

ВЕСТНИК

Московского университета
имени С.Ю. Витте. Серия 2.

ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ



2019
3(21)

ISSN 2587-9472
Эп № ФС77-68095

ISSN 2587-9472

Эл № ФС77-68095

Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте. Серия 2. Юридические науки

№ 3 (21)' 2019

Электронный научный журнал (Электронное периодическое издание)

Главный редактор:

Бабурин С.Н.

Заместитель главного редактора:

Липунов В.И.

Редакционный совет:

Председатель – Семенов А.В., *д-р экон. наук, проф., ректор Московского университета имени С.Ю. Витте;*

Бабурин С.Н., *д-р юрид. наук, проф., профессор кафедры теории и истории государства и права Московского университета имени С.Ю. Витте, Заслуженный деятель науки Российской Федерации;*

Букалерева Л.А., *д-р юрид. наук, проф., профессор кафедры уголовного права и процесса Московского университета имени С.Ю. Витте;*

Землин А.И., *д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ, заведующий кафедрой транспортного права и административного права Московского государственного университета путей сообщения Императора Николая II;*

Марченко М.Н., *д-р юрид. наук, проф., Заслуженный деятель науки РФ, почетный президент Ассоциации юридических вузов, заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова;*

Сауляк О.П., *д-р юрид. наук, проф., председатель московской коллегии адвокатов «Юристы-профессионалы»;*

Шамба Т.М., *д-р юрид. наук, проф., Заслуженный юрист РФ, президент Коллегии адвокатов «ТАМИР».*

**Все права на размножение и распространение в любой форме остаются за издательством.
Нелегальное копирование и использование данного продукта запрещено.**

Системные требования: PC не ниже класса Pentium III; 256 Mb RAM; свободное место на HDD 32 Mb; Windows 98/XP/7/10; Adobe Acrobat Reader; дисковод CD-ROM 2X и выше; мышь.

© ЧОУВО «МУ им. С.Ю. Витте», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ПРАВОВОЙ И НРАВСТВЕННЫЙ КРИТЕРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ В ПРИДНЕСТРОВЬЕ И ДОНБАССЕ.....	7
<i>Бабурин Сергей Николаевич</i>	
НАУЧНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА РАЗНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ К УСТРОЙСТВУ КОНФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЕАЭС.....	16
<i>Азанов Берик Куралбаевич</i>	
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	26
<i>Дорохов Николай Иннокентьевич</i>	
АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ.....	38
<i>Соболь Татьяна Сергеевна, Горбушина Варвара Анатольевна</i>	
К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ	43
<i>Ордина Ольга Николаевна</i>	

ГРАЖДАНСКОЕ, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ И ДОГОВОРНОЕ ПРАВО

ВОПРОСЫ ДОБРОСОВЕЩНОСТИ В ДИНАМИКЕ СЕРВИТУТОВ	49
<i>Ананьев Андрей Геннадьевич</i>	
КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ОБЗОР ПРИМЕНЯЕМЫХ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ	56
<i>Сергеева Надежда Владиславовна, Храпцова Виктория Евгеньевна</i>	
СУЩНОСТЬ КОМПЕНСАЦИИ КАК СПОСОБА ЗАЩИТЫ ЗА НАРУШЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ НА ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ	63
<i>Микайшлова Юлия Александровна</i>	
ОСОБЕННОСТИ СЕМЕЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РИМСКОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ	70
<i>Романова Ирина Николаевна, Михайлова Ирина Александровна</i>	

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНАЛИСТИКА

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ НА ОБЩЕНИЕ СО СВОИМИ ЗАКОННЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ.....	74
<i>Теплякова Ольга Алексеевна</i>	

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СТАВЯЩИХ В ОПАСНОСТЬ ЖИЗНЬ И ЗДОРОВЬЕ ЧЕЛОВЕКА	78
<i>Козлов Антон Вячеславович, Досюкова Татьяна Викторовна</i>	
ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВИДЕОКОНФЕРЕНЦ-СВЯЗИ В УСЛОВИЯХ СЛЕДСТВЕННОГО ИЗОЛЯТОРА	83
<i>Кривошеев Сергей Владимирович</i>	

CONTENTS

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

LEGAL AND MORAL CRITERIA OF POLITICAL DECISION IN THE INTERNATIONAL ARMED CONFLICT IN THE TRANSNISTRIA AND DONBASSE.....	7
<i>Baburin S.N.</i>	
SCIENTIFIC AND LEGAL ASSESSMENT OF VARIOUS APPROACHES TO THE CONFEDERATION DEVICE UNDER EAEU DEVELOPMENT CONDITIONS	16
<i>Azanov B.K.</i>	
MUNICIPAL FORMATION IN THE SISTEM OF PUBLIC AND PRIVATE LEGAL RELATIONS	26
<i>Dorokhov N.I.</i>	
SACTUAL ASPECTS OF IMPROVEMENT OF THE ORDER OF ATTRACTING CITIZENS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN RUSSIA	38
<i>Sobol T.S., Gorbushina V.A.</i>	
ON THE QUESTION OF THE EMERGENCE OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW IN RUSSIA	43
<i>Ordina O.N.</i>	

CIVIL, BUSINESS AND CONTRACT LAW

THE QUESTIONS OF GOOD FAITH IN THE DYNAMICS OF EASEMENTS	49
<i>Ananiev A.G.</i>	
PUBLIC PROCUREMENT: APPLIED MEASURES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY	56
<i>Sergeeva N. V., Khramtsova V. E.</i>	
COMPENSATION AS A WAY TO PROTECT EXCLUSIVE RIGHTS TO TECHNICAL SOLUTIONS	63
<i>Mikailova Yu.A.</i>	
PECULIARITIES OF FAMILY LAW REGULATION IN ROMAN PRIVATE LAW.....	70
<i>Romanova I.N., Mikhaylova I.A.</i>	

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

PROCEDURAL GUARANTEES OF RIGHTS OF MINORS SUSPECTED AND ACCUSED TO COMMUNICATE WITH ITS LEGAL REPRESENTATIVES	74
<i>Teplyakova O. A.</i>	
TOPICAL PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CRIMES ENDANGERING A PERSONS LIFE AND HEALTH	78
<i>Kozlov A.V., Dosyukova T.V.</i>	

FEATURES OF USE OF VIDEO CONFERENCING IN THE CONDITIONS OF A PRE-TRIAL
DETENTION CENTER83
Krivosheev S.V.

УДК 34.01:342.7:327

ПРАВОВОЙ И НРАВСТВЕННЫЙ КРИТЕРИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ В ПРИДНЕСТРОВЬЕ И ДОНБАССЕ

Бабуриин Сергей Николаевич,

д-р юрид. наук, профессор,

e-mail: 1357343@mail.ru,

Институт государства и права РАН, г. Москва,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Рассматривается проблема миротворческих возможностей в вооруженных конфликтах на постсоветском пространстве, основные причины конфликтов, роль в них морали и психологии, национального самосознания, культурно-исторических, религиозных и социально-экономических особенностей регионов нестабильности. С применением историко-сравнительного, формально-юридического и других методов исследования автор предпринимает попытку выявить правовые критерии политических путей мирного урегулирования конфликтов, особо выделяя политико-правовую ситуацию конфликтов между Молдовой и Приднестровьем, между Украиной и республиками Донбасса. В заключении рассматриваются условия признания государств, возникших в зонах конфликтов, как наиболее эффективного способа политического и правового разрешения существующих проблем.

Ключевые слова: признание государств, права человека, национальное самосознание, международное право, нравственность, конституционные гарантии, вооруженный конфликт, политическое решение

LEGAL AND MORAL CRITERIA OF POLITICAL DECISION IN THE INTERNATIONAL ARMED CONFLICT IN THE TRANSNISTRIA AND DONBASSE

Baburin S.N.,

doctor of law, professor,

e-mail: 1357343@mail.ru,

Institute State and Law RAS, Moscow,

Moscow Witte University, Moscow

The problem of peacekeeping capabilities in armed conflicts in the post-Soviet space, the main causes of conflicts, the role of morality and psychology, national identity, cultural-historical, religious and socio-economic features of the regions of instability. Using historical, comparative, formal-legal and other methods of research, the author attempts to identify the legal criteria for peaceful conflict resolution, highlighting the political and legal situation conflicts between Moldova and Transnistria, between Ukraine and the Donbass republics. The conclusion considers the recognition of States that have arisen in conflict zones as the most effective way of political and legal resolution of existing problems.

Keywords: recognition of states, human rights, national identity, international law, morality, constitutional guarantees, armed conflict, political solution

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-7-15

Введение

ХХI век от Р.Х. Вновь войны, вооруженные конфликты... В том числе самая горькая для русского человека – гражданская война в Донбассе. «Все то, что сегодня происходит в мире, совершается не потому, что так хочет Бог, а потому, что так хочет дьявол. Его искушения и соблазны настолько привлекательны, что не просто влияют на способы нашего мышления и волевые установки, но по сути дела формируют облик человеческой цивилизации» [10, с. 711]. Эти слова Святейшего Патриарха Мо-

сковского и всея Руси Кирилла очень точно отражают динамику современной международной ситуации и бушующих ныне вооруженных конфликтов.

Самой природой государств их юрисдикции выступают как зоны принуждения к соблюдению права¹, а территориальная власть, по выражению М. Капустина, выражается в приложении законов и в исключении иноземного вмешательства [8, с. 202]. Каковы же правовые и политические особенности современных вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве? Каковы критерии их мирного урегулирования?

В любом вооруженном конфликте целью сторон является угодное им послевоенное, прежде всего территориальное урегулирование (см., напр.: [14, с. 143–148]). К счастью, ушли в прошлое времена, когда утописты и традиционалисты, как их тогда называли, спорили в США, да и не только в США, над тем, для какой цели нужно иметь термоядерные средства – для предотвращения тотальной войны или для победы в термоядерном конфликте [5, с. 31]. Уже к концу XX века стало очевидно, что победителей в ядерной войне не будет. Однако после гибели СССР и советской системы международной безопасности стали множиться вооруженные конфликты с применением обычных вооружений. Обострились и гражданские конфликты внутри многих государств. По-прежнему сложен поиск политического решения в вооруженном конфликте, когда в острых спорах решается вопрос о выборе правового регулирования, качестве применяемых норм, удачности правоприменения.

1. Правовое и нравственное в политических решениях межгосударственных конфликтов в Приднестровье и Донбассе

Исходная позиция, порождающая на западе непонимание реальной ситуации, причин и возможных путей разрешения вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве, состоит в простом нежелании признать, что в Приднестровье и Донбассе имеют место межгосударственные конфликты, сторонами которых выступают государства, некогда составлявшие единое целое: Молдова и Приднестровская Молдавская Республика, Украина – и Донецкая и Луганская народные республики. Этого не хотят признать прежде всего Молдова и Украина.

Действия политических наследников и продолжателей шовинистической нетерпимости С. Бандеры, пришедших после государственного переворота 2014 года к власти в современной Украине, по многим признакам являются геноцидом против жителей восточной Украины, пусть такая политика ими и не декларируется открыто. Уничтожение русского и русскоговорящего населения Донбасса «респектабельно» прикрывается риторикой о защите территориальной целостности Украины, продолжая ряд уже имевших место в истории случаев геноцида против собственного народа (см., напр.: [4, с. 7–18]). Именно в силу необходимости принять меры к собственному спасению и защите своей культурно-национальной самоидентичности население Донбасса при соблюдении норм и принципов международного права разорвало свои государственно-правовые связи с Украиной, провозгласив две независимых республики.

Граждане Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР) живут по единственно верному нравственному принципу – не отчаиваться в собственной судьбе означает уважать самих себя. Они с оружием в руках защищают свое право на цивилизационный выбор, не оглядываясь ни на кого.

Да, они надеются на Россию, но не прячутся за ее спину. Они надеются на международное право, но не опускают рук от бесконечной международной несправедливости. Не случайно выдающийся военный теоретик К. Клаузевиц был убежден, что главными условиями успеха любой армии в войне являются победная психология и мораль, сам победный дух. Поскольку целью любой войны является достижение мира на благоприятных для победителя условиях, то война, писал он, есть не что иное, как продолжение политики другими средствами (см.: [9]).

Тем не менее, любой военный конфликт завершается политическими решениями, в основе которых, особенно в современную нам эпоху, лежат правовые и нравственные критерии. Именно эти

¹ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: учебник. – М., 1997. – 432 с. – С. 217.

критерии заставили записать в Уставе ООН, созданной в целях «вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности, ... в равенство прав больших и малых наций», обязательство членов ООН поддерживать международный мир и безопасность «в согласии с принципами справедливости и международного права»². Важно, что и в новейшее время международное сообщество подчеркнуло как свою убежденность в том, что «дружественные отношения между народами, а также мир, справедливость, стабильность и демократия требуют того, чтобы этническая, культурная, языковая и религиозная самобытность национальных меньшинств была защищена и чтобы создавались условия для поощрения этой самобытности», так и свою приверженность защите и развитию культурного наследия народов во всем его богатстве и разнообразии³.

