Кистанова озвучивает, что «одной из распространенных проблем является отсутствие гарантии эксперта на выплату вознаграждения в гражданском процессе» [1, с. 61–70].

Факт остается фактом — значительный объем экспертиз, проведенных по гражданским делам в судах общей юрисдикции, остается неоплаченным, что создает проблему недофинансирования государственных экспертных учреждений, с одной стороны, и проблему финансовых потерь «частных» экспертов, с другой. Проблема стоит настолько остро, что государственная экспертная деятельность требует постоянной подпитки из бюджета (за счет налогоплательщиков), а негосударственные экспертные учреждения все менее и менее охотно сотрудничают с судами.

Суды общей юрисдикции и гражданский процесс рассматриваются потому, что в уголовном процессе экспертизы оплачивает государство, в административном процессе экспертизы используются широко как доказательства по делу, но масштабы несравнимы с процессом гражданским, в арбитражном же процессе проводятся наиболее дорогостоящие и сложные виды экспертиз, которые редко назначаются без внесения на депозит суда средств, обеспечивающих ее оплату стороной, ходатайствующей об использовании специальных знаний.

Аналогичный инструмент существует в ГПК (ст. 96) [2], но он не работает. Как справедливо отмечает Е. Кистанова, «на сегодняшний день при назначении судебной экспертизы суды не предлагают сторонам внести на депозитный счет судебного департамента вознаграждение за проведение экспертизы. Практика судов по гражданским делам при назначении судебной экспертизы складывается таким образом, что в определении прописывается, в какой части и на кого возложена обязанность оплаты судебной экспертизы, а стороны самостоятельно оплачивают экспертизу по реквизитам эксперта. Данными действиями суды отстраняются от контроля по внесению денежных средств на депозитный счет судебного департамента» [1, с. 61–70].

Причины отказа от применения положения ст. 96 ГПК [2] не совсем ясны. С одной стороны, материальное положение сторон может быть недостаточным для оплаты дорогостоящих экспертиз, с другой — состязательность является

основой судопроизводства. Можно предположить, что, не применяя специальные знания ввиду отказа сторон от оплаты экспертизы, суды рискуют вынести неправосудное решение, основанное на неполном исследовании обстоятельств дела. И такой подход, безусловно, оправдан, но заложником его является эксперт. Подлежащие взысканию с ответчика денежные средства при нынешнем качестве организации исполнения судебных постановлений остаются «виртуальными» деньгами, получить которые не может ни истец, ни тем более эксперт.

Однако ряд ученых и практических работников высказывают мнение, что существующее положение вещей, напротив, ущемляет права сторон. Так, О.Н. Дюрдиева приводит ситуацию, в которой даже сложившийся порядок представляется спорным. «К примеру, наследник оспаривает завещание, ссылаясь на то, что оно не соответствует закону — подпись не наследодателя. Данный факт может быть им подтвержден лишь представлением заключения эксперта. Так, в случае положительного заключения эксперта с точки зрения иска (т.е. подпись на завещании не наследодателя) суд иск удовлетворит. Но почему ответчик должен нести бремя возмещения расходов эксперту? Лишь в силу того, что он проиграл дело? То, что решение вынесено не в его пользу, определили права наследования. Он проиграл дело и уже не входит в круг наследников по завещанию. Доказательств подлинности завещания он не представил. Для этого и существует принцип состязательности. Его реализация может быть сопряжена и с материальными затратами. То обстоятельство, что истец доказал свою правоту, влечет для него благоприятные последствия — он наследник. Разве оплата расходов по экспертизе нарушает его права? Ведь пока он не оспорил завещание в судебном порядке, завещание имело юридическую силу» [3, с. 39–43].

Представляется порочной логика как с позиции конкретного юридического казуса, так и подхода к законодательному регулированию порядка возмещения расходов в целом.

С точки зрения приведенного примера ответчик действует на основании ничтожного документа и истец вынужден защищать свое право на получение наследства. В данной ситуации допустимо внесудебное разрешение спора, разрешение спора без проведения экспертизы, но даже если экспертиза назначена — необходимость применения специальных знаний свидетельствует либо об оспаривании ответчиком доводов истца, либо о неявке ответчика в судебное заседание (чем он препятствует быстрому установлению имеющих значение для дела обстоятельств). Только в случае добросовестного заблуждения ответчика относительно достоверности завещания и его уверенности в подлинности подписи на завещании можно говорить о том, что судебные издержки возложены на него несправедливо (поскольку о правомерности речи не идет). Тем не менее такая ситуация представляется маловероятной.

По логике закона возложение обязанности по оплате судебных расходов на истца также представляется глубоко неверным — истец защищает свое нарушенное право и не должен в связи с этой защитой нести никаких издержек, никто не обязан платить за защиту нарушенного права.

Между тем для эксперта возложение обязанности оплаты издержек на лицо, которое в результате суда получило материальные блага, определенно, было бы выгодным, поскольку в значительной части случаев у данного лица

возникает возможность выплатить эксперту вознаграждение. Взыскание же денежных средств с ответчика в настоящее время часто затруднено.

Как уже было сказано выше, такая концепция полностью противоречит как букве, так и духу закона.

Может поступить возражение — чем ситуация возложения судебных расходов на истца отличается от предусмотренной ст. 96 ГПК РФ [2] обязанности внести денежные средства в счет будущей оплаты услуг эксперта на депозит суда.

Однако данные ситуации принципиально различаются. В первом случае судом уже установлено, что право истца нарушено и истец обязан будет оплачивать именно защиту своего права в виде установления фактов, имеющих для дела значение, через использование специальных знаний — экспертизу. Во втором случае решение суда не вынесено и обоснованность иска находится под вопросом, соответственно, истец несет расходы по доказыванию своей позиции в полном соответствии с принципом состязательности в гражданском процессе.

Ряд ученых, таких как В. Гаршин, прямо не согласны с системой «предоплаты» (точнее, гарантирования оплаты судебных издержек путем внесения денежных средств на депозит суда). «Согласно ГПК денежные суммы, подлежащие выплате свидетелям, экспертам, специалистам, и другие расходы, признанные судом необходимыми, предварительно вносятся на банковский счет Судебного департамента стороной, заявившей соответствующую просьбу (ст. 96). Впоследствии стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает возместить с другой стороны понесенные по делу судебные издержки (ст. 98). Такой же порядок установлен и в АПК (ст. 108, 110). И это наряду с государственной пошлиной, которую должен оплатить истец. Если учесть, что значительная часть населения России живет за чертой прожиточного минимума (по некоторым данным, 34 млн), то такие правила лишают многих граждан возможности реализовать конституционное право на судебную защиту своих законных интересов» [4, с. 46].