Проблеме предотвращения вооруженных конфликтов был посвящен целый доклад Генерального секретаря ООН, в котором Кофи А. Аннан, признавая важное значение того, как государства – члены ООН определяют свои национальные интересы в контексте того или иного конкретного кризиса, сетовал на крайнюю сложность конфликтов и ожесточенное упрямство воюющих сторон, которые ведут к безуспешности усилий ООН [11, с. 522, 523]. Рассматривая указанные в докладе принципы предотвращения конфликтов, нельзя не отметить, что если превентивные действия должны быть направлены главным образом на устранение коренных социально-экономических, культурных, экологических, институциональных, политических и иных структурных причин, «которые зачастую скрыты под внешними признаками конфликтов» [11, с. 523, 524], то именно эти ключевые для понимания ситуации причины и были проигнорированы как официальной властью бандеровского Киева, так и международным сообществом, начиная с США, Европейского Союза и ООН. Инициатива вооруженного конфликта в Донбассе принадлежит только официальному Киеву, новорожденные республики лишь пытаются выжить, обороняясь.

Нравственная оценка современной политики требует руководствоваться Христовыми заповедями, требует помнить слова св. Антония Великого: «Не то грех, что делается по закону естества, но то, когда по произволению делают что худое» [6, с. 69]. Именно худыми, безнравственными и противоправными делами только и можно считать обстрел украинскими войсками жилых кварталов Донецка и Луганска, сел и поселков Донбасса, впрочем, как и само применение оружия против людей, которых при этом сами продолжают считать гражданами Украины, вспоминают и о конституционных гарантиях прав граждан Украины.

Нравственный и правовой критерии переплетаются и взаимно дополняют друг друга, поскольку требуют, чтобы в основу политического решения были положены уважение достоинства, прав и свобод человека и гражданина. «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства» (ст. 1 Всеобщей декларации прав человека)⁴. Во Всеобщей декларации особо подчеркнуто: в обладании человеком правами и свободами не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете (ст. 2 Всеобщей декларации). Это уже не только нравственный, но и правовой императив.

Особо оговорено, что каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором его права и свободы могут быть полностью осуществлены (ст. 28 Всеобщей декларации). А ведь именно с возражений против принятия 23 февраля 2014 года Верховной Радой Украины закона об отмене принятого в 2012 году закона об основах государственной языковой политики, на основе которого русский язык получил статус регионального в 13 из 27 регионов Украины, и начался протест

² Устав Организации Объединенных Наций, 26 июня 1945 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Моск. Независимого института международного права, 1996. – Т. 1. – С. 7, 8.

³ Парижская хартия для Новой Европы (Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже), 21 ноября 1990 г. // Действующее международное право: в 3 т. / сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. – М.: Изд-во Моск. Независимого института международного права, 1996. – Т. 1. – С. 47, 51.

⁴ Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml (дата обращения: 10.01.2020).

Юго-Востока Украины⁵. В той же Луганской области по переписи 2001 года русский язык назвали родным 68,8 % населения (украинский – 30 %), а в Донецкой области – 74,9 % и 24,1 % соответственно⁶.

Законно избранный Луганский областной совет в своем решении от 2 марта 2014 года № 23/1, используя свои конституционные права, охарактеризовал как нелегитимные органы власти, сформированные Верховной Радой после свержения Президента В. Януковича, и призвал центр расширить автономию регионов (провести федерализацию Украины). В ответ жители Луганска получили силовые акции СБУ.

Политическое решение вооруженного конфликта. При анализе понятий «государственное» и «политическое» и ныне представляют практический теоретико-правовой интерес размышления об отношении между понятиями «война» и «враг» видного немецкого государствоведа К. Шмитта [15, с. 381–390]. Этот немецкий мыслитель первой половины XX века подчеркивал, что при тотальной войне – а гражданская война, внутренний вооруженный конфликт является именно такой войной, когда «враг наличествует, даже если непосредственные, острые военные и враждебные действия прекратились» – война есть все (все действия и состояния), что порождается враждой, агрессор определяется как враг, а главное – снимается различие между комбатантом и нонкомбатантом [15, с. 381, 382, 389], т.е. лицами, принимающими непосредственное участие в боевых действиях в составе вооруженных сил и имеющими в этом качестве особый юридический статус, закрепленный Женевскими конвенциями и Дополнительного протокола I к ним (ст. 43), и лицами, таковыми не являющимися, хотя порой также участвующими в боевых действиях. Нонкомбатанты не входят в вооруженные силы сторон, участвующих в конфликте, против них не должно применяться оружие. Они не должны являться ни непосредственным объектом вооруженного нападения противника, ни его субъектом (определение IV Гаагской конвенции).

Для длящейся уже несколько лет вооруженной борьбы в Донбассе, где стороны разделены не этнически, экономически или религиозно, а мировоззренчески, сохраняет свою актуальность анализ К. Шмитта сути тотальной войны, в которой происходит диалектическое снятие различия между комбатантом и нонкомбатантом. Меняются обе стороны, война ведется на совершенно новом, более высоком уровне как враждебные действия, уже не только сугубо милитаристские. Тотализация, подчеркивает К. Шмитт, состоит здесь в том, что и немилитаристские (невоенные) предметные области (хозяйство, пропаганда, психические и моральные энергии нонкомбатантов) включаются во враждебное противостояние. Выход за пределы чистого милитаризма дает не только количественное расширение, но и качественное усиление [15, с. 389]. Поэтому выход за пределы чисто военного противостояния оказывается не смягчением вражды, а ее интенсификацией. Одна только возможность такого усиления интенсивности вновь делает политическими понятия друга и врага как таковые, и даже там, где их политический характер стал совершенно незаметным, они перестают быть родом частных и психологических высказываний.

Оставим в стороне политические решения вооруженных конфликтов в Нагорном Карабахе и Южной Осетии, в Абхазии, Боснии и Герцеговине, Косово и Метохии, Ливии и Сирии, поскольку в них решающими факторами были этнические, религиозные и внешнеполитические силы. Остановимся для примера на близком Донбассу по своим внутренним механизмам вооруженном конфликте 1991–1992 годов в Приднестровье.

Вооруженные конфликты в Приднестровье и Донбассе были начаты центральной властью государств Молдовы и Украины при антиконституционной смене государственного курса, игнорировавшего интересы и настроения жителей соответствующих территорий.

Нравственный критерий политического решения в вооруженном конфликте и в Приднестровье, и в Донбассе основывается на сбережении единой для Русской (Восточно-Христианской) цивилизации системы моральных и культурно-исторических ценностей и традиций, на сохранении русской общности.

Правовым критерием политических решений современных вооруженных конфликтов могут быть только двусторонние или многосторонние акты, соответствующие как национальному, так и международному праву. В Приднестровье прорумынские политические силы вели курс на слив Молдавии в

⁵ Опасения русского населения Украины были небеспочвенны. 28 февраля 2018 г. закон 2012 г. об основах государственной языковой политики признан неконституционным и утратил силу.

⁶ См.: Статистична інформація [Електронний ресурс]. – URL: http://www.donetskstat.gov.ua/statinform/chisl_ruh1.php?dn=0914 (дата обращения: 04.01.2020).

состав Румынии. Парламент Молдовы 28 июня 1990 года объявил создание Молдавской ССР незаконным актом, а Бессарабию и Северную Буковину – оккупированными румынскими территориями. Был признан ничтожным Закон СССР 1940 года о создании Молдавской ССР, который и создал республику путем объединения возвращенной Румынией Бессарабии с Молдавской АССР. Жителей Левобережья, никогда не находившегося в Румынии и не желающего туда попасть в наши дни, фактически вытолкнули из состава нового государства – Республики Молдова, и Левобережье в целях самозащиты было просто вынуждено создать Приднестровскую Молдавскую Республику, а когда Молдова и Румыния силой захотели захватить непокорную территорию – отстояло свое право цивилизационного выбора силой оружия.

2. Поиски политических решений. Проблема признания рождающихся государств

Вооруженный конфликт, унесший тысячи жизней, провоцировался из Кишинева тоже законопроектом «О государственном языке» (1989 г.), устанавливавшим только один язык государственным, перевод молдавского языка с кириллицы на латиницу, а всего делопроизводства – только на молдавский язык. Молдовой была принята румынская государственная символика.

Окончательного политического урегулирования в Приднестровье нет до сих пор, но вооруженный конфликт завершен политико-правовыми решениями Молдовы и ПМР при посредничестве России, Украины и ОБСЕ. Первым таким решением в Приднестровье стало Соглашение «О принципах урегулирования вооруженного конфликта в Приднестровском регионе Республики Молдова» от 21 июля 1992 года, подписанное в Москве президентами России и Молдовы в присутствии главы ПМР И.Н. Смирнова.

Принципиально важным рубежом политического решения по урегулированию замороженного молдово-приднестровского вооруженного конфликта стал Меморандум «Об основах нормализации отношений между Республикой Молдова и Приднестровьем» от 17 июня 1996 года, за которым последовали меморандумы от 28 июня 1996 года, от 8 мая 1997 года, в которых Молдова и Приднестровье признавались равноправными Сторонами переговорного процесса.

Ныне остро стоит вопрос о политико-правовом урегулировании вооруженного конфликта в Донбассе. Опытенный бандеровской идеологией Киев категорически не желает потерять из-под своей юрисдикции территорию востока Украины, пытается сохранить ее даже ценой уничтожения или насильственного вытеснения за рубежи всего несогласного с ним населения. А граждане ДНР и ЛНР не желают ни умирать, ни выезжать в Россию, ни утрачивать духовно-нравственную и культурно-историческую основу своего национального самосознания.

На базе своего национального законодательства урегулировать вооруженный конфликт в Донбассе Украина не хочет. В основе нежелания – дефект конституционно-правовой идеологии современной Украины, не позволяющий создать условия для свободного развития лицам разных национальностей и языковых предпочтений. Вот и продолжается некая, по словам С.А. Авакьяна, общегосударственная игра, участники которой «давно поняли дефектность идеи, но поскольку она отражена в Конституции, скрывают это и делают вид, что реализуют ее» [1, с. 17]. А чем дальше, тем больше, когда Украина просто уже не сможет в одностороннем порядке ничего сделать, поскольку непризнанные, но реально существующие независимые республики не признают ее унитарную юрисдикцию и твердо отстаивают свой суверенитет.

Международно-правовые основания политического урегулирования вооруженного конфликта заложены Минским протоколом от 5 сентября 2014 года, подписанным полномочными представителями ОБСЕ, Украины, России, ДНР и ЛНР, а также последовавшими за протоколом Минскими соглашениями Сторон. Комплекс намеченных мер был поддержан на высшем уровне совместной Декларацией глав Российской Федерации, Украины, Франции и Германии, твердо убежденных «в безальтернативности исключительно мирного урегулирования»⁷, но украинской стороной выполнен не был. Особый ре-

⁷ Полный текст Минских соглашений – РИА Новости, 12.02.2015 [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ria.ru/20150212/1047311428.html> (дата обращения: 04.01.2020).

жим автономии территориям ДНР и ЛНР законом Украины в оговоренные сроки предоставлен не был. Более того, были продолжены обстрелы со стороны Украины территории непризнанных республик, повлекшие все новые и новые жертвы среди мирного населения.

Потенциал Минских договоренностей исчерпан нравственно и политически. В правовом отношении они оказались несостоятельны. Стоит вопрос, а на каких же основах может строиться успешное политическое решение затянувшегося вооруженного конфликта.

Убежден, что только на пути дипломатического признания. Но и непризнание не может служить основанием для нарушения территориального верховенства нового государства, для военного вторжения и т.п. Государство должно быть признано, если оно удовлетворяет определенным условиям, формулируемым международным правом [12, с. 122, 123]. Условия эти изначально сводятся к вопросу эффективности государственной власти на данной территории, то есть международное право признает государство, если таковое существует на деле [7, с. 36–40; 12, с. 122, 123; 13, с. 288–291].

Существует Конвенция о правах и обязанностях государств, подписанная на VII Панамериканской конференции в Монтевидео 26 декабря 1933 года, в ст. 1 которой определено, что государство как субъект международного права должно обладать следующими чертами: а) постоянным населением; б) определенной территорией; в) правительством; г) способностью вступать в сношения с другими государствами⁸. ДНР, ЛНР, ПМР такими чертами обладают. Как обладали с 1991 года и Абхазия, и Южная Осетия, дипломатически признанные Россией только в 2008 году.

Вопрос о признании международной правосубъектности любого нового государства решается всегда с позиции соответствия политическим интересам объявляющего о признании государства. В 1849 году правительство США отказало в признании независимости Венгрии юридически только потому, что революционное правительство не контролировало твердо и уверенно своей территории. Политически – из-за нежелания входить в конфликт с монархами Европы. Задержка в признании Советской России формально объяснялась государствами Европы в правовом отношении тоже причиной отсутствия контроля новой власти над собственной территорией, фактически же – нежеланием признавать победившую Русскую революцию и ее новые социальные ценности.

Признание государства «всего лишь означает, что государство, которое его признает, принимает правосубъектность другого государства со всеми правами и обязанностями, установленными международным правом. Признание является безусловным и бесповоротным» (ст. 6 Конвенции Монтевидео 1933 г.). ДНР, ЛНР и ПМР обладают международной правосубъектностью уже потому, что способны участвовать в международных правоотношениях. Следует иметь в виду и такой отмеченный Л.П. Ануфриевой момент, как то, что «способность иметь международно-правовые права и обязанности всегда отличается от реального, фактического владения ими на основании вступления в правоотношения» [2, с. 32].

Двойственность международных стандартов, применяемых в мире к ситуации с ДНР и ЛНР, проявляется через сравнение ситуации в Донбассе с ситуацией в сербском крае Косово и Метохия. Отделенное от Сербии при вторжении войск НАТО в 1999 году Косово дипломатически признано многими государствами Европы, но европейцы отказываются распространить косовский прецедент на Крым и Севастополь, говоря, что в Косово было много человеческих жертв, а Крым ушел в Россию без таковых. Логика извращенная, но тогда пусть ее применяют и к республикам Донбасса, где человеческих жертв уже очень много! Тем более, что в Письменном меморандуме США от 17 апреля 2009 года, представленном Международному Суду ООН в связи со слушаниями по Косово, написано: «Декларации о независимости могут, и часто так и происходит, нарушать внутреннее законодательство. Однако это не означает, что происходит нарушение международного права». Международный Суд ООН согласился с логикой США, признал 22 июля 2010 года право Косово на независимость, записав в своем решении: «Никакого общего запрета на одностороннее провозглашение независимости не вытекает из практики Совета Безопасности», и далее: «Общее международное право не содержит какого-либо применимого запрета на провозглашение независимости»⁹.

⁸ Конвенция о правах и обязанностях государств (г. Монтевидео, 26 декабря 1933 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.jonline.zakon.kz/Dokument/?doc_id=38249008 (дата обращения: 08.01.2020).

⁹ Цит. по: Обращение Президента Российской Федерации В.В. Путина, 18 марта 2014 г. [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kremlin.ru/events/president/news/20603> (дата обращения: 08.01.2020).

Государство возникает в тот момент, когда фактически зарождается верховная власть, господствующая над определенной территорией. «Политическое существование государства не зависит от признания другими государствами. Даже до признания государство имеет право защищать свою целостность и независимость для обеспечения его сохранения и процветания, и, следовательно, формировать себя таким образом, каким оно считает нужным, законодательствовать в соответствии с его интересами, управлять его услугами, а также определять юрисдикции и компетенции его судов. Осуществление этих прав не имеет иных ограничений кроме осуществления прав других государств в соответствии с нормами международного права» (ст. 3 Конвенции Монтевидео 1933 г.)¹⁰. Прецедент с дипломатическим признанием Косово есть. Он с полным на то основанием должен быть применим к Донецкой и Луганской народным республикам, к Приднестровской Молдавской Республике.

Акт дипломатического признания имеет не только правовое, но и нравственное значение. В этом случае речь идет о принятии государства в полноправные члены международного сообщества, чему обязательно предшествует решительная поддержка народом нового государства, борющегося за свое право на свободу и самостоятельное развитие.

Заключение

На основании изложенного, на примере Приднестровской Молдавской Республики, Донецкой и Луганской народных республик, можно выделить следующие нравственные и правовые критерии политического решения в современном вооруженном конфликте:

- взаимное уважение сторон к духовно-нравственным и культурно-историческим традициям населения, живущего в зоне конфликта;
- взаимный отказ от применения силы;
- стремление не к временному прекращению огня, а к устранению любых возможных причин для возобновления конфликта в будущем;
- при исчерпанности потенциала конституционно-правового разрешения конфликта переход на международно-правовую модель с использованием механизмов международного права, в том числе Конвенции о правах и обязанностях государств (Монтевидео, 26 декабря 1933 г.);
- опора на политическую волю народа, живущего в зоне вооруженного конфликта;
- формирование международного общественного мнения на основе проверенных реальных фактов и соблюдения в международных отношениях международно-правовых принципов.

Особую ответственность за отсутствие основанного на справедливости и праве политического решения по вооруженным конфликтам следует возлагать на глобальные средства массовой информации.

Неспособность услышать жителей ПМР, ДНР и ЛНР, огульно оскорбляемых на Западе клеймом «сепаратисты», нежелание объективно проанализировать правовую сторону затяжного вооруженного конфликта в Донбассе основаны на тотальной информационной лжи, имеющей целью подготовить мировое сообщество к необходимости выдачи «лицензии на убийство» (многие руководители сопротивления бандеровской агрессии уже убиты, в т. ч. глава ДНР А. Захарченко), как и на любые военные действия против «российских наемников и агентов».

Роковой, деструктивный фактор СМИ относится далеко не только к Приднестровью и Донбассу. В самых разных уголках мира они используют СМИ как оружие огромной силы для ведения информационной войны, которая по уже оформившейся традиции призвана перерасти в большую кровопролитную войну на широком фронте [3, с. 14–19]. Опробовав СМИ в 90-е годы XX века на Боснии и Сербской Краине, потом на Союзной Республике Югославии, затем на Афганистане и Ираке, Ливии и Сирии как оружие войны без правил, транснациональные корпорации, управляющие миром, применяют наработанный опыт информационного беспредела повсеместно, особенно ныне в отношении России.

¹⁰ Конвенция о правах и обязанностях государств (г. Монтевидео, 26 декабря 1933 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.online.zakon.kz/Dokument/?doc_id=38249008 (дата обращения: 08.01.2020).

Список литературы

1. *Авакьян С.А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: материалы международной научной конференции / под ред. С.А. Авакьяна (г. Москва, 28–31 марта 2007 г.). – М.: Изд-во Моск. ун-та, 2008. – С. 3–24.
2. *Ануфриева Л.П.* Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. – М.: Спарк, 2002. – С. 32.
3. *Васильков А.Ю.* СМИ как оружие войны без правил // Национальные интересы. – 2012. – № 2. – С. 14–19.
4. *Глазьев С.Ю.* Геноцид. – М.: ТЕРРА, 1998. – 320 с.
5. *Джордж Лоу.* Век устрашения: пер. с англ. – М.: Воениздат, 1966. – 272 с.
6. Добротолубие: дополненное: в 5 т. / в русском пер. святителя Феофана, Затворника Вышенского. Т. 1. – М.: Сибирская Благовонница, 2014. – С. 62–69.
7. *Казанский П.* Учебник международного права публичного и гражданского. – 2-е изд. – Одесса, 1904. – С. 36–40.
8. *Капустин М.* Международное право // Золотой фонд российской науки международного права. – М., 2007. – Т. 1. – 365 с.
9. *Карл фон Клаузевиц.* О войне [Электронный ресурс]. – URL: https://www.fictionbook.ru/author/karl_fon_klauzevic/o_voyine_chasti_1_4/read_online.html (дата обращения: 09.01.2020).
10. *Кирилл,* Патриарх Московский и всея Руси. Слово пастыря (1991–2011). Собрание трудов. Серия II. Т. 1. – М.: Изд-во Московской патриархии РПЦ, 2013. – 848 с.
11. *Кофи А. Аннан.* Предотвращение вооруженных конфликтов. Доклад Генерального секретаря Организации Объединенных Наций (S/2002/574) // Безопасность Евразии. – 2002. – № 3 (9). – С. 520–542.
12. *Левин И.Д.* Суверенитет: переиздание. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – 373 с.
13. *Мартенс Ф.* Современное международное право цивилизованных народов: в 2 т. Т. 1. – М.: Зерцало, 2008. – С. 288–291.
14. Современное государство в эпоху глобальных трансформаций: аналитический доклад / И.М. Рагимов [и др.]. – СПб.: Юридический Центр-Академия, 2019. – 344 с.
15. *Шмитт К.* Понятие политического / пер. с нем. под ред. А.Ф. Филиппова. – СПб.: Наука, 2016. – 567 с.

References

1. *Avak'yan S.A.* Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya // Probely i defekty v konstitucionnom prave i puti ih ustraneniya: materialy mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii / pod red. S.A. Avak'yana (g. Moskva, 28–31 marta 2007 g.). – M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 2008. – S. 3–24.
2. *Anufrieva L.P.* Sootnoshenie mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava: pravovye kategorii. – M.: Spark, 2002. – S. 32.
3. *Vasil'kov A.Yu.* SMI kak oruzhie vojny bez pravil // Nacional'nye interesy. – 2012. – № 2. – S. 14–19.
4. *Glaz'ev S.Yu.* Genocid. – M.: TERRA, 1998. – 320 s.
5. *Dzhordzh Lou.* Vek ustrasheniya: per. s angl. – M.: Voenizdat, 1966. – 272 s.
6. Dobrotolyubie: dopolnennoe: v 5 t. / v russkom per. svyatitelya Feofana, Zatvornika Vyshenskogo. T. 1. – M.: Sibirskaya Blagovonnica, 2014. – S. 62–69.
7. *Kazanskij P.* Uchebnik mezhdunarodnogo prava publichnogo i grazhdanskogo. – 2-e izd. – Odessa, 1904. – S. 36–40.
8. *Kapustin M.* Mezhdunarodnoe pravo // Zolotoj fond rossijskoj nauki mezhdunarodnogo prava. – M., 2007. – T. 1. – 365 s.
9. *Karl fon Klauzevic.* O vojne [Elektronnyj resurs]. – URL: https://www.fictionbook.ru/author/karl_fon_klauzevic/o_voyine_chasti_1_4/read_online.html (data obrashcheniya: 09.01.2020).
10. *Kirill,* Patriarh Moskovskij i vseya Rusi. Slovo pastyrya (1991–2011). Sobranie trudov. Seriya II. T. 1. – M.: Izd-vo Moskovskoj patriarii RPC, 2013. – 848 s.
11. *Kofi A. Annan.* Predotvrashchenie vooruzhennykh konfliktov. Doklad General'nogo sekretarya Organizacii Ob'edinennykh Nacij (S/2002/574) // Bezopasnost' Evrazii. – 2002. – № 3 (9). – S. 520–542.

12. *Levin I.D.* Suverenitet: pereizdanie. – SPb.: Yuridicheskij Centr-Press, 2003. – 373 с.
13. *Martens F.* Sovremennoe mezhdunarodnoe pravo civilizovannyh narodov: v 2 t. T. 1. – M.: Zerkalo, 2008. – S. 288–291.
14. Sovremennoe gosudarstvo v epohu global'nyh transformacij: analiticheskij doklad / I.M. Ragimov [i dr.]. – SPb.: Yuridicheskij Centr-Akademiya, 2019. – 344 с.
15. *Shmitt K.* Ponyatie politicheskogo / per. s nem. pod red. A.F. Filippova. – SPb.: Nauka, 2016. – 567 с.

УДК 341.213.47+341.213.5

НАУЧНО-ПРАВОВАЯ ОЦЕНКА РАЗНООБРАЗНЫХ ПОДХОДОВ К УСТРОЙСТВУ КОНФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТИЯ ЕАЭС

Азанов Берик Куралбаевич,

*председатель «Палаты уполномоченных юристов Республики Казахстан»,
магистр юриспруденции (РФ), выпускник очной аспирантуры СПбГАСУ (РФ),
докторант-исследователь по Международной программе Ph.D., директор,
e-mail: eurasian_union@mail.ru,
Евразийский институт правовых исследований и экономического развития,
Российская Федерация, г. Санкт-Петербург,
Республика Казахстан, г. Актау*

Данная статья является авторским материалом из серии научных публикаций, посвященных исследованию и анализу правовой природы надгосударственных и федеративных образований в рамках дальнейших изысканий и совершенствования механизма международно-правового и экономического развития ЕАЭС, направленных на выработку рекомендаций по совершенствованию правовых основ Союза. Первая, основная часть научных трудов была опубликована, прошла апробацию и реализована в период с 2011 по 2018 год. В данном промежуточном научном труде автор Б.К. Азанов рассматривает определенную роль и значимость категории «конфедерация», проводит своеобразный анализ подходов и мнений ученых. В ходе изыскания автор приходит к выводу об отсутствии единого мнения и общих взглядов к пониманию сущности правового явления такого понятия, как «конфедерация». Данная научная статья расширяет существующие понятия различными позициями и особыми подходами к предмету обсуждения. Автор скрепляет данные, аргументируя все это соответствующими выводами и детальной проработкой вопроса.

Ключевые слова: углубление процессов интеграции, Евразийский экономический союз, правосубъектность ЕАЭС, конфедерация, конфедеративное государственное устройство, Союзное государство, конфедерация как субъект международного права, Союзное государство России и Беларуси

SCIENTIFIC AND LEGAL ASSESSMENT OF VARIOUS APPROACHES TO THE CONFEDERATION DEVICE UNDER EAEU DEVELOPMENT CONDITIONS

Azanov B. K.,

*chairman of the “Chamber of authorized lawyers of the Republic of Kazakhstan”, master of law
(RF), graduated from the doctorate (Ph.D. stage) in Russia, doctoral researcher
in the International Ph program.D., director,
e-mail: eurasian_union@mail.ru,
Eurasian Institute of legal research and economic development,
Russian Federation, St. Petersburg,
Republic of Kazakhstan, Aktau*

This article is the author’s material in a series of scientific publications devoted to the study and analysis of the legal nature of the supra-state and federal entities within the framework of further research and improvement of the mechanism of international legal and economic development of the EAEU aimed at developing recommendations for improving the legal foundations of the Union. The first major part of the scientific works was published and tested and implemented in the period from 2011 to 2018. In this intermediate scientific work, the scientific worker B.K. Azanov, considers a certain role and significance of the category “Confederation”. Conducts an original analysis of the approaches and opinions of scientists. In the course of the investigation, we come to the conclusion that there is no common opinion and common views on the understanding of the essence and the legal phenomenon of the Confederation. This scientific article, expands existing concepts, different positions and special approaches to the subject of discussion. The author consolidates the data, arguing all this with relevant conclusions, and a detailed study of the question.