Действительно, материальное положение истца может не позволить ему оплатить экспертизу. Для этого суду предоставлено право назначить экспертизу без внесения денежных средств на депозит, учесть материальное положение истца (ответчика). На определение суда об отказе в назначении экспертизы может быть подана жалоба. Таким образом, в гражданском процессе есть все возможности для защиты малообеспеченных граждан, более того, представляется, что суды злоупотребляют своим правом, назначая необеспеченные экспертизы без учета материального положения стороны, ходатайствующей о ее назначении.

В случае же полного отказа от нормы, предусмотренной ст. 96 ГПК РФ [2], можно ожидать большого объема полностью необоснованных ходатайств о назначении самых сложных и самых дорогостоящих экспертиз. По факту взыскать судебные издержки со стороны, на которую они возложены, может оказаться затруднительным. И тогда работа эксперта будет не оплаченной. Более того, эксперт понесет издержки — фактически выполнит исследование за свой счет. В случае государственного экспертного учреждения за нерадивую сторону оплатит налогоплательщик, в случае частного — эксперт. Как первое, так и второе представляется недопустимым.

В заключение резюмируем, что в сложившейся ситуации не требуется менять закон — ГПК предусматривает все необходимые инструменты для защиты прав эксперта. Необходимо менять правоприменительную практику, в рамках которой суды безосновательно не используют свое право требовать внесения денежных средств на депозит перед назначением экспертизы. В случае если не установлено обстоятельств, препятствующих сторонам произвести данные расходы (бедственного материального положения), такая позиция судов не вступает в противоречие с процессуальным законом, Конституцией РФ и полностью соответствует принципу состязательности.

Список литературы:

1. Кистанова, Е. Проблемы оплаты экспертам вознаграждения за подготовку судебной экспертизы в арбитражном и гражданском процессе // Трудовое право. — 2017. — № 4. — С. 61–70.
2. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (в ред. от 7 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 46, ст. 4532.
3. Диордиева, О.Н. Судебные расходы как превентивные меры // Российский судья. — 2004. — № 3. — С. 39–43.
4. Гаршин, В. Необходимо унифицировать порядок и размеры возмещения процессуальных издержек // Российская юстиция. — 2003. — № 8. — С. 32–33.
5. О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 23, ст. 2291.

А.В. Жулева,

аспирант кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии

A.V. Zhuleva,

Graduate student of Saratov State Law Academy

Правовое регулирование в области предоставления земельных участков многодетным семьям

Аннотация: в 2011 г. была разработана программа поддержки многодетных семей, которые имеют право на бесплатную помощь, на получение земельного участка в государственную или муниципальную собственность. Однако существует ряд проблем, в частности, с оплатой стоимости кадастровых работ и с контролем качества работ по возведению коммуникаций. По закону расходы несут многодетные семьи, однако они относятся к категории малоимущих и не могут оплачивать даже кадастровые работы.

Ключевые слова: многодетная семья, предоставление, свободно, государство, земля, участок.

Legal regulation in the field of granting land to large families

Abstract: One of the directions of the policy of the Russian state is to improve the demographic situation in the country, in particular, to increase the birth rate. In this connection, measures are being taken, the rights to support citizens who have decided to have 2 or more children. In this regard, in 2011, a program was developed to support large families, ensuring the activities of a citizen with three or more children who are entitled to free assistance, to obtain a piece of land in state or municipal ownership. During the consideration

of this issue, there are a number of problems. In particular, the question arises: who will pay for the cost of cadastral work and monitor the quality of work on the construction of communications. According to the Law, these expenses are borne by a large family. Families with many children who have received a land plot belong to the category of the poor and are not able to pay expenses even for cadastral work.

Keywords: *the large family, provision off, is free, state, land/plot.*

Одно из приоритетных направлений политики Российского государства сегодня — улучшение демографической ситуации в стране, в частности, увеличение рождаемости. Предпринимаются меры, направленные на поддержку семей, решивших завести двух и более детей.

Программа по поддержке многодетных семей, разработанная в 2011 г., изложена в Федеральном законе от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации» [1], она предусматривает, что граждане, имеющие трех и более детей, имеют право на безвозмездной основе получить участок земли, находящийся в государственной или муниципальной собственности. Статья 39.19 Земельного кодекса РФ от 25 ноября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. 1 ноября 2017 г.) (с изм. и доп. вступ. в силу с 1 ноября 2017 г.) (далее — ЗК РФ) [2] устанавливает, что предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, предоставляемых бесплатно, устанавливаются законами субъектов РФ, что обусловлено различиями ландшафта, плотности населения, другими факторами, присущими конкретному региону. Необходимо также отметить, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, многодетным семьям предоставляются бесплатно только один раз.

В Саратовской области в соответствии со ст. 1 Закона Саратовской области № 119-СЗО от 30 сентября 2014 г. (с изм. и доп. от 26 октября 2017 г.) «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» [3, 7] земельные участки предоставляются только тем лицам, которые проживают на территории Саратовской области не менее 5 лет, имеют трех или более несовершеннолетних детей, в том числе усыновленных (удочеренных), а также совершеннолетних детей в возрасте до 23 лет, обучающихся в образовательных организациях по очной форме обучения, за исключением образовательных организаций, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба в органах внутренних дел. В Саратовской области минимальный размер выделяемой земли составляет 6 соток, максимальный — 10.

Размеры земельных участков, их местонахождение и условия получения регламентируются региональным законодательством субъектов РФ. Например, в ст. 19 Закона Ставропольского края от 9 апреля 2015 г. № 36-кз (в ред. от 12 мая 2016 г.) «О некоторых вопросах регулирования земельных отношений» [4] предусматривается, что земельные участки предоставляются гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно в случае одновременного соблюдения некоторых условий, одно из которых — проживание на территории

Ставропольского края не менее трех лет, а также условие по постановке на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, если у таких граждан имеются основания для постановки на данный учет. Отметим, что в Ставропольском крае земля передается льготникам не в собственность, а в безвозмездную аренду.

Заявителям со статусом многодетной семьи, желающим получить участок земли бесплатно, следует учитывать нюансы регионального законодательства. Как отмечалось ранее, положения ЗК РФ о бесплатном предоставлении участка земли многодетным семьям в различных регионах реализуется по-разному, условия предоставления земли, сроки ожидания и комплект необходимых документов могут значительно отличаться в зависимости от условий предоставления земельного участка.

К сожалению, льгота не всегда приносит ожидаемые преимущества. В некоторых регионах выделяются неосвоенные участки земли, где в ближайшее время подведения коммуникаций не ожидается. Следовательно, у многодетной семьи, получившей такой участок, нет реальной возможности построить дом на бесплатной земле. Как заметила заместитель председателя Комитета Госдумы по вопросам семьи, женщин и детей Е. Вторыгина: «У большинства регионов просто нет на это денег. Вот и получается, что дают участки, там где нет ни света, ни дорог». Выход депутаты видят в альтернативных мерах поддержки многодетных семей, однако в большинстве регионов они отсутствуют [5].

С весны 2016 г. вместо земельного участка многодетная семья может получить готовое жилье несколькими способами. Жилье может быть оформлено по условиям социального найма. С целью покупки собственного жилья предоставляется субсидия, предназначение которой — полное либо частичное погашение себестоимости квартиры (дома). При последнем способе возможен вариант погашения ипотеки либо кредита, оформленного на покупку жилья. Изменения в законодательстве повлекли некоторые ограничения. Так, например, если многодетная семья во время постановки в очередь получила в дар либо в наследство жилье, то она автоматически выбывает из нее, снова претендовать на земельный участок сможет только по истечении 5 лет. Кроме того, размер и местонахождение земельных участков определяются регионами самостоятельно.

В некоторых городах, в частности, в Санкт-Петербурге, и раньше предусматривалось выделение денежной компенсации вместо земельного участка. Принять решение может губернатор города на основании заявления комиссии по социальной политике [6], например, в связи с отсутствием в городском земельном фонде свободных участков.

Предполагалось, что в 2017–2018 гг. программа по обеспечению многодетных семей земельными участками прекратит действовать во многих регионах из-за отсутствия свободных земельных участков. Точную информацию по конкретным регионам следует уточнять на сайтах органов государственной власти субъектов Федерации. Однако на сегодняшний день данная программа продолжает работать, никаких изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона “О содействии развитию жилищного строительства” и Земельный кодекс Российской Федерации» внесено не было.

В общем виде процедура предоставления земельных участков многодетным семьям выглядит следующим образом:

В Саратовском регионе согласно ст. 8 Закона Саратовской области № 119-СЗО от 30 сентября 2014 г. (с изм. и доп. от 26 октября 2017 г.) «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» [3, 7] для получения участка многодетной семье необходимо обратиться в орган местного самоуправления по месту жительства с заявлением для постановки на учет. В нем помимо сведений о заявителе указывается цель использования земельного участка. Для этого требуются: заявление о постановке на льготную очередь; копии паспортов или паспорта, если семья неполная; свидетельство о заключении брака; справка о том, что все без исключения члены семьи прописаны по одному адресу; справка об отсутствии постановления о лишении родительских прав; свидетельство о многодетности семьи. Кроме того, если в семье находятся усыновленные (удочеренные) дети необходимо приложить документ об их усыновлении (удочерении).

Далее органы местного самоуправления не позднее 30 дней со дня подачи документов выносят решение о постановке многодетной семьи в очередь или об отказе в постановке в очередь выдается заявителю или направляется ему заказным письмом с уведомлением о вручении в течение пяти рабочих дней со дня принятия соответствующего решения. При положительном решении органы местного управления создают комиссию по распределению участков. При постановке на учет присваивается порядковый номер и в течение года семья должна получить выделенный участок. К сожалению, не все регионы располагают свободной землей. Во многих регионах выдача земель приостанавливается на неопределенный срок.

Существует еще ряд нюансов. В частности, перед тем как получить земельный участок, многодетной семье необходимо оплатить топографическую съемку местности для получения схемы земли, затем дождаться решения управления архитектуры в течение 2 месяцев. После утверждения схемы земли проводятся работы по межеванию земли. По закону все расходы по оформлению земельного участка несет многодетная семья. После получения межевого плана требуется обратиться в орган Росреестра и поставить на учет земельный участок. Только после проведения указанных процедур компетентный орган управления выносит решение о предоставлении земельного участка многодетной семье.

Рассмотрев правовые аспекты предоставления земельных участков многодетным семьям, сделаем вывод о том, что существует целый ряд нерешенных вопросов. В частности, возникает вопрос о том, кто будет оплачивать расходы по выполнению кадастровых работ и следить за качеством выполнения работ по проведению коммуникаций. По закону расходы возлагаются на многодетную семью. Однако многодетные семьи, получившие земельный участок, относятся к категории малоимущих и не могут оплачивать расходы даже по выполнению кадастровых работ. Вследствие отсутствия коммуникаций земельные участки продаются, строительство на них не ведется.

Для решения проблемы необходимо сформировать группу из многодетных семей, желающих застроить полученный участок и заинтересованных в качественном выполнении инженерных работ по строительству коммуни-

каций, созданию среды для дальнейшего развития поселения. Объединение граждан-застройщиков из категории многодетных семей, получивших землю бесплатно, наряду со строительством коммуникаций за государственный счет способствовало бы решению нескольких задач: развитию экономического малоэтажного строительства, улучшению качества жизни многодетных семей и демографическому росту.

Список литературы:

1. О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон РФ от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 25, ст. 3.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 1 ноября 2017 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 44, ст. 4147.
3. О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности : Закон Саратовской области № 119-СЗО от 30 сентября 2014 г. (с изм. и доп. от 26 октября 2017 г.) // Собрание законодательства Саратовской области. — 2014. — № 42, ст. 13.
4. О некоторых вопросах регулирования земельных отношений : Закон Ставропольского края от 9 апреля 2015 г. № 36-кз (в ред. от 12 мая 2016 г.) // Ставропольская правда. — 2015. — № 69, ст. 45.
5. URL: <http://tgnews.ru> (дата обращения: 11.01.2018).
6. О предоставлении земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей : Закон Санкт-Петербурга от 6 декабря 2011 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. — 2011. — № 42, ст. 10.

**Обзор заочного круглого стола по теме
«Правовая политика Евразийского
экономического союза: необходимость
формирования»**

**(17 апреля 2018 г., Саратовский филиал
Института государства и права Российской
академии наук)**

**Review of the correspondence round table on the
topic "Legal Policy of the Eurasian Economic Union:
The Need for Formation" (April 17, 2018, Saratov
Branch of the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences)**

А.В. Малько,

*доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук,
заслуженный деятель науки РФ*

A.V. Malko,

*Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch of the
Institute of State and Law of the Russian
Academy of Sciences,
Honored Worker of Science of the Russian
Federation
i_gp@ssla.ru*

**Правовая политика Евразийского экономического
союза: необходимость, цели и средства
Legal policy of the Eurasian Economic Union:
the need, goals and means**

Глобализация меняет правовую жизнь общества, «призывает» различные страны к интеграции, ибо возникающие общие проблемы можно эффективно решать, только объединив имеющиеся усилия. Вполне обоснованно европейские страны в свое время создали Европейский Союз.