Keywords: deepening the processes of integration, Eurasian economic union, Legal personality of the EAEU, confederate entities, Confederate state system, Union state, confederation as a subject of international law, Union state of Russia and Belarus

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-16-25

Введение

Направление по исследованию института конфедерации и полного объективного определения данного понятия при правильной расстановке приоритетов и глубоком понимании вопроса на сегодняшний день является достаточно важным, ибо данный тип международно-правовой, экономико-правовой и политической организации не теряет своей актуальности, а даже наоборот, представляется своевременным и важным в условиях развития региональной интеграции в отдельных уголках международного сообщества. Кто бы ни говорил, что данный «предмет» в достаточной мере изучен и исследован, указанная проблема не нашла реального содержательного отражения, находясь одновременно на стыке юридической (*направления: Теория государства и права, Международное право, Конституционное право*), политической, исторической и экономической наук.

В нынешних реалиях особенной чертой межгосударственных экономико-правовых отношений является углубление процессов интеграции субъектов международного права. Небескритичный, но в значительной мере сложившийся проект Европейской интеграции, а также перспективы планомерного развития Евразийского экономического союза (далее – Союз, ЕАЭС) ставят объективные вопросы о правовой структуре подобного рода политических и экономических образований. Теперь и в XXI веке обстоятельства вновь и вновь вынуждают нас возвратиться к ушедшим, на первый взгляд, в небытие международным надгосударственным учреждениям (конфедерациям), актуализируя проблемы, связанные с изучением правовой природы конфедеративных образований/государств. Данный вопрос подробно обсуждался научным сообществом СССР, РФ, Казахстана, Беларуси и СНГ, тем не менее, в академической, научно-образовательной литературе до сих пор отсутствует единообразное понимание термина, теории и юридической природы данного понятия. Одни склонны считать конфедерацию слабой неустойчивой формой организации, где после решения поставленных задач она может расформироваться, а также что центральные органы являются всего лишь совещательными институтами, не обладающими действенными полномочиями. Также есть мнения, что высший орган конфедерации не обладает непосредственной юрисдикцией над гражданами государств Союза и действует только через суверенных стран-членов, где решения осуществляются совместными управляющими органами.

1. Между тем исследователь Б.К. Азанов полагает, что авторами упускается из виду то важное обстоятельство, что конфедерация может быть формой государственного устройства, при этом не являясь в полной мере эквивалентом понятия «суверенное государство» или «федеративное государство». Конфедеративная система может вступать в отношения с внешними государствами в качестве субъекта международного права, как единое экономическое, а то и политическое пространство. Иметь регулируемую систему отношений государств-членов, наличие механизмов разрешения споров внутри союза, тем самым обеспечивая взаимодействие государств-членов в области общей макроэкономической политики, не вступая в противоречия с национальными интересами участников объединения. Так, в одной из работ отмечается, что *традиционные признаки конфедерации не являются универсальными* и отрицается факт *общих законодательных, судебных и исполнительных органов, конституции, единой системы права, гражданства, общей денежной системы и бюджета* [18].

С другой стороны, международно-правовая практика не может опровергнуть существующие факты, например, ЕС имеет почти все перечисленные атрибуты, здесь можно сказать, что и ЕАЭС содержит институты единой системы права, функционируют суд и бюджет Союза ЕАЭС, остается сформировать единое платежное средство, союзное парламентское собрание (Евразийский парламент) и внешнеполитическое ведомство, все эти моменты убедительно доказаны и обоснованы в трудах Б.К. Азанова.

Если обратиться к значению категории «конфедерация» (лат. *confoederatio* – «союз», «объединение/содружество») то это – форма межгосударственного союза, основой которого являются общие экономические, политические интересы, связанные с координацией и реализацией совместных действий

данных государств. В конфедерации каждое государство сохраняет свою независимость, суверенитет и имеет собственные органы государственной власти, отсутствует единая территория объединения (при этом нельзя не отметить, что в ЕАЭС функционирует Единая таможенная территория/граница).

В юридической науке вопрос признания за конфедерацией формы государственного устройства является весьма спорным. Некоторыми авторами утверждается что, конфедерация – это не форма государственного устройства, а союз государств, создаваемый для координации их деятельности в определенной сфере, и выступающий, как правило, в качестве переходной формы, ведущей к федеративному государству, либо к распаду объединения.

По мнению В. Махнач, *«Конфедерация всего лишь содружество, союз абсолютно независимых государств, созданный для достижения каких-либо конкретных целей (оборона от общего врага, экономическое развитие, политическое объединение и т.д.)»* [16]. Однако, определенно ясно, что это форма государственного союза, при которой члены/государства сохраняют свой суверенитет в полном объеме. Г. Князев дает свое заключение, отмечая о проблемности в нестыковках существующего уровня знаний по вопросам конфедерации в понимании современных потребностей, полагая, что это является недостаточным основанием для решения новых задач в этом вопросе [12]. Советский профессор, доктор исторических наук Т.П. Коржихина в своем труде пишет, что при объединении в союз не происходит начала нового государственного образования¹. В классической литературе приводится мнение о том, что при учреждении союза/конфедерации не следует общего для всех членов «государства» [19].

По мнению ученого-юриста В.О. Миронова, в ныне существующих научных источниках всякого рода суждения о понятиях «конфедерация» и «государство» никак не подтверждены ни с теоретической, ни с практической стороны. Вместе с тем Б.К. Азанов, рассматривая его позиции в отношении конфедеративных образований и союзных государств, видит, как прослеживается его предпочтение к признанию «конфедерации» в сторону государственного устройства [22].

В.О. Миронов в принципе и не исключает, что конфедерация государств, в практической плоскости, может стать единым государством. *«В ходе трансформации конфедеративного союза в единое государство все значимые характеристики конфедерации, как правило, будут утрачены. В данной ситуации встает вопрос о правомерности идентификации полученного государственного образования конфедерации»*. Им подчеркивается создание «нового государственного образования», где имеется в виду «конфедеративный союз», и относит он данный вопрос к предмету ведения международного права. При этом он приходит к выводу, что функционирующие органы конфедерации не обладают полнотой властных полномочий и что предполагаемые акты носят исключительно рекомендательный характер и имеют цель обращения не к населению, а к органам государственной власти субъектов конфедерации *(Данный фрагмент текста, как и остальная часть, сформулирована исследователем Б.К. Азановым)*. Также, по его мнению, «конфедеративный союз» прямо отличается от суверенного государства, поскольку сама конфедерация образуется из государств-участников, которые не теряют качества государственно-суверенных образований [17].

По разъяснению другого автора, при образовании конфедерации в субъектах будут действовать конституции и законы, принятые до ее возникновения, и что в некоторых случаях в существующие законы могут быть внесены изменения для осуществления целей и задач договора конфедерации на территории стран-членов².

Требует особого внимания и термин «конфедеративное государство», данное понятие нашло свое распространение в советском, российско-советском, казахско-советском и белорусско-советском праве, в начале 1990-х годов. Этот термин стал широко распространять глава СССР М.С. Горбачев, он вошел в третью редакцию Договора о Союзе Суверенных государств (ССГ), первый вариант Договора предполагал создание «Федеративного демократического государства», во втором варианте говорилось уже о «Союзном демократическом государстве». Доктор юридических наук, профессор О.В. Миронов отмечает, что термин «конфедеративное государство» пришел на смену в качестве замены термину «со-

¹ Коржихина Т.П. Советское государство и его учреждения. Ноябрь 1917 — декабрь 1991: учебник. – М.: РГГУ, 1994. – С. 11.

² Тимошенко И.Г. Современные формы государственных и межгосударственных объединений: сравнительно-правовой аспект // Парламент и президент (опыт зарубежных стран). – М., 1995. – С. 104–133.

юзное государство», приведенному в Договоре об образовании Союза ССР, в Главном законе СССР от 1936 и 1977 годов. Он также говорит, что существующая практика идентификации терминов «конфедерация» и «государство» весьма изощрена и необоснована в силу подмены одной категории другой. Он делает акцент на государственном союзе и союзе государств, в своих трудах он использует понятие «конфедеративный союз».

Между тем, Б.К. Азанов отождествляет термины «конфедерация» и «союзное государство» и не находит существенных различий по форме и структуре в этих двух названных категориях. Г.А. Князев в своей диссертационной работе понятие «конфедерация» разделяет на два вида: конфедеративный союз государств и конфедеративное союзное государство и отмечает, что у конфедеративного союзного государства есть статус государства. Ряд авторов – Ю. Казанчев³, А. Колесников, В. Лысенко – в своих логических конструкциях используют понятие «конфедеративное государство» в качестве одной из форм устройства государства [13; 15]. Другой советский автор применяет словосочетание «субъект конфедерации» [21].

В этой связи следует разъяснить, что конфедерация сочетает черты как международно-правовой, так и государственной организации. Общие органы координируют деятельность членов конфедерации, обычно во внешнеполитической, военной, валютно-финансовой, таможенной сферах, в области связи и коммуникаций. За всеми членами конфедерации сохраняется право свободного выхода из нее. Все же правовая наука четко определяет унитарную и федеративную форму государств.

Э. Пайн отмечает: «*Конфедерация – это из области межгосударственных отношений, то есть предмет не государственного, а международного права*» [20]. С. Алексеев считает: «*Конфедерация – государственный союз государств*» [10], автор выдвигает весьма необычное определение. А.А. Моисеев пишет, что «*традиционная конфедерация не имеет единых законодательных и судебных органов*»⁴. Отчасти можно согласиться со словами австрийского правоведа Ф. Эрмакора: «*С XIX в. конфедерациями стали называться международные образования, создаваемые государствами для достижения общих целей*» [23]. Вместе с тем Б.К. Азановым обосновано своеобразное государственное устройство конфедерации и выдвинуто собственное определение: «*Конфедерация – постоянный союз независимых государств, созданный для достижения общих целей и задач, поставленных государствами-членами союза, содержит внутреннюю структуру, в структуре имеются органы, обеспечивающие национальные и надгосударственные интересы. Действует специальный правовой режим внутри объединения, действует единый орган и институты, издающие обязательные для государств-членов правовые акты прямого применения, обладающие приоритетом перед национальным правом. Осуществляется сближение и унификация внутренних систем права по целому ряду направлений, устанавливается единый таможенный тариф в отношении третьих государств, единая таможенная территория, достигается свобода передвижения капиталов, услуг и трудовых ресурсов. В особых случаях в конфедерации может быть общее союзное гражданство*» [1; 4]. Основываясь на многолетний опыт исследования интеграционных образований и международно-правовой доктрины, научный работник Б.К. Азанов считает, что конфедерация – это форма государственного устройства, равно как признает за ней структуру государственного союза и/или союзной государственности (*Во избежание кривотолков и возможной подмены сути вопроса со стороны некоторых коллег, следует пояснить, что речь идет о так называемом «государственном союзе», а не эквиваленте понятия «суверенное унитарное государство»*). В этой связи, в контексте Евразийской интеграции, Евразийский экономический союз Б.К. Азанов идентифицирует в политико-правовом плане как конфедеративное государство и/или союзное государство (*в данном случае излагается, что в рамках ЕАЭС закреплена международная правосубъектность, единая таможенная территория и макроэкономическая политика и множество других наднациональных качеств*). Выводы Б.К. Азанова могут показаться чрезвычайно смелыми, однако, в своих трудах он обосновывает с научно-правовой стороны данную позицию и приводит аргументы, легко стыкующиеся с базовыми положениями конституционного и международного права, им были сформулированы основные теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию институциональных, организационно-правовых и экономических основ союза [1–5].

³ Казанчев Ю.Д. Конституционное право РФ. Вопросы и ответы: учебное пособие. – М.: Бизнес Консалтинг центр, 1998. – С. 18.

⁴ Моисеев А.А. Суверенитет государства в международном праве: учебное пособие. – М.: Восток-Запад, 2009. – 80 с.

Договор о ЕАЭС регистрируется в Секретариате ООН в соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций, что дает нам все основания полагать, что ЕАЭС является конфедеративным государством, это логично, поскольку членами ООН могут быть только международно признанные государства, обладающие международной правосубъектностью, т.е. субъекты международного права. Полная федеративность и/или государственность ЕАЭС ограничивается учредительным документом объединения (Договором о ЕАЭС), где абсолютная суверенная международная правосубъектность Евразийского экономического союза ограничивается только целями и задачами, закрепленными в Союзном документе – Договоре о ЕАЭС. В этом свете Б.К. Азанов идентифицирует Евразийское интеграционное образование в политико-правовом плане, как конфедеративное/союзное государство [2–6]. Стоит заметить что, в наличии немало правовых норм, придающих ЕАЭС и «федеративный» характер, поскольку государства-участники «добровольно передают» часть суверенных полномочий, равно как прекращают часть своего суверенитета в пользу Союза и надгосударственного органа/наднациональных институтов, ЕАЭС – это единая таможенная территория, единое экономическое пространство, регулирование вопросов макроэкономики и т.д. Экономическая независимость не идет вразрез с политической. Более того, ЕАЭС имеет наднациональную юрисдикцию. Государства-учредители создали наднациональные институты в составе единого органа управления и делегировали им часть своего национального суверенитета [2–6].