Нечто подобное происходит и в Евразии: Россия, Казахстан, Беларусь, Армения и Кыргызстан образовали Евразийский экономический союз (далее — ЕАЭС). Интеграция в рамках ЕАЭС, которая действует с 1 января 2015 г., элементарно выгодна. В частности, единый рынок становится одним из основных источников роста экономики объединившихся государств. Интеграция не только облегчает движение рабочей силы, капитала, товаров и услуг, но и приводит к улучшению жизни граждан, усиливает взаимопроникновение культур.

Вместе с тем, чтобы ЕАЭС состоялся как эффективная структура, требуется соответствующая правовая политика в этой сфере со стороны всех

государств — членов интеграции. Подобная политика должна быть направлена на то, чтобы совершенствовать правила поведения, на базе которых действует данный союз, а в конечном счете на повышение качества жизни объединившихся обществ. Именно это и выступает целью вышеназванной политики.

Что же конкретно необходимо сделать в указанном направлении?

Во-первых, важно общими усилиями разрабатывать такой доктринальный документ, как проект Концепции правовой политики в сфере Евразийского экономического союза. Его можно будет сделать на основе уже имеющегося проекта Концепции правовой политики в Российской Федерации, разработанного сотрудниками Саратовского филиала Института государства и права РАН и Саратовской государственной юридической академии (см.: проект Концепции правовой политики в Российской Федерации до 2020 года / под ред. А.В. Малько. М., 2008). В силу того, что доктрина должна идти впереди законодателя и правоприменителя, важно в названном документе дать характеристику современного состояния правовой жизни интегрируемых стран; рассмотреть общие положения, в частности, систему понятий, которая будет использована в данном проекте; раскрыть содержание такой политики, обозначив ее цели и средства; показать ее основные направления и механизмы реализации; высказать предложения по формированию правовой системы ЕАЭС и т.д. Другими словами, следует определить приоритеты политико-юридических «ходов», попытаться выстроить алгоритм соответствующих организационно-правовых мер, направленных на эффективное обеспечение обозначенных интеграционных процессов. Во-вторых, подобная политика требуется и для того, чтобы избежать тех ошибок, которые были совершены при создании Европейского союза. Например, следует обеспечить интеграцию в реальном секторе экономики на принципах равенства (См. подробнее: Малько А.В. Правовая политика — категория XXI века и ее роль в евразийской интеграции // Евразийский юридический журнал. 2014. № 4. С. 9).

Для достижения целей правовой политики ЕАЭС важно использовать целую систему соответствующих средств.

Среди них особое место занимают правовые акты — договорные и нормативные акты, определяющие ориентиры наднациональной правовой жизнедеятельности объединившихся государств и выступающие фундаментом правовой системы ЕАЭС.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе право ЕАЭС состоит из 4 групп актов: 1) Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 8 мая 2015 г.); 2) международные договоры, которые заключаются в рамках ЕАЭС; 3) международные договоры ЕАЭС с третьей стороной; 4) решения и распоряжения органов ЕАЭС (Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета, Евразийской экономической комиссии). Статус названных актов различен, а вопросы юридической силы и применимости некоторых из них на сегодняшний день весьма проблематичны как с точки зрения доктрины, так и с точки зрения регулирования этих моментов в праве ЕАЭС и праве государств — участников (См. подробнее:

Малько А.В., Гайворонская Я.В. Правовые акты как средства российской правовой политики в условиях глобализации и регионализации. М., 2018. С. 90).

В частности, в процессе выстраивания обозначенной политики возникает проблема определения места актов органов ЕАЭС в правовой системе конкретного государства – участника союза. К сожалению, пока в каждом из интегрирующихся государств сложились свои подходы к определению места актов органов ЕАЭС в системе национального законодательства.

Очевидно, что такой подход должен быть единым, что необходимо для успешной правовой и экономической интеграции. В науке предлагается позиция, согласно которой в случаях коллизий между актами органов ЕАЭС и актами национальных законодательств государств – членов ЕАЭС приоритет отдается решениям органа ЕАЭС, однако это положение должно быть закреплено на законодательном уровне.

Проблемы евразийской интеграции по-новому актуализируют и один из наболевших вопросов российской практики правового регулирования: вопрос о необходимости Федерального закона «О системе правовых актов в Российской Федерации», что нами уже не раз предлагалось. Ведь для того, чтобы обеспечить согласованность и эффективность правового регулирования в обществе, нужно сначала обеспечить согласованность и эффективность самих правовых средств, при помощи которых регулирование осуществляется. Очевидно, что неурегулированность самой системы правовых актов минимизирует и действенность выстраиваемой правовой политики в обозначенной сфере.

Евразийская интеграция заново подчеркивает данный пробел в российском законодательстве, ведь у наших коллег по интеграции подобные законы есть. При этом будущее ЕАЭС заставляет по-иному взглянуть на проблему «закона о законах»: в условиях тесной межгосударственной интеграции требуется унификация законодательства, причем не только в части правовых режимов отдельных видов деятельности, но и в части систем источников права и правовых актов в целом. Другими словами, евразийская интеграция нуждается в общем документе, закрепляющем основные принципы строения системы правовых актов, параметры их юридической силы, требования к правотворческой деятельности и правила разрешения различных юридических коллизий.

Думается, вышеназванные шаги позволят выстроить полноценную правовую политику ЕАЭС, что будет содействовать евразийской интеграции, повышению уровня и качества жизни объединившихся народов.

С.Ф. Афанасьев,
*доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой арбитражного
процесса Саратовской государственной
юридической академии,
заведующий сектором теории и
отраслевых проблем правовой политики
Саратовского филиала Института
государства и права РАН*

S.F. Afanasyev,
*Doctor of Law, Professor, Head of the
Department of Arbitration of the Saratov
State Law Academy,
Head of the Sector of Theory and Sectoral
Problems of Legal Policy of the Saratov
Branch of the Institute of State and Law of
the RAS
af.73@mail.ru*

**Правовая политика в сфере защиты
экологии стран – учредителей Евразийского
экономического союза***

**Legal policy in the field of environmental protection
of the founding members of the Eurasian Economic
Union**

В современный период, согласно Приложению № 2 к Договору о ЕАЭС, Суд Евразийского экономического союза (фактически заменивший собой Суд ЕврАзЭС) является постоянно действующим органом правосудия, обеспечивающим единообразное применение международных соглашений в предпринимательской и экономической сферах путем разрешения конкретных споров и дачи консультативных заключений. Руководствуясь принципом верховенства права, он полномочен выносить по конкретным спорам решения, носящие императивный характер, а потому обязательные к исполнению сторонами юридического конфликта. Ярким примером служит решение Большой коллегии Суда от 21 февраля 2017 г. по заявлению Российской Федерации по спору о соблюдении Республикой Беларусь Договора о Евразийском экономическом союзе (URL: <http://www.courteurasian.org/page-24041>).

Что касается консультативных заключений, то они суть рекомендательные. Кроме того, государства – члены могут отнести к компетенции Суда иные дела, рассмотрение которых прямо предусмотрено Договором о ЕАЭС, а также иными международными соглашениями Союза, что чрезвычайно важно для зон свободной торговли и общего рынка с потенциалом 2,2 трлн долл. США (См.: Евразийский Экономический Союз. Вопросы и ответы. Цифры и факты. М., 2014. С. 71).

В связи с этим нужно подчеркнуть наличие тесной корреляции экономических и экологических отношений, коль скоро любое экономическое развитие и сотрудничество, так или иначе, отражается на окружающей природной среде. Иными словами, страны – участницы Евразийского экономического сообщества, формируя приоритетные направления международной правовой политики, могут акцентировать свое внимание не только на экономической стороне дела, но и на том, что ее объективно сопровождает и дополняет, в

* Статья написана при поддержке РФФИ (проект № 17-03-00509-ОГН РГНФ).

том числе на экологических отношениях, включая их в сферу деятельности Суда Евразийского экономического союза.

Однако в полной мере этого не происходит. Как справедливо отмечается в литературе, «Договор “О Евразийском экономическом союзе” не содержит положений об устойчивости экологического развития и экономического благоприятствования. Необходима гармонизация и синхронизация законодательства в сфере охраны окружающей среды в условиях ЕАЭС (к примеру, по трансграничным водным объектам, нефте-, газодобыче и др.). В Евразийский экономический союз входят государства, активно осуществляющие переработку сырья. Названные сферы хозяйствования не относятся к числу экологически чистых. Притом, что решение экологических проблем для нашей страны является одной из ключевых задач» (Алихаджиева А.С. Экологическая Россия в условиях ЕАЭС: перспективы развития // Современные Евразийские исследования. 2015. Т. I. С. 81).

Сказанное подтверждается статистическими данными. Так, по сведениям Г.А. Мисника и Е.П. Моторина, на территории стран Евразийского экономического союза в ходе хозяйственной и иной деятельности синтезируется множество новых вредных химических веществ и отходов, из них около 40 тысяч являются вредными для человека и животных, 12 тысяч характеризуются как чрезвычайно токсичные (См.: Мисник Г.А., Моторин Е.П. Экологическое право. М., 2016. С. 382). Становится понятно, что обсуждение вопросов правовой политики в области экологической интеграции особенно важно для стран указанного Союза, среди прочего и с точки зрения возможности их анализа Судом ЕАЭС (См.: Назаркулова Л.Т., Шуганпова М.С. Вопросы экологии в интеграционных процессах в сфере энергетики в рамках ЕАЭС (общий обзор) // Вектор науки ТГУ. Юридические науки. 2016. № 4. С. 63–65). К сожалению, пока это в реальности не реализуется, несмотря на высокую актуальность проблемы охраны объектов и систем живой и неживой природы.

Вместе с тем заметим, что определенные положительные изменения в данном направлении все же есть. В частности, силами Евразийской экономической комиссии недавно разработан форматный документ «Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза», согласно которому предполагается создание 12 технологических платформ, в том числе посвященной геоинформационному и экологическому развитию, как опорной точки общего рынка движения товаров и услуг (См.: Основные направления промышленного сотрудничества в рамках Евразийского экономического союза. М., 2017. С. 36).

С.А. Семикина,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права РАН

А.Н. Юсупова,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры арбитражного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

S.A. Semikina,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Arbitration of the
Saratov State Law Academy,
Senior Researcher of the Saratov Branch
of the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences
sveffanasemikina@rambler.ru

A.N. Yusupova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Arbitration of the
Saratov State Law Academy

Правовая политика суда Евразийского экономического союза Legal policy of the court of the Eurasian economic union

В правовой политике Евразийского экономического союза особую роль играет Суд ЕАЭС, который «предназначен для разрешения споров, связанных с применением права Союза, но в его правовых актах не содержатся нормы, позволяющие государствам – участникам выбирать процедуру разрешения споров в других международных судебных органах по вопросам, затрагивающим обязательства, взятые ими по праву Союза» (Волова Л.И. Перспективы деятельности Суда Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в контексте развития евразийской интеграции. URL: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=5254:2017-05-15-06-44-45&catid=1:eurasianintegration&Itemid=1). Суд ЕАЭС по заявлению государства-члена или органа Союза занимается пояснением положений Договора, международных договоров в рамках Союза и решений органов Союза (Курмангалиев Р.А. Проблемы разрешения споров Судом Евразийского экономического союза // Право: современные тенденции: материалы III Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, февраль 2016 г.). Краснодар, 2016. С. 152–154. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/180/9678/>).

Акты Суда ЕАЭС также способствуют развитию правовой политики России (Нешатаева Т.Н. Действие актов международного суда в национальных правовых системах: на примере актов Суда ЕАЭС (Доклад 2018 г.). URL: <http://courteurasian.org/page-22731>). Так, в п. 3 Постановления Пленума ВС РФ от 12 мая 2016 г. № 18 «О некоторых вопросах применения судами таможенного законодательства» говорится: «Решения и распоряжения постоянно действующего регулирующего органа Союза — Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках ее полномочий, признаются актами, регулирующими таможенные правоотношения в Российской Федерации как государстве — участнике Союза, на основании статей 6 и 32 Договора. Применяя соответствующие нормы права Союза, принятые в сфере таможенного регулирования, судам также следует учитывать акты Суда ЕАЭС, вынесенные в

соответствии с пунктом 39 Статута Суда по результатам рассмотрения споров, связанных с реализацией положений Договора, иных международных договоров в рамках Союза и (или) решений органов Союза» (URL: <https://rg.ru/2016/05/18/vstamozh-dok.html>).

Это хорошо видно на примере акта арбитражного суда, в котором активно не используется правовое положение Суда ЕАЭС, касающееся таможенных вопросов (в Постановлении Девятого ААС от 17 января 2017 г. № 09АП-63418/2016, 09АП-63419/2016, 09АП-63420/2016 написано: «В свою очередь, в решении Суда Евразийского экономического союза от 04.04.2016 отмечается, что основным критерием для классификации в целях таможенного декларирования являются объективные характеристики и свойства товара, соответствующие наименованию конкретной товарной позиции ТН ВЭД. При этом объективным критерием для классификации товара является его предполагаемое назначение, которое подлежит оценке на основании объективных характеристик и свойств товара» (URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/fa21315e-4072-4823-bce4-5943cd33a03e/c3f4d97e-903b-45e2-88af-8e46b32bbb32/A40-159573_2016_20170117_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii).

Итак, правовую политику в настоящее время активно развивают посредством актов ВС РФ, кассационных и апелляционных инстанций, в том числе и Суда ЕАЭС.