2. Понятие в международной правоприменительной практике полностью не пришли к рассмотрению категории «конфедерация» как одной из форм государства. С другой стороны, конфедерация не является государством в прямом понимании и не может быть применена в качестве замены термину «суверенное государство», как выше нами и отмечалось, но и нельзя отрицать, что многие современные интеграционные объединения имеют международную правосубъектность, единую таможенную территорию, согласованную политику, что само собой ведет к справедливому определению, что полностью структурированная наднациональная организация может представлять собой конфедеративное сложение. Можно обратиться к «Дипломатическому словарю» Союза ССР от 1985 года, где дается следующее определение: «*Конфедерация – форма государственного устройства, представляющая собой постоянный союз двух или нескольких суверенных государств, созданный для осуществления определенных целей, например, взаимной обороны, внешних сношений и т.п.*»⁵. Следует отметить, что после распада СССР подход к конфедерации как к форме государственного устройства подвергался серьезной критике. Б.М. Лазарев утверждал, что с появлением «Союза государств» не возникает нового, более крупного государства [14]. Его слова уместны к проекту «Союзное государство России и Беларуси». Заявленный в договоре факт создания Беларуси и Россией Союзного государства (СГ) (от 1999 г.) не соответствует действительности, с данным утверждением соглашаются ряд российских и белорусских авторов [22], поскольку в рамках СГ (в свое время) не были образованы полноценные – Таможенный союз и Единое экономическое пространство (только спустя 11 лет, в 2010 году, стало функционировать полноценное Единое таможенно-экономическое пространство, уже при участии казахских партнеров и союзников). Известный белорусский (советско-белорусский) правовед, профессор Ю.П. Бровка в своем труде высказывает сомнения об уместности термина «Союзное государство» (СГ) в качестве закрепления белорусско-российской интеграции и указывает, что СГ – это всего лишь международное объединение, которое, возможно, найдет свое развитие в сторону своеобразной конфедерации [11]. Другой белорусский ученый, М.В. Мясникович (занимающий государственную должность), обращает внимание на ситуацию и дает свое разъяснение, что, если исходить из теории права, то словосочетание «союзное государство» эквивалентно термину «федерация», и в этой связи Республика Беларусь выдвигала предложение об исключении данного понятия из всех закрепленных документов, как прямо противоречивого элемента для суверенного статуса членов СГ, при этом он отмечает, что Российская Федерация не поддержала данное предложение белорусской стороны⁶.

Кроме того, в государственном и экспертном сообществе поднимался вопрос ни много ни мало – о членстве СГ в ООН, СБ ООН и в иных международных учреждениях. Однако стороны нашли верную

⁵ Дипломатический словарь: в 3 т. – М., 1985. – 502 с.

⁶ Мясникович М.В. Союзное государство: создание и перспективы развития. – Минск: Изд-во НИЭИ Минэкономики Республики Беларусь, 2006. – С. 44.

формулу в Договоре о СГ, что любая возможность единого членства в международных организациях и объединениях определяется государствами-участниками, исходя из взаимной договоренности. Проект «Союзное государство Беларусь – Россия» (СГ РБ и РФ), остается объектом особого внимания, данный проект перенес как волну критики, так и положительных отзывов, тем не менее, данное объединение представляется уникальным явлением на постсоветском пространстве. СГ было множество раз исследовано рядом белорусских и российских авторов, были защищены достаточное количество кандидатских и докторских диссертационных работ, однако, на взгляд Б.К. Азанова, в основном работы дублируются, и дело не в том, что один автор заимствует у другого положения и результаты, все выводы в основном очень схожи между собой. При этом отдельные докторские диссертации по данному направлению подготовлены на достаточно высоком уровне.

В связи с вышеизложенным представляется возможность высказаться, что правовая природа и перспективы реального, а не декларативного развития СГ РБ и РФ требуют тщательного изучения моментов и этапов развития и перспектив устойчивого роста белорусско-российской/российско-белорусской интеграции. При этом задачи чрезвычайно трудны, хотя они конкретно поставлены и намечен вопрос разрешения имеющихся проблем в будущем.

Вопрос интеграционной организации СГ РБ и РФ не может быть ограничен данной научной статьей. Однако следует отметить, что в свое время (в 2014 г.) в ходе комплексного исследования правовой природы и сути Договора о ЕАЭС, исследователь Б.К. Азанов, отмечая отрицательную динамику развития проекта «Союзное государство Беларусь – Россия (СГ)», анализируя острую критику российских и белорусских государственных деятелей и не будучи уверенным в потенциале этого объединения, тем не менее, полагал важным Казахстану подать заявку на участие в Союзном государстве Беларуси и России для более тесного взаимодействия с этими странами [4]. Важно отметить, что до настоящего времени официально в белорусском и российском правовом и политическом поле термин «СГ» не определен.

В этой связи для трех государств (России, Казахстана и Беларуси) Б.К. Азанов еще в 2014 году разработал свое юридическое определение термину «союзное государство»: *«Союзное государство – форма политического объединения, образованная несколькими суверенными государствами, единой территорией являются государственные границы участников Союза. Союзное государство имеет общий Союзный парламент/парламентскую ассамблею, состоящий из представителей национальных парламентов Сторон, функционирует единое таможенное, социально-экономическое пространство. Осуществляется поэтапное сближение и унификация налогового, бюджетного, гражданско-правового и судебного законодательства. В Союзном государстве осуществляется общая охрана внешних границ, единая внешнеэкономическая, внешнеполитическая деятельность. При этом государства-члены Союза имеют право свободного выхода из объединения. Сохраняют политический суверенитет, национальная независимость и границы Сторон защищены международным правом и международными миротворческими силами. Объединение предполагает единую денежную систему и монетарную политику, центральный Союзный банк, общее гражданство, которое является неотъемлемой частью национального гражданства членов объединения. Для управления Союзом образуются Высший межгосударственный совет на уровне глав государств, Высший межправительственный совет на уровне премьер-министров и т.д. Решения принимаются равным голосом путем консенсуса»* [4, с. 22].

В свое время глава Белорусского государства А.Г. Лукашенко заявил о важности участия и вхождения Республики Казахстан в состав Союзного государства Беларуси и России: *«Если бы мы к Союзному государству смогли присоединить Казахстан, и он бы вышел на тот уровень, что у нас с Россией в Союзном государстве, мы бы давно уже были далеко-далеко впереди. Но так не произошло»*⁷. И действительно, мы не скроем своего удивления, почему Казахское государство не участвовало в этом политическом проекте в период зарождения и становления. Ведь на тот период (да и сейчас) отношения Назарбаева, Лукашенко и Ельцина были близкими и дружественными, да и наши народы всегда с особым пониманием относились друг другу. Разностороннее обсуждение вопроса и доводы о данной проблематике представлены в научной публикации [4, с. 11–25].

⁷ Александр Лукашенко о Союзном государстве [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ctv.by/node/48543> (дата обращения: 20.01.2020).

Вернемся к объекту нашей работы, позволив себе отметить, что Договор об образовании Союза ССР от 1922 года предполагал, что СССР – единое федеративное государство, с конфедеративным характером и природой международного договора, поскольку его субъекты являлись суверенными государствами (в соответствии с союзной конституцией в дальнейших редакциях), которые сохраняли атрибуты национального государства, такой характер был закреплен статьей 4, что за каждой из республик, носящих статус союзных, сохраняется право свободного выхода из состава СССР и статьей 6, где четко было прописано, что территория союзных республик не может быть изменена без их согласия. Однако, в процессе развития СССР, конфедеративные основы были преобразованы в централизованные, федеративные с унитарной системой правления. Союз ССР не только стал Федерацией, но и своего рода уникальным государством с единой публичной властью, единым политическим пространством и единым главой государства.

Выводы

Межгосударственные процессы интеграции набирают новую абсолютную силу в современном мировом сообществе и затрагивают не только Западную Европу, Азиатско-Тихоокеанский регион, арабоязычные и тюркские государства, но и нашли свое прямое отражение на постсоветском/евразийском пространстве. В контексте экономических союзов и вопросов конфедеративных образований следует поставить особый акцент, что международные организации конфедеративного типа – это уже совершенно качественный этап развития отношений между субъектами международного права, как бы «критики» и «скептики» не говорили, что конфедерация – слабая, неустойчивая форма объединения, где наднациональные институты не имеют прямую власть над государствами-членами и что такое устройство имеет предрасположенность к роспуску, стоит подчеркнуть в качестве опровержения, что для создания конфедерации требуется пройти достаточно сложный политико-экономический и временной путь, от учреждения простой зоны свободной торговли и экономического сообщества до таможенного союза и единого экономического пространства. В идеале любое тесное международное объединение преследует цели повышения уровня благосостояния населения, государственной безопасности, экономическое развитие государств-членов, сохранение и укрепление суверенитетов не в ущерб целям союзных договоров. Исследование быстротекущих процессов в контексте рассмотрения объединений конфедеративного вида раскрывает перспективное развитие для методологии науки международного и конституционного права. Кроме того, вопросы возвращения к концепции «конфедеративного устройства», «конфедеративного образования» диктуют нам свои условия и констатируют о необходимости переосмысления проблемы, учитывая реальность и политическую конъюнктуру сегодняшней повестки дня. «Конфедеративное учреждение» – весьма гибкое и универсальное явление и дает возможность государствам-участникам различные методы для достижения поставленных задач, несомненно, является прямым аргументом для изысканий и извлечения политико-правовой выгоды, которая в должной мере ведет к жизнеспособности и эффективному развитию «конфедерации» как формы межгосударственного союза, суверенных участников субъектов международного права.

При этом изучению подлежит весь спектр общественных отношений, регулируемый нормами внутригосударственного права, актами наднационального нормотворчества, которые уже сложились в процессе функционирования Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России.

Подытоживая своеобразный анализ, можно прийти к выводам, что конфедерация является сложно-структурным международно-правовым и политическим явлением, и в достаточной мере дает основание заключить, что в настоящее время говорить о всестороннем системном исследовании указанной проблемы преждевременно. Можно было бы сказать, что многолетняя практика исследования (с 2008 г.) Б.К. Азановым данной проблемы достаточным образом завершена. Собственно говоря, в период с 2012 по 2018 год была закреплена точка зрения (часть из которых перешли в практическую плоскость), результаты исследования апробированы [1; 7–9], нашли широкое обсуждение на научно-практических форумах, конференциях, семинарах, в органах государственной власти РФ, в частности, часть работ Б.К. Азанова попали в Парламентский Бюллетень Федерального Собрания и рекомендо-

ваны Совету Федерации и Государственной Думе РФ при разработке законодательных актов РФ (в 2014–2016 гг.). (Август 2014 г., выпуск 31–32 (918–919); ноябрь 2014 г., выпуск 43 (930); январь 2015 г., выпуск 1–2 (934–935); январь 2015 г., выпуск 3 (936); июнь 2016 г., выпуск 21 (999); август 2016 г., выпуск 29–30 (1007–1008), тем не менее, автор намерен и далее заниматься отмеченными вопросами и продолжить более разностороннее комплексное исследование, имеющее теоретическую и научно-практическую важность, расширяющее возможности и горизонты международно-правовой и государственно-правовой науки. Категория «конфедерация», даже по истечению долгого времени, сохраняет важность научного изучения данного понятия. Востребованность изучения проблемы подтверждается и необходимостью должного совершенствования международно-правовой и конституционно-правовых основ Союза ЕАЭС и Европейского союза.

Установление законоведческого механизма на основе взаимодействия наднациональных институтов и органов государственной власти стран-членов объединения позволит в будущем определить правовой статус граждан государств-членов ЕАЭС, создать устойчивую правовую систему Евразийского объединения.

Список литературы

1. *Азанов Б.К.* Теоретические и экспериментальные исследования проблем и перспектив развития Евразийской интеграции: разработка предложений по совершенствованию концептуальных, институциональных, организационно-правовых и экономических основ Союза: монография. – Алматы: Тоганай Т. – 536 с.
2. *Азанов Б.К.* Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ (Раздел I. Общие положения. Раздел II. Основные принципы, цели, компетенция и право союза) // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 8 (75). – С. 39–49.
3. *Азанов Б. К.* Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ (Раздел III. Органы Союза. Раздел IV. Бюджет Союза. Часть вторая. Таможенный союз. Раздел VI. Функционирование таможенного союза) // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 9 (76). – С. 16–28.
4. *Азанов Б.К.* Договор о Евразийском экономическом союзе: комплексный правовой анализ: заключительная часть // Евразийский юридический журнал. – 2014. – № 10 (77). – С. 11–25.
5. *Азанов Б.К.* Правовые и экономические аспекты расширения Союза – ЕАЭС: рекомендации по дальнейшему развитию Союза // Инновационное развитие экономики: научно-практический и теоретический журнал. – 2015. – № 4 (73). – С. 42–58.
6. *Азанов Б.К.* Евразийский союз и Союзное государство Белоруссии и России: сравнение, методологический анализ и рекомендации по совершенствованию управления // Евразийский научный форум «Интеграционные процессы на евразийском пространстве: успехи, проблемы, перспективы». Секция «Евразийские исследования в гуманитарных науках: успехи, проблемы, перспективы МИЭП»: материалы научно-практической конференции в рамках Евразийского научного форума (г. Санкт-Петербург, 28–29 ноября 2013 г.). – СПб., 2013. – С. 3–13.
7. *Азанов Б.К.* Теоретико-правовой анализ и обоснование юридической формы надгосударственного/конфедеративного объединения в контексте развития Союза ЕАЭС // Соотношение публичных и частных интересов в условиях унификации таможенного законодательства: материалы международной научно-практической конференции (г. Саратов, 2 ноября 2016 г.). – СПб., 2017. – С. 8–12.
8. *Азанов Б.К.* Международно-правовые и конституционные особенности правовой формы наднационального/конфедеративного учреждения // Вестник Ингушского научно-исследовательского института гуманитарных наук им. Ч.Э. Ахриева. – 2017. – № 1. – С. 87–98.
9. *Азанов Б.К.* Наднациональные органы и вопросы суверенитета в Европейском союзе // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. – № 3 (99). – С. 81–84.
10. *Алексеев С.С.* Государство и право. – М., 1993. – 176 с.
11. *Бровка Ю.П.* Некоторые вопросы конституирования союзного государства [Электронный ресурс]. – URL: http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/29499/1/119_Бровка.pdf (дата обращения: 20.11.2019).
12. *Князев Г.А.* Конституционные основы конфедерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – СПб., 2000. – С. 3.