Следовательно, на сегодняшний день ЕАЭС представляет собой самое крупное экономическое интеграционное образование, задачей которого является достижение баланса в деятельности наднациональных и межгосударственных органов Союза, а Суд ЕАЭС призван находить равновесие между органами Союза и органами государств — участников, защищая права и законные интересы субъектов хозяйственной деятельности.

М.К. Анањева,

*кандидат политических наук,
ученый секретарь СФ ИГП РАН,
доцент кафедры гражданского права и
процесса Саратовского национального
исследовательского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского*

Е.А. Малько,

*кандидат юридических наук,
доцент кафедры гражданского права и
процесса Саратовского национального
исследовательского государственного
университета им. Н.Г. Чернышевского*

M.K. Ananieva,

*Candidate of Political Sciences, the
scientific secretary of the SF of the IGP
of RAS, the Associate professor of the
Department of civil law and the process of
the Saratov State University named after
N.G. Chernyshevsky
ananeva.m@list.ru*

E.A. Malko,

*Candidate of Law, Associate Professor of
the Department of Civil Law and Process
of the Saratov State University named after
N.G. Chernyshevsky
elena16.87@mail.ru*

**Суд Евразийского экономического союза в
аспекте правовой политики**

Court of the Eurasian economic union in the aspect of legal policy

Одним из приоритетов правовой политики в сфере развития ЕАЭС является защита основных прав и свобод личности в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека; создание правовой основы единого экономического пространства и т.д.

Вместе с тем можно отметить, что реализация правовой политики в сфере ЕАЭС осуществляется в том числе и через Суд ЕАЭС.

Основной формой деятельности Суда ЕАЭС является интерпретация права ЕАЭС, обеспечение правового единообразия и судебный контроль в сфере нормоприменения. Одна из главных функций Суда заключается и в совершенствовании норм евразийского права с целью восполнения пробелов в союзном праве через формулирование правовых позиций, скрепляющих все виды правового регулирования, которые предусмотрены договорами и получили отражение в единой, скоординированной и согласованной политике (Нешатаева Т.Н. Суд Евразийского экономического союза: от правовой позиции к действующему праву // СПС «КонсультантПлюс»).

В делах 2015—2017 гг., рассмотренных в Суде ЕАЭС, проблемы различного понимания норм союзного права возникали в разных аспектах.

Прежде всего, вопрос возник в связи с неопределенностью понятия «права и законные интересы субъектов хозяйствования, нарушенные оспариваемой нормой права». Ответчик — Евразийская экономическая комиссия — неоднократно настаивал, что истцы — хозяйствующие субъекты — не доказывают нарушения субъективных прав. Иными словами, регулирующий орган и предприниматели расходились в понимании этой формулы, ибо в ней соединены понятия абстрактного нормативного акта (действует для всех) и субъективного права и интереса конкретного лица, которое должно подтвердить нарушение субъективного права, возможно, наличием материального (нематериального) ущерба (Нешатаева Т.Н. Суд Евразийского экономического союза: от правовой позиции к действующему праву // СПС «КонсультантПлюс»).

Суд, учитывая принцип свободы доступа к правосудию, отказался от подобного подхода и сформулировал правило, согласно которому «Статут Суда предоставляет хозяйствующим субъектам право на обращение в Суд в случае, если, во-первых, оспариваемый акт Комиссии или отдельные его положения непосредственно затрагивают их права и законные интересы и, во-вторых, касаются предмета их предпринимательской и иной экономической деятельности» (Постановление от 21 декабря 2015 г. по делу по заявлению ЗАО «Дженерал Фрейт»). Последнее подтверждается уставными документами хозяйствующего субъекта. С этого момента все заявления хозяйствующих субъектов в Суд проверяются согласно правилу этой правовой позиции, которая придала абстрактный характер понятию субъективного права и интереса, что позволило избежать предоставления доказательств индивидуального характера на стадии возникновения судебного дела.

Представляется, что Суд ЕАЭС не полностью реализовал свой потенциал, данный орган будет активно участвовать в формировании правовой политики в сфере ЕАЭС через вынесенные соответствующие постановления. В свою очередь правовая политика выступает приоритетным и значимым направлением в развитии деятельности Суда ЕАЭС, а также ЕАЭС в целом.

О.Л. Солдаткина,
*кандидат юридических наук,
доцент кафедры информатики
Саратовской государственной
юридической академии, старший
научный сотрудник Саратовского
филиала ИГП РАН
buzum@mail.ru*

А.С. Анисимова,
*младший научный сотрудник
Саратовского филиала ИГП РАН
saninp@rambler.ru*

O.L. Soldatkina,
*Candidate of Law, Associate professor of
Informatics Department of the Saratov
State Law Academy,
Senior Researcher of the Saratov Branch
of the IGP RAS
buzum@mail.ru*

A.S. Anisimova,
*Junior research assistant of the Saratov
branch of the IGP RAS
saninp@rambler.ru*

**Формирование единого цифрового пространства
как одно из приоритетных направлений правовой
политики в сфере Евразийского экономического
союза**

**Forming a single digital space as one of the priority
areas of the legal policy in the field of the Eurasian
Economic Union**

Динамика развития сложной системы интеграционных взаимоотношений на евразийском пространстве требует все новых средств для эффективного и плодотворного сотрудничества между странами – участниками Союза.

Одним из таких средств выступает Интернет, с помощью которого формируется единое цифровое пространство, способствующее отмене границ между государствами, а также открывающее новые перспективы для экономического, социального и культурного развития Евразийского экономического союза.

Согласно Цифровой повестке Евразийского экономического союза до 2025 года, перед Союзом открываются новые возможности сотрудничества на базе единой сетевой инфраструктуры, общих цифровых платформ и новых цифровых решений, позволяющих сокращать расстояния, преодолевать границы, создавать новые рабочие места и развивать новые направления сотрудничества (Цифровая повестка ЕАЭС до 2025 года: перспективы и рекомендации. Обзор // Евразийская экономическая комиссия. URL: <http://www.eurasiancommission.org>).

Формирование такого пространства требует соответствующей политики, которая будет учитывать современное состояние и перспективные направления развития сотрудничества, а также отражать интересы всех стран Союза.

В ноябре 2016 г. Евразийская экономическая комиссия вместе с экспертами Всемирного банка начала совместную работу по изучению опыта и выработке рекомендаций для развития цифрового пространства и реализации, направленной на создание в регионе единой цифровой экономики и получение соответствующих цифровых дивидендов. Однако национальные инициативы разных стран отличаются друг от друга, а также не содержат планов, показателей или проектов, предусматривающих региональный контекст и интеграционную направленность в рамках ЕЭС.

В первую очередь для формирования единого цифрового пространства необходимо единое законодательство, с помощью которого будут выстроены основы и механизмы регулирования такого пространства для всех стран – участниц.

Кроме того, важным моментом является и программное обеспечение, с помощью которого будет предоставлен доступ в Интернет на всем цифровом пространстве Союза и созданы возможности для появления инновационных производств, новых видов услуг, рабочих мест и роста эффективности межстрановых взаимодействий.

Как справедливо отмечает министр по внутренним рынкам, информатизации, информационно-коммуникационным технологиям Евразийской экономической комиссии К. Минасян, единое цифровое пространство требует внедрения соответствующих стандартов, обеспечения качественной непрерывной связи, но ключевым элементом все-таки являются платформы (Карине Минасян. «Риск инноваций в ЕврАзЭС должен поощряться». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/18-11-2016-3.aspx>).

Разная политика стран – участниц Союза приводит к невозможности реализовать цели по цифровой трансформации отраслей. Необходимо достигнуть понимания в том, что решение всех вопросов должно осуществляться совместными усилиями, и формировать цифровое пространство Евразийского экономического союза с общими подходами к регулированию – тогда в долгосрочной перспективе возможно развитие Союза и его конкурентоспособности.

Таким образом, способствовать глобальному экономическому развитию, повышению эффективности производства, а также созданию новых рынков и отраслей будет, во-первых, координация действий по формированию общих правил работы цифрового пространства, единых стандартов обмена информацией и ее защиты; во-вторых, разработка программного обеспечения, поддерживаемого на территории всех стран – участниц Союза.

В.В. Елистратова,
*кандидат юридических наук, доцент
кафедры теории государства и права
Саратовской государственной
юридической академии*

Н.А. Абрякина,
*младший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права РАН,
магистрант Саратовской
государственной юридической академии*

V.V. Elistratova,
*Candidate of Law,
Associate Professor of the Department of
Theory of State and Law,
Saratov State Law Academy
v.elistr@yandex.ru*

N.A. Abručina,
*Junior researcher of the Saratov branch
of the Institute of State and Law of the
Russian Academy of Sciences,
Master of Saratov State Law Academy
n.abryukina19@yandex.ru*

Гармонизация правовых актов как технология в правовой политике Евразийского экономического союза

Harmonization of legal acts as a technology in the legal policy of the Eurasian Economic Union

В результате объединения в Евразийский экономический союз Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Кыргызстан оказались в условиях перехода к новым реалиям. Сегодня речь идет прежде всего об экономическом развитии государств – членов Союза. Достижения в сфере экономики, несомненно, повлекут за собой развитие интеграционных процессов и в иных областях сотрудничества, в том числе политической, и тем самым будут способствовать обеспечению национальной суверенной безопасности их участников. Статья 4 Договора, определяющая основные цели ЕАЭС, отражает его стремление к достижению необходимого баланса национальных и наднациональных интересов (Договор о Евразийском экономическом союзе. Статья 4 // СПС «Консультант Плюс»).

Однако вышеназванные страны, осуществляя общие цели, нередко сталкиваются и с различием интересов, что становится немаловажной проблемой для Евразийского экономического союза. Одним из противоречий интеграционного развития выступает конкуренция нормативно-правовых систем участников, т. к. национальное право во многих важных аспектах не соответствует новой договорно-правовой системе Союза.

Осуществление эффективной межгосударственной интеграции на основе правовой политики Евразийского экономического союза обязательно предполагает создание организационно-правового механизма гармонизации законодательства государств – членов (См. подробнее: Малько А.В., Елистратова В.В. Приоритеты правовой политики в сфере Евразийского экономического союза // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 12 / отв. ред В.И. Герасимов. М., 2017. Ч. 1. С. 342–346). Гармонизация права как один из способов его сближения, характеризуется отсутствием обязательности достижения полного единообразия в правовом регулировании. Она не означает отказ от специфики национальных правовых традиций, отражающих разнообразие

и уникальность организации жизни в разных государствах. Гармонизация как более простой по сравнению с унификацией процесс, не связывающий государства жесткими юридическими обязательствами, часто более предпочтительна и действительно способствует сближению права. Являясь способом обеспечения единства в многообразии, она означает согласование концепций и программ правового развития, выработку общих нормативных понятий и оценок, а также упорядоченность правовых действий.

В современных условиях назрела необходимость в разработке комплексной модели гармонизации правовых актов государств – членов, которая должна учитывать не столько внутригосударственный, сколько надгосударственный уровень отношений. В связи с этим в целях эффективного регулирования совместной деятельности участников в рамках правовой политики ЕАЭС важно активно использовать гармонизацию правовых актов как своеобразную технологию. Гармонизация представляет собой процесс целенаправленного сближения правовых систем в целом или отдельных отраслей (утверждения общих институтов и норм, а также устранения противоречий (Лукашук И.И. Глобализация, государство, право, XXI век. М., 2000. С. 45).

Основой гармонизации правовых актов государств – членов выступает сложившаяся договорно-правовая система ЕАЭС, в соответствии с которой право Союза составляют как международные договоры: учредительный договор Союза, международные договоры в рамках Союза, международные договоры Союза с третьей стороной, так и акты вторичного порядка, а именно международно-правовые акты, принимаемые органами ЕАЭС (Договор о Евразийском экономическом союзе. Статья 6 // СПС «КонсультантПлюс»).

Одной из главных проблем в сфере гармонизации права является согласование воли государств – участников интеграционного объединения. Независимым государствам довольно сложно ломать определенные стереотипы в тех или иных сферах нормативного регулирования, поскольку союзный Договор устанавливает ряд положений, отличных от национального законодательства. При использовании метода гармонизации права следует учитывать различия в социальной, культурной и внешнеэкономической политике государств.

Гармонизацию законодательств членов Союза возможно осуществить, прежде всего определив сферы, подлежащие регулированию на надгосударственном уровне. При этом законодательство стран – участников Союза, противоречащее надгосударственному регулированию, будет подлежать отмене или соответствующим изменениям.

Следует отметить, что гармонизация права – сложный и достаточно длительный процесс. Совместная деятельность участников межгосударственного объединения, направленная на выработку общих позиций по регулированию отдельных сфер общественных отношений, определение подлежащих гармонизации отраслей, подотраслей и институтов законодательства, а также сравнительно-правовой анализ законодательств государств – участников ЕАЭС с целью выявления их сходства и различий будет способствовать достижению наиболее эффективного результата в осуществлении гармонизации законодательства с целью соблюдения баланса интересов всех его участников и обеспечения их равноправного членства.