13. Колесников А. Федерация и конфедерация: исторический выбор // Агитатор. – 1989. – № 18. – С. 14.
14. Лазарев Б.М. Федерация или конфедерация? Новый Союзный договор: поиски решений. – М., 1990. – С. 72.
15. Лысенко В.Н. Проблемы развития федеративных отношений в современной России. – М.: Феникс, 1995. – С. 15.
16. Махнач В. Историко-культурное введение в политологию. – М., 1998. – 284 с.
17. Миронов В.О. Союзное государство России и Белоруссии в системе форм государственного устройства: проблемы идентификации и перспективы развития: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. – М., 2007. – С. 14.
18. Миронов О.В. Конфедерационные союзы: историческая характеристика и правовые основы // Право и жизнь. – 2006. – № 86. – С. 84–89.
19. Михайлова С.Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – Уфа, 2006. – 23 с.
20. Пайн Э. Полемика с политологом Дмитрием Орешкиным о перспективах «русской конфедерации» // Московские новости. – 2005. – № 3. – С. 12, 13.
21. Палиенко Н.А. Конфедерация, федерация и Союз Советских Социалистических Республик. – Одесса, 1923. – С. 17.
22. Тимошенко И.Г. Современные формы государственных и межгосударственных объединений: сравнительно-правовой аспект // Парламент и президент (опыт зарубежных стран). – М., 1995. – С. 104–133.
23. Ermacora F. Confederations and other unions of states // Encyclopedia of public international law. – Amsterdam, 1988. – P. 62.

References

1. Azanov B.K. Teoreticheskie i eksperimental'nye issledovaniya problem i perspektiv razvitiya Evrazijskoj integracii: razrabotka predlozhenij po sovershenstvovaniyu konceptual'nyh, institucional'nyh, organizacionno-pravovyh i ekonomicheskikh osnov Soyuzov: monografiya. – Almaty: Toganaj T. – 536 s.
2. Azanov B.K. Dogovor o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze: kompleksnyj pravovoj analiz (Razdel I. Obshchie polozheniya. Razdel II. Osnovnye principy, celi, kompetenciya i pravo soyuzov) // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. – 2014. – № 8 (75). – S. 39–49.
3. Azanov B.K. Dogovor o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze: kompleksnyj pravovoj analiz (Razdel III. Organy Soyuzov. Razdel IV. Byudzhet Soyuzov. Chast' vtoraya. Tamozhennyj soyuz. Razdel VI. Funkcionirovanie tamozhennogo soyuzov) // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. – 2014. – № 9 (76). – S. 16–28.
4. Azanov B.K. Dogovor o Evrazijskom ekonomicheskom soyuze: kompleksnyj pravovoj analiz: zaklyuchitel'naya chast' // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. – 2014. – № 10 (77). – S. 11–25.
5. Azanov B.K. Pravovye i ekonomicheskie aspekty rasshireniya Soyuzov – EAES: rekomendacii po dal'nejshemu razvitiyu Soyuzov // Innovacionnoe razvitie ekonomiki: nauchno-prakticheskij i teoreticheskij zhurnal. – 2015. – № 4 (73). – S. 42–58.
6. Azanov B.K. Evrazijskij soyuz i Soyuznoe gosudarstvo Belorussii i Rossii: sravnenie, metodologicheskij analiz i rekomendacii po sovershenstvovaniyu upravleniya // Evrazijskij nauchnyj forum «Integracionnye processy na evrazijskom prostranstve: uspekhi, problemy, perspektivy». Sekciya «EvrAzijskie issledovaniya v gumanitarnyh naukah: uspekhi, problemy, perspektivy MIEP»: materialy nauchno-prakticheskoy konferencii v ramkah Evrazijskogo nauchnogo foruma (g. Sankt-Peterburg, 28–29 noyabrya 2013 g.). – SPb., 2013. – S. 3–13.
7. Azanov B.K. Teoretiko-pravovoj analiz i obosnovanie juridicheskoy formy nadgosudarstvennogo/konfederativnogo ob»edineniya v kontekste razvitiya Soyuzov EAES // Sootnoshenie publicnyh i chastnyh interesov v usloviyah unifikacii tamozhennogo zakonodatel'stva: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (g. Saratov, 2 noyabrya 2016 g.). – SPb., 2017. – S. 8–12.
8. Azanov B.K. Mezhdunarodno-pravovye i konstitucionnye osobennosti pravovoj formy nadnacional'nogo/konfederativnogo uchrezhdeniya // Vestnik Ingushskogo nauchno-issledovatel'skogo instituta gumanitarnyh nauk im. Ch.E. Ahrieva. – 2017. – № 1. – S. 87–98.
9. Azanov B.K. Nadnacional'nye organy i voprosy suvereniteta v Evropejskom soyuze // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. – 2017. – № 3 (99). – S. 81–84.

10. *Alekseev S.S.* Gosudarstvo i pravo. – M., 1993. – 176 s.
11. *Brovka Yu.P.* Nekotorye voprosy konstituirovaniya soyuznogo gosudarstva [Elektronnyj resurs]. – URL: http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/29499/1/119_Brovka.pdf (data obrashcheniya: 20.11.2019).
12. *Knyazev G.A.* Konstitucionnye osnovy konfederacii: dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.02. – SPb., 2000. – S. 3.
13. *Kolesnikov A.* Federaciya i konfederaciya: istoricheskij vybor // *Agitator*. – 1989. – № 18. – S. 14.
14. *Lazarev B.M.* Federaciya ili konfederaciya? Novyj Soyuznyj dogovor: poiski reshenij. – M., 1990. – S. 72.
15. *Lysenko V.N.* Problemy razvitiya federativnyh otnoshenij v sovremennoj Rossii. – M.: Feniks, 1995. – S. 15.
16. *Mahnach V.* Istoriko-kul'turnoe vvedenie v politologiyu. – M., 1998. – 284 s.
17. *Mironov V.O.* Soyuznoe gosudarstvo Rossii i Belorussii v sisteme form gosudarstvennogo ustrojstva: problemy identifikacii i perspektivy razvitiya: avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk: 12.00.01. – M., 2007. – S. 14.
18. *Mironov O.V.* Konfederacionnye soyuzy: istoricheskaya harakteristika i pravovye osnovy // *Pravo i zhizn'*. – 2006. – № 86. – S. 84–89.
19. *Mihajlova S.Yu.* Konfederaciya kak mezhdunarodno-pravovoe ob»edinenie gosudarstv: voprosy teorii i praktiki: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.10. – Ufa, 2006. – 23 s.
20. *Pajn E.* Polemika s politologom Dmitriem Oreshkinym o perspektivah «rossijskoj konfederacii» // *Moskovskie novosti*. – 2005. – № 3. – S. 12, 13.
21. *Palienko N.A.* Konfederaciya, federaciya i Soyuz Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik. – Odessa, 1923. – S. 17.
22. *Timoshenko I.G.* Sovremennye formy gosudarstvennyh i mezhgosudarstvennyh ob»edinenij: sravnitel'no-pravovoj aspekt // *Parlament i prezident (opyt zarubezhnyh stran)*. – M., 1995. – S. 104–133.
23. *Ermacora F.* Confederations and other unions of states // *Encyclopedia of public international law*. – Amsterdam, 1988. – P. 62.

УДК 342.1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНОПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Дорохов Николай Иннокентьевич,

канд. ист. наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, Почетный работник сферы образования Российской Федерации,

e-mail: arnita@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье рассматривается статус муниципального образования как субъекта публичных и частноправовых отношений; определяется его содержание и перспективы развития в условиях новой социально-экономической политики и реформирования системы государственного и муниципального управления.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, субъект правовых отношений, муниципальное образование, социально-экономическая сфера, вопросы местного значения, административное регулирование

MUNICIPAL FORMATION IN THE SISTEM OF PUBLIC AND PRIVATE LEGAL RELATIONS

Dorokhov N.I.,

candidate of historical sciences, professor of the theory and history of state and law department,

Honorary worker of the education sector of the Russian Federation,

e-mail: arnita@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article considers the status of the municipality as a subject of public and private law relations; its content and development prospects are determined in the context of the new socio-economic policy and reforming the state and municipal government system.

Keywords: state and municipal government, subject of legal relations, municipality, socio-economic sphere, local issues, administrative regulation

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-26-37

В современной юридической науке и, прежде всего, в муниципально-правовой литературе, одной из наиболее дискуссионных тем остается проблема правового статуса (положения) муниципального образования. Впервые в российском законодательстве термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом РФ. В частности, в ст. 124 ГК РФ муниципальное образование определялось как субъект гражданского права. При этом законодатель определял территории, в пределах которых могли быть созданы муниципальные образования. К ним относились, в частности, городские, сельские поселения, иная населенная территория.

В последующие периоды, вследствие перманентных реформ публичной власти в Российской Федерации и совершенствования законодательства в области местного самоуправления, статус муниципального образования стал приобретать более конкретные очертания и характеристики.

В числе таковых, прежде всего, назывались: муниципальное образование – это особый субъект муниципально-правовых отношений, зрелость которых, заметим, носит прогрессирующий характер; это особая территория, на которой осуществляется местное самоуправление; это обладатель права собственности в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности; к муниципальным образованиям применяются нормы, регламентирующие деятельность юридических лиц в имущественных отношениях.

Особый правовой статус муниципального образования проявляется и в том, что к его ведению действующее законодательство относит не только вопросы местного значения, а также отдельные госу-

дарственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления; муниципальным образованиям принадлежит право создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях более эффективного выполнения своих функций и полномочий; способность инициировать и создавать институты межмуниципального сотрудничества в целях защиты общих интересов муниципальных образований в лице Советов муниципальных образований субъектов РФ; способность инициировать и образовывать другие формы межмуниципального сотрудничества (межмуниципальные объединения, учреждения, хозяйственные общества, организации с возможным заключением договоров и соглашений); муниципальные образования вправе устанавливать официальные символы, геральдические знаки, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности и др.¹

Накопившийся теоретико-правовой капитал и, безусловно, опыт реформирования системы местного самоуправления последних лет позволяет сегодня более содержательно и объемно представить нынешнее положение (статус) муниципального образования и определить перспективы его развития на более качественном уровне как субъекта публично-правовых и частноправовых отношений; как носителя публичной власти.

Муниципальные образования – городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа, либо внутригородские территории города федерального значения – имеют все основания, чтобы стать важным территориально-структурным звеном качественно нового подхода в развитии социально-экономической сферы российского общества. Они обладают территориальными, финансово-экономическими, организационными и правовыми основами; имеют статус юридического лица, выступают активными субъектами публично-правовых и гражданско-правовых отношений; их деятельность нацелена на решение вопросов местного значения, в содержании которых практически отражены все вопросы социально-экономического, финансового, культурно-досугового, экологического и иного характера.

Реформы последних лет в системе органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование российского законодательства, продолжающийся процесс разграничения предметов ведения и полномочий между тремя центрами публичной власти – федеральным, региональным и местным (муниципальным), а также новые социально-экономические реалии, вызванные как внешними объективными факторами (к примеру, экономические и политические санкции Запада; новые вызовы внешнеполитического характера, продолжающийся экономический кризис в мировой экономике и пр.), так и внутренними (государственными и общественными) причинами, предопределили важность и перспективность статуса муниципальных образований как субъектов публично-правовых отношений².

Помимо традиционных характеристик муниципального образования как субъекта публичного права (правоотношений) – наличие системы органов местного самоуправления; преобладание императивного метода правового регулирования сложившихся правовых отношений; функционирование особого института и механизма ответственности в системе муниципальных правоотношений; формирование и функционирование финансовых рычагов и институтов (местный бюджет, местные налоги и сборы, муниципальные заказы и заимствования и др.), очевидными характеристиками и реалиями сегодняшнего дня стали такие публичные процессы, как организация и проведение выборов (избирательные правоотношения), делегирование полномочий со стороны органов государственной власти органам местного самоуправления, в особенности в социальной сфере и не только; расширение возможностей гражданских (публичных) инициатив граждан, жителей муниципального образования в решении вопросов местного значения; качественно новое положение форм непосредственного участия населения в решении задач местного самоуправления (территориальная организация местного самоуправления, публичные слушания, правотворческая инициатива граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам и иные формы).

В последние годы публичный статус муниципального образования характеризуется его непосредственным участием в долгосрочных программах социально-экономического развития Российской Федерации, предопределенных Указами Президента РФ.

¹ Чихладзе Л.Т., Галушкин А.А., Бышков П.А. Муниципальное право России: учебное пособие. – М.: РУДН, 2017. – 290 с. – С. 13, 14.

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы: утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 г. № 203.

Для справки заметим: попытки определить модель долгосрочного социально-экономического развития на всех уровнях российского общества: от масштабов Российской Федерации до ее субъектов и конкретных муниципальных образований, предпринятые в 2010-е годы, оказались безуспешными. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года («Стратегия-2020»), принятая в 2008 году, осталась нереализованной.