А.В. Колесников,
*кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры административного
и муниципального права Саратовской
государственной юридической
академии, почетный работник высшего
профессионального образования
Российской Федерации*

A.V. Kolesnikov,
*Candidate of Law, Associate professor
of the department of administrative and
municipal law of the Saratov state law
academy, Honored worker of higher
professional education of the Russian
Federation
kaviras@yandex.ru*

РЕЦЕНЗИЯ НА УЧЕБНИК:

Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. В.В. Еремяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. – 679 с.

REVIEW FOR THE TEXTBOOK:

Municipal law of foreign countries. Theory and modern practice: a textbook for university students studying in the field of training "Jurisprudence" / edited by V.V. Yeremyan. – Moscow: UNITY-DANA, 2017. – 679 p.

Учебник «Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика» посвящен многостороннему анализу зарубежных систем местного самоуправления, разграниченных авторами по блокам. Данный эффективный метод позволил в рамках одного учебника проанализировать большинство мировых моделей местного самоуправления и муниципального управления, т.к. в условиях мировой глобализации (в том числе и в правовой сфере) невозможно говорить, что все правовые системы мира кардинально отличаются друг от друга. Так или иначе одни государства оказывали влияние на развитие других (с. 49), что повлекло за собой создание ряда сходных правовых образований (семей), состоящих из нескольких суверенных государств с похожей системой управления в целом и местного самоуправления (муниципального управления) в частности. При этом если государства, входящие в состав такой семьи, имеют сходство в моделях местного самоуправления либо муниципального управления, то другие формы публично-го управления семей имеют ряд принципиальных отличий друг от друга.

Рецензируемый труд полностью соответствует своему названию. Авторы пошли дальше обычного сравнительно-правового анализа иностранных схем управления на местном уровне с вариантами децентрализации власти в Российской Федерации. Одним из достоинств учебника является историко-теоретическое начало, не заканчивающееся повествованием первой главы «Теоретические и правовые основы местного самоуправления и местного управления в зарубежных странах». Оно, словно нить, пронизывает всю работу, показывая тем самым теоретические истоки, историческую ценность

и правовую устойчивость той или иной правовой системы, т.к. в отличие от местного самоуправления в России, основанном исключительно на нормах права и (в некоторых случаях) субъективном усмотрении муниципальных должностных лиц, в ряде государств (например, Великобритании) в работе местных органов серьезную роль играют правовые традиции. Анализ теорий местного самоуправления, способов и вариантов децентрализации и деконцентрации власти иностранных государств (с. 8–66) проводится в сравнении с российской муниципальной правовой политикой. Ценностью главы является четкое и доходчивое разъяснение понятий «местное самоуправление» и «местное управление», «децентрализация» и «деконцентрация» в их взаимосвязи и различиях. Однако сравнительный теоретико-правовой анализ первой главы не лишен политической осторожности. Позиция автора, по сути, напрямую пишущего об огосударствлении нашего самоуправления, все же сводится к его двойственной природе и теории дуализма. С одной стороны, это обоснованно. С другой – студентам необходимо откровенно и доходчиво объяснять, в какой правовой системе им предстоит работать в реальности. Во-первых, в России давно уже надо говорить о муниципальном управлении, а не о местном самоуправлении. Во-вторых, реформы 2014–2016 годов, затронувшие как систему и структуру органов, так и компетенцию с территориальными основами, показали четкие устремления нашего государства к абсолютной централизации и государственной гегемонии даже на местном уровне.

В учебнике дан комплексный анализ самоуправления, муниципального управления и административно-правового деления различных правовых семей. Отдельно рассмотрены особенности в странах континентальной и англосаксонской модели (с. 104–200). Блоками выделены и исследованы Восточная Европа со странами Балтии (с. 200–289), государств – участников СНГ (с. 289–339), странах Латинской Америки (в основном на примере Мексики) (с. 339–457), стран Юго-Восточной Азии (КНДР, КНР и Южной Кореи) (с. 457–520). Последняя глава посвящена судебной защите прав местного самоуправления и муниципального управления как в России, так и за рубежом. В данной главе изучены и показаны для обозрения теоретические предпосылки судебной защиты как гарантии защиты прав и практика применения этих норм в различных государствах с помощью судебных и других органов.

Особая значимость издания обусловлена наличием у его авторов глубоких знаний, полученных ими при написании других серьезных научных работ. В.В. Еремян защитил в 1995 г. кандидатскую диссертацию «Развитие местного самоуправления Мексики», в 2001 г. – докторскую диссертацию «Местное управление и местное самоуправление в Латинской Америке». Л.Т. Чихладзе в 2013 г. защитил докторскую диссертацию по местному самоуправлению и муниципальному управлению в странах СНГ. Д.О. Ежевский в 2005 г. написал кандидатскую диссертацию о местном самоуправлении в Великобритании и Ирландии. Е.Т. Ешинимзева-Шагдарова – автор кандидатской диссертации о местном самоуправлении в Восточной Европе. И.В. Кокорев в 2005 г. защитился по теме «Судебная защита прав местного самоуправления в России и зарубежных странах (сравнительно-правовой анализ)», А.С. Чупанов в

2006 г. посвятил свое научное кандидатское исследование государственному строю КНР, занимается изучением управления в странах Юго-Восточной Азии. Таким образом, учебник является аккумуляцией научной и творческой работы коллектива, а его положения – сливками глубокого изучения теории, истории и современного опыта управления в различных зарубежных странах. Неудивительно, что в основу учебного издания лег глубокий объем дополнительной литературы и информации, почерпнутой из различных информационных источников на официальных сайтах в сети Интернет. Поражает объем нормативно-правовой практической информации. При этом авторы не утаивают свои источники, а как настоящие учителя подрастающего поколения юристов делятся ими на страницах книги.

К положительным сторонам работы можно отнести отбор информации, представленной в ней. Ее можно применять как в учебных, так и в научных целях. Учебник можно рекомендовать не только для изучения муниципального права в зарубежных странах студентам юридических вузов, но также он будет полезен в научной и сравнительно-правовой работе ученым-теоретикам при написании статей, монографий и диссертаций и ученым-практикам, занимающимся правотворческой деятельностью, – для оценки зарубежного опыта регулирования различных общественных отношений, возникающих на местном уровне.

Одним из достоинств является стиль изложения материала. Информация подается концентрированно и лаконично, переход от изложения взглядов по одному государству к нормам другого плавный. Учебник читается легко, не требуется прилагать усилия для понимания излагаемых позиций.

В целом считаю, что коллектив авторов под общим редакторским руководством В.В. Еремина успешно справился с поставленной задачей. Учебник подходит для изучения теории и практики местного самоуправления и муниципального управления зарубежных стран и Российской Федерации различными категориями обучающихся и ученых. Он представляет собой самостоятельное исследование, которое характеризуется высокой степенью теоретической и практической значимости, вносит существенный вклад в науку муниципального права.