Предпринятое, скажем так, наступление по всему социально-экономическому фронту в условиях внешнеполитической и экономической нестабильности, разразившегося мирового финансового и экономического кризиса, в последствии политических и экономических санкций Запада осталось безрезультатным. Планируемые к промежуточному этапу, к 2012 году, показатели достичь в отношении к 2007 году – увеличение ожидаемой продолжительности жизни на 2,5 года; роста ВВП на 37–38 %; роста производительности труда на 40–41 %; снижения энергоемкости ВВП на 17–19 %; роста реальных располагаемых доходов населения на 53–54 %; роста инвестиций в основной капитал на 80–85 % и др. – остались идиллией³.

В сложившихся условиях наиболее вероятными процессами устойчивого развития общества, его экономической и социальной сферы становится векторное развитие, т.е. в какой-то степени точечное, целенаправленное ускоренное развитие в отдельных областях социально-экономического развития общества. При этом ключевыми звеньями данного развития должны стать регионы (субъекты РФ) и **муниципальные образования**.

На протяжении последних лет ключевой вектор развития российского общества определяется майскими (2012 и 2018 гг.) Указами Президента РФ. К таковым направлениям социально-экономического развития на современном этапе относятся: здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, автодороги, рынок труда, наука, цифровая экономика, культура, малый бизнес, сотрудничество и экспорт, демография; всего двенадцать направлений.

Каждая из названных и принятых к реализации программ, безусловно, имеет отношение к регионам и **муниципальным образованиям**. К слову, заметим, окончательный вариант национальных проектов Правительством РФ был утвержден к декабрю 2018 года, параллельно и в последующие месяцы аналогичная работа проводилась в субъектах РФ и в **системе муниципального управления**. На сегодняшний момент во всех субъектах РФ и **муниципальных образованиях** уточнена и принята к реализации система региональных (муниципальных) программ (паспортов) по названным направлениям социально-экономического развития. Большая часть данных программных направлений непосредственно касается **большинства муниципальных образований**.

Одним из ключевых условий векторного развития социально-экономической сферы является совершенствование института администрирования, системное совершенствование административно-правовых основ в рассматриваемых областях, выявление круга организационных и правовых проблем, связанных с оценкой, состоянием и перспективами развития рассматриваемой сферы [3, с. 528, 529]. Данный аспект еще в большей степени подчеркивает **возрастающую роль муниципального образования** как субъекта публично-правовых отношений.

Содержание административно-правовых основ в указанных областях социально-экономической сферы включает в себя: 1) цели, задачи, критерии, приоритеты, принципы государственной и муниципальной политики в рассматриваемых областях; 2) систему органов государственного и муниципального управления, иных органов, организаций и учреждений, участвующих в реализации государственной и муниципальной политики в рассматриваемой сфере; 3) оценку нормативно-правовой базы, ее состояния и совершенствования с учетом новых задач и перспектив развития общества, государства, регионов и **муниципальных образований**; 4) институт административной ответственности за правонарушения в социально-экономической сфере; 5) выявление проблем и определение путей их решения, совершенствования механизма государственного и муниципального управления [4, с. 42, 43].

В данной статье автор делает акцент на общей оценке национальных проектов по основным направлениям социально-экономического развития с актуализацией содержания отдельных администра-

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

тивно-правовых основ в рассматриваемых областях применительно к возможностям большинства муниципальных образований и его расширяющемуся правовому статусу как **субъекта публичных правовых отношений**.

Рассмотрим основные задачи и принципы государственной политики в *сфере здравоохранения*, они определены Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 323 «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», детализированы и уточнены в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» национальным проектом «Здравоохранение», которым предусмотрено восемь самостоятельных федеральных программ, в их числе: «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями», «Борьба с онкологическими заболеваниями» и др.

Основными результатами данного проекта должны стать: снижение смертности населения трудоспособного возраста на 26 % (до 350 случаев на 100 тыс. населения), снижение смертности от болезней кровообращения на 23,4 % (до 450 случаев на 100 тыс. населения), снижение смертности от новообразований, в т.ч. от злокачественных на 7,8 % (до 185 случаев на 100 тыс. населения), снижение младенческой смертности на 19,6 % (до 4,5 случаев на 1000 родившихся детей в 2024 году, увеличение продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 г. до 80 лет) и др.⁴

Особое внимание в данном национальном проекте посвящено развитию условий предоставления **медицинских услуг на селе, в отдаленных муниципальных образованиях**. Проводимые в последние годы в данной отрасли организационно-штатные изменения не должны ухудшать возможности населения муниципальных образований в получении необходимой квалифицированной медицинской помощи.

Общее руководство в реализации проекта осуществляет Министерство здравоохранения РФ, подведомственные ему федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения, федеральное медико-биологическое агентство и иные органы и учреждения.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) определен ряд составов административных правонарушений в области обеспечения здоровья и санитарно-эпидемиологического благополучия населения, предусмотренных гл. 6 (14 составов), а также другие смежные с ними правонарушения в соответствии с гл. 8, 10, 12 и др. Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ) предусмотрены две главы (30 и 31), в которых раскрываются особенности производства по административным делам о госпитализации граждан в медицинские учреждения. Данные нормы составляют главное содержание административно-правовых основ в связи возможными административными правонарушениями в рассматриваемой области.

В национальном проекте «Образование» уточнены основные задачи и принципы государственной политики в *области образования*. Общее руководство проектом возложено на Министерство просвещения РФ, в части касающейся на Министерство науки и высшего образования РФ, федеральную службу по надзору в сфере образования и науки, федеральное агентство по делам молодежи; иные органы, организации и учреждения.

Основная цель проекта: обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования; а также воспитание гармонично развитой личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. В содержание проекта входит десять федеральных подпроектов (программ), в их числе: «Современная школа», «Успех каждого ребенка», «Поддержка семей, имеющих детей», «Цифровая образовательная среда», «Учитель будущего» и др. Именно в рамках данного проекта отмечается, что под особым вниманием должны быть сельские школы, **муниципальные образовательные учреждения**.

В качестве основных ориентиров государственного и муниципального управления в рассматриваемой области названы – обновление содержания и совершенствование методов обучения; форми-

⁴ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

рование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи; создание условий для раннего развития детей до трех лет, реализация программы помощи родителям детей, получающих дошкольное образование в семье; создание современной и безопасной цифровой образовательной среды и др.⁵

Кодекс об административных правонарушениях РФ предусматривает ряд составов административных правонарушений в области образования, которые с некоторой степенью условности можно квалифицировать на ряд видов: а) общие составы правонарушений против порядка управления, в частности, в связи с организацией и проведением государственного контроля и надзора, в т.ч. в сфере образования (гл. 19 – пять составов правонарушений); б) административные правонарушения, посягающие на состояние здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и общественной нравственности, в т.ч. в области образования (гл. 6 – четыре состава); в) правонарушения, имеющие собственно образовательно-правовой характер, т.е. нарушающие нормы образовательного законодательства (ст. 5.57). Примером таких административных правонарушений является ст. 19.30 КоАП РФ «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса». Эти требования определены действующим законодательством, в частности, ФЗ «Об образовании» (2012 г.): соответствие образовательным программам; наличие системы оценок, форм, порядка и периодичность промежуточной аттестации; обязательная итоговая аттестация обучающихся и др.

В условиях формирования основ социального государства важным вектором социально-экономического развития российского общества в целом и **муниципальных образований** в частности, является *жилье и городская среда*. Национальный проект данного вектора развития в качестве основных целей и задач предусматривает: обеспечение доступным жильем семей со средним достатком; увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн квадратных метров в год; кардинальное повышение комфортности городской среды; повышение индекса качества городской среды на 30 %, сокращение количества городов с неблагоприятной средой в два раза⁶.

Общее руководство в данной области призвано обеспечить Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ при участии Министерства финансов, Министерства экономического развития. Важная роль отводится также органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления. Возможные составы административных правонарушений в сфере жилья и городской инфраструктуры предусмотрены гл. 7 (пять составов), гл. 8 (пять составов), гл. 9 (четыре состава) и др.

Одним из направлений социально-экономического развития **муниципальных образований** выступает область *экологии*. Ключевыми направлениями национального проекта в данной сфере являются эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных по состоянию на 2018 год несанкционированных свалок в границах городов; кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 % совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах; повышение качества питьевой воды; сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24 новых особо охраняемых природных территорий. В числе ожидаемых результатов названы также создание инфраструктуры для экотуризма в национальных парках, воспроизводство лесов на всех участках вырубленных и погибших насаждений и др. Отметим, что структура национального проекта «Экология» включает 11 федеральных проектов с весьма показательными названиями и содержанием, в их числе: «Чистая страна», «Чистый воздух», «Оздоровление Волги», «Сохранение озера Байкал» и др.

Общее руководство национального проекта реализует Министерство природных ресурсов и экологии РФ и подведомственные ему федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружа-

⁵ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

⁶ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь-декабрь 2018 г.

ющей среды, федеральная служба по надзору в сфере природопользования, федеральное агентство водных ресурсов, федеральное агентство лесного хозяйства, федеральное агентство по недропользованию. Административная ответственность за правонарушения в рассматриваемой области определяется гл. 8 (более сорока составов), гл. 10 (шесть составов), смежные составы представлены и в ряде других глав.

Особое значение для инфраструктуры социально-экономического развития России, регионов и муниципальных образований представляет национальный проект «*Безопасные и качественные автомобильные дороги*» («Автодороги»). В качестве основных показателей векторного развития в рассматриваемой области названы: увеличение доли автодорог **регионального и муниципального** значения, соответствующие нормативам не менее 50 %; снижение доли перегруженных автодорог федерального и регионального значения в их общей протяженности на 10 %; снижение смертности в дорожно-транспортных происшествиях в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом; доведение в крупнейших городских агломерациях доли автодорог, соответствующих нормативам, в их общей протяженности до 85 % и др.⁷

Общее руководство в реализации оцениваемого национального проекта обеспечивает Министерство транспорта РФ, в части касающейся Министерство внутренних дел РФ и Министерство обороны РФ; федеральное дорожное агентство, федеральная служба по надзору в сфере транспорта. Составы возможных административных правонарушений определены гл. 11 «Административные правонарушения на транспорте» и гл. 12 «Административные правонарушения в области дорожного движения», в каждой из которых более тридцати составов.

Весьма важным направлением социально-экономического развития выступает *рынок труда* (национальный проект «Повышение производительности труда и поддержка занятости»). Для **большинства муниципальных образований** данное направление развития является судьбоносным. В качестве основного критерия предлагается снизить число россиян с доходом ниже прожиточного минимума, в млн чел., с 20,3 в 2017 году до 10,0 в 2024 году. В числе других показателей названы рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых не сырьевых отраслей экономики не ниже 5 % в год; сокращение административных ограничений по всем направлениям рассматриваемой области; формирование системы подготовки кадров, направленной на обучение основам повышения производительности труда, в том числе через цифровые технологии и др.

Руководство проектом обеспечивает Министерство экономического развития РФ, в части касающейся Министерство труда и социальной защиты; федеральная служба по труду и занятости. В ряде статей гл. 5 КоАП РФ (ст. 5.27–5.34, ст. 5.42) определены составы правонарушений, объектами посягательств которых выступают законодательство о труде и об охране труда; общественные отношения в области системы социального партнерства как метода согласования различных социально-групповых интересов и регулирования конфликтов между ними; принятый порядок, регламентирующий права работников на получение от работодателей информации по вопросам: реорганизации или ликвидации организации; введения технологических изменений, влекущих за собой изменения условий труда работников; профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников и др.

Культура России – явление многозначное, многостороннее и неординарное, корнями уходящее глубоко в историю. 29 февраля 2016 года Правительством РФ была утверждена Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года. Национальным проектом «*Культура*» уточнены основные критерии векторного развития данной сферы российского общества. Весьма заметное внимание в этом направлении развития уделено субъектам РФ и **муниципальным образованиям** с их богатыми историческими, культурными традициями.

К таковым отнесены: укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов; создание (реконструкция) культурно-образовательных и музейных комплексов, включающих в себя концертные залы, театральные, музыкальные, хореографические и другие творческие школы, а также выставочные пространства и др. Предусматривается также ряд точечных показателей, к примеру, создание национального молодежного симфонического

⁷ Национальные проекты по двенадцати направлениям стратегического развития в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, сентябрь–декабрь 2018 г.

оркестра. Структура проекта включает три раздела: «Культурная среда», «Творческие люди», «Цифровая культура».

Ответственным за реализацию проекта является Министерство культуры РФ и подведомственные ему органы исполнительной власти с безусловным участием творческих союзов и объединений. Вопросы административной ответственности за правонарушения в области культуры определены рядом статей КоАП РФ – ст. 5.57; 5.63; 7.14; 7.14-1; 7.14-2; 7.15; 7.15-1; 7.16, 7.33 и других, а также региональным законодательством об административных правонарушениях и административной ответственности.

Национальная программа «*Малый и средний бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы*» направлена на развитие всех форм предпринимательства, доступных для широкого круга лиц, населения страны. Проект в качестве основных направлений государственной и **муниципальной политики** называет повышение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, увеличение для него кредитного портфеля, создание цифровой платформы для поддержки деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, упрощение налоговой отчетности для предпринимателей; создание нового режима налогообложения самозанятых граждан и др.

Общее руководство данной программой призвано обеспечить Министерство экономического развития РФ и подведомственные ему федеральные органы исполнительной власти. Безусловно, важная роль отведена органам исполнительной власти субъектов РФ, **муниципальным образованиям** и предпринимательским кругам, объединениям, союзам. Составы возможных административных правонарушений отражены в ряде глав – гл. 6 (два состава), гл. 7 (шесть составов), гл. 8 (пять составов), гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» (более пятидесяти составов) и др.

По состоянию на 1 января 2019 года, по данным Росстата, впервые за десять лет сократилось население страны с 146 880 400 до 146 793 700 чел. Национальный проект «*Демография*», общее руководство которым осуществляет Министерство труда и социальной защиты РФ, предусматривает ожидаемую продолжительность здоровой жизни к 2024 году до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости, число детей на 1 женщину до 1,7; увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, на 55 %. Структура национального проекта включает пять разделов: «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Создание условий для осуществления трудовой деятельности женщин с детьми...», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Новая физическая культура населения».

В содержании вопросов **местного значения** определены не менее шести позиций, касающихся данной области векторного развития, в их числе охрана жизни и здоровья; проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий; проведение лечебно-оздоровительных мероприятий и др. Реализация данных мер должна обеспечить устойчивый естественный рост численности населения, а продолжительность жизни к 2024 году вырастет до 78 лет с перспективой к 2030 году до 80 лет.

Особенности административных правонарушений в сфере демографического развития общества определяются тем, что они представлены в тех областях, которые непосредственно имеют отношение к рассматриваемому проекту, в частности, гл. 6 (четырнадцать составов), гл. 8 (одиннадцать составов), гл. 10 (три состава) и др.

Таким образом, направления стратегического развития российского общества, принятые в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», зафиксированные в 12 национальных и 69 федеральных проектах с общим объемом средств около 25 триллионов рублей, призваны вывести Россию на качественно новые рубежи социально-экономического, демографического, технологического, научно-технического развития; создать условия и предпосылки войти в число пяти крупнейших экономик мира, закрепить за собой статус развитого социального государства; создать благоприятные возможности для комплексного социально-экономического **развития муниципальных образований**.

Решение столь содержательных и конструктивных задач объективно актуализирует, на наш взгляд, ряд проблем государственного и муниципального управления, статус муниципального образования как публичного субъекта, субъекта публично-правовых отношений, в их числе:

- оптимизация федеральных, региональных и **муниципальных проектов** в реализации стратегических программ по всем направлениям (деятельность систем исполнительной власти, нормативно-правовое обеспечение, исключение дублирующих функций и задач и т.д.);

- исключение излишнего администрирования, создание условий для сокращенных процедур включения широких кругов бизнеса и предпринимательства в участие в национальных проектах;

- поддержка общественных, **муниципальных** и частных инициатив и взаимное информирование общества и государства о вложении ресурсов в реализацию соответствующих программ развития;

- организация на качественно ином уровне контроля, учета и отчетности, с участием общественности, процессов реализации национальных приоритетов; расширение доступа различных институтов (структур) к различным сервисам – информационным, образовательным, учредительным, бытовым и др.

Характеристика муниципального образования как **субъекта частноправовых** (гражданско-правовых) отношений более традиционная. Но и в этом направлении в последние годы произошли заметные качественные перемены.

Повышение качества жизни населения муниципального образования и в целом ее уровня – это одна из главных целей **муниципальной** социально-экономической политики. Достижение данной стратегической и очень сложной к исполнению цели непосредственно зависит от эффективности использования объектов муниципальной собственности, составляющих экономическую основу местного самоуправления, а также задействованных в решении множества социальных, политических, экономических и иных вопросов. Использование объектов муниципальной собственности неизменно связано с необходимостью быть муниципальному образованию участником гражданских правоотношений.

В пределах публично-правовых отношений муниципальное образование – это носитель публичной власти. Муниципальное образование принимает по предметам своего ведения нормативно-правовые акты, которыми должны руководствоваться иные субъекты гражданского права, вступающие в **частноправовые отношения** с муниципальными образованиями по предметам их непосредственного ведения. Муниципальное образование принимает участие в гражданских правоотношениях на равных началах с иными участниками оборота.

Муниципальная собственность представляет собой собственность административно-территориальных образований: городов, районов, поселков и иных муниципальных образований [1, с. 45]. Распоряжение, а также управление муниципальной собственностью самостоятельно осуществляют администрации, иные органы местного самоуправления. В состав объектов данной формы собственности входит имущество органов местного самоуправления, средства местного бюджета, внебюджетных фондов, жилищный фонд, нежилые помещения, предприятия производственного назначения, учреждения культуры, образования, здравоохранения и др.

Имущество муниципальной собственности в значительной своей части закрепляется за муниципальными предприятиями и подлежит передаче в ведение муниципальных учреждений. В таких случаях предприятия самостоятельно управляют полученным имуществом на основе вещного права – права хозяйственного ведения. У учреждений возникает право на имущество, закрепленное за ними, – право оперативного управления [5, с. 62].

Очевидно, что муниципальное образование, собственно, как и юридическое лицо, лично принимать участие в гражданских правоотношениях не может. Эти субъекты гражданских правоотношений реализуют свою правоспособность непосредственно через соответствующие органы. Так, от имени муниципальных образований в соответствии со ст. 125 ГК РФ могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные, личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы местного самоуправления в границах их установленной компетенции.

Гражданское законодательство с учетом особенностей органов власти вводит нормы, которые позволяют этим органам принимать участие в гражданских правоотношениях от имени муниципальных образований, а не от себя лично как субъекта права. Объем и пределы такого участия определяются актами, устанавливающими статус этих органов. Для органов местного самоуправления такими актами являются Устав муниципального образования, положения об органах местного самоуправления [6, с. 12].

В соответствии с гражданским законодательством органы местного самоуправления, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования, не явля-

ются юридическими лицами, поэтому они не нуждаются в статусе юридического лица, а действуют в соответствии с гл. 5 ГК РФ, Уставом муниципального образования.

В силу ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права, принимает на себя обязанности через свои органы, действует в соответствии с законом, иными правовыми актами, учредительными документами. При этом никогда не возникает попыток придать органам юридического лица статус юридического лица для оформления на работу сотрудников или в каких-либо иных целях.

Правовая конструкция гражданского законодательства по участию публично-правовых образований в разного рода гражданских правоотношениях обеспечивает соблюдение интересов муниципальных образований, населения, а не интересов органов власти как таковых при осуществлении деятельности, регулируемой ГК РФ.

Муниципальные образования могут вступать в непосредственное взаимодействие с любыми субъектами предпринимательской деятельности независимо от формы их собственности. Предметом, в отношении которого могут быть выстроены их взаимоотношения, могут быть разного рода вопросы, касающиеся как интересов субъектов предпринимательской деятельности, так и интересов муниципального образования (проведение конкурсов, смотров, пропаганда здорового образа жизни и т.д.) [8, с. 59].

В целом субъекты предпринимательской деятельности могут взаимодействовать с муниципальным образованием в различного рода формах. Мы же позволим остановиться на конкретном примере, который, как нам представляется, наглядно отражает наиболее существенные аспекты этого процесса.

Так, к примеру, известная в московском регионе ООО «Юридическая проектная компания» выстраивает свое взаимодействие с муниципальными властями, в частности, Волоколамского муниципального района Московской области через консультативные и совещательные органы. Реализация такой формы позволяет, с одной стороны, компании выражать интересы бизнеса, в целом интересы частного сектора; с другой – муниципальной власти сформировать свое мнение по интересующим вопросам в различных областях ее деятельности; взаимно определить собственные точки зрения и на этой основе прийти к необходимости принятия решений о совершенствовании нормативной правовой базы в интересующей области.

Роль совещательных советов в сфере рассматриваемого взаимодействия непомерно велика: это практически единственный вариант, через который ООО «Юридическая проектная компания» может донести свою точку зрения до властных органов. Исходя из практики Компании, подобные собрания обычно похожи на заседания круглого стола, с участием представителей обеих сторон. Принимая решения в таком формате, обычно удается удовлетворить интересы всех сторон.

Участие ООО «Юридической проектной компании» в деятельности муниципального образования проходит также в виде участия в проведении независимой экспертизы муниципальных проектов (законопроектов субъекта), которая была направлена на исключение коррупции из процесса. Подобное взаимодействие позволило в итоге получить независимую и объективную оценку проекта нормативного правового акта, что повлияло на принятие решений по ряду вопросов, затрагивающих интересы сторон.

Нельзя сказать, что взаимодействие Волоколамского муниципального района и ООО «Юридическая проектная компания» ограничено лишь вопросами экономической сферы, оно затрагивает также социальную, культурную, экологическую и некоторые другие сферы. Речь фактически идет, в первую очередь, о социальном партнерстве, в котором на равных правах участвует муниципальное образование как субъект частноправовых отношений.

Роль муниципальных органов состоит в регулировании данных отношений через законодательство и обеспечение реализации взаимных соглашений.

Мы обратили внимание только на одну из форм взаимодействия муниципального образования в системе частноправовых (гражданских правовых) отношений. Конечно же, реально форм взаимодействия муниципального образования в качестве субъекта частноправовых отношений существует гораздо большее количество.

В развитых странах малому бизнесу отведена одна из ведущих ролей в социально-экономическом развитии, а также совершенствовании уровня благосостояния граждан, он отвечает за поддержку большей доли валового внутреннего продукта, занятость жителей страны [1, с. 37]. При этом малому бизнесу остро необходимо стимулирование, поддержка со стороны муниципальных властей. Это касается

ресурсного обеспечения, сведения к минимуму издержек на сервисные управленческие функции и т.д.

Главная проблема взаимодействия бизнеса и муниципальной власти состоит в том, что муниципальному району бизнес нужен больше, чем бизнесу муниципальный район.

Совершенствование малого бизнеса в России сильно отстает от возможностей и запросов отечественной экономики и общества. Имеет место большая разница в уровне развития и системе поддержки малого предпринимательства в отдельных регионах РФ. Качественное развитие прослеживается в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском крае, Тюменской области и некоторых других регионах. В остальных же субъектах этот уровень существенно снижен [7, с. 55].

Рассматривая существующие в этой сфере проблемы, можно представить их в виде такого перечня: отсутствие сильной и стабильной финансово-кредитной поддержки бизнеса; наличие чрезмерно большого количества административных барьеров, где дополнительной проблемой видится создание плацдарма для коррупции; отсутствие полноценной имущественной поддержки; неразвитая система информационной поддержки; недобросовестная конкуренция в отношении малого бизнеса, слабая защищенность от более крупных участников рынка.

Концептуальная проблема, препятствующая развитию взаимодействия муниципального образования и субъекта предпринимательства, – несовершенство нормативно-правовой основы, налогообложения, а также кредитно-финансовых механизмов.

Решить эти и многие другие проблемы возможно только при разработке и принятии качественно нормативно-правовой базы для данной сферы, с учетом принципов законности и прозрачности, ясности всех предписаний и требований. Это можно будет реализовать только в том случае, если со стороны муниципального образования как субъекта частноправовых отношений будет исходить зрелая инициатива вовлекать предпринимателей в процесс разработки актов, внесения изменений и дополнений к ним.

Кроме того, решение проблемы в данной сфере возможно также за счет формирования объективного представления о предпринимательстве и его реальном значении в муниципальном сообществе; развития различных видов партнерства между бизнесом и муниципальными властями; создания и обеспечения стабильности действия налоговой системы [1, с. 35].

Важно отметить, что у муниципального образования как одного из субъектов права (правоотношений) нет разрыва между дееспособностью и правоспособностью: они возникают, осуществляются, прекращаются в одно время. Хотя, заметим, определенная дискуссионность в данном вопросе все же в литературе сохраняется.

Главные характеристики, которые отличают гражданскую правосубъектность муниципальных образований от гражданской правосубъектности иных юридических лиц, как субъектов частноправовых (гражданских) отношений, могут быть представлены в виде следующего перечня:

- основа создания муниципального образования – административный, властно-распорядительный акт;
- при вступлении в гражданско-правовые отношения муниципальные образования решают задачи публичного характера: повышение качества образования, улучшение качества здравоохранения, обеспечение безопасности государства и обороны страны;
- муниципальные образования обладают властными полномочиями, необходимыми им для выполнения возложенных на них задач;
- правовой статус муниципального образования урегулирован нормами публичного права;
- муниципальные образования уравниваются в статусе с юридическими лицами, если речь идет об имущественных отношениях.

Предполагается возможность выделения двух основных элементов правосубъектности муниципальных образований, что соответствует традиционной концепции: правоспособность как потенциальная способность иметь гражданские права и нести обязанности; дееспособность – способность приобретать, а также осуществлять гражданские права, создавать гражданские обязанности, исполнять их.

Если обобщить доводы всех основных подходов к правоспособности муниципальных образований, можно сказать, что она всегда является ограниченной, так как муниципальные образования имеют специальную направленность функционального характера – реализация задач публичной власти.

Муниципальные образования принимают участие в гражданских правоотношениях не только непосредственным образом, выступая специальными субъектами этих правоотношений, но и через соз-

данные ими для данных целей муниципальные юридические лица в предусмотренных законом организационно-правовых формах. В последнем случае муниципальные образования учреждают муниципальные унитарные предприятия, а также муниципальные учреждения.

Правоспособность муниципальных образований включает правомочия собственника имущества, учредителя, так как данные правомочия реализуются через органы местного самоуправления, обладающие статусом юридического лица.

Правоспособность муниципального юридического лица не совпадает с правоспособностью самих учредителей – муниципальных образований – так как имеют место отличия в самой их правовой природе. По этой причине участие муниципальных образований в гражданских отношениях обладает опосредованным характером. По своей сути гражданская правоспособность муниципального образования имеет специальный характер, обусловленный особенностями муниципальных образований, в качестве участников частноправовых (гражданских) отношений. Именно поэтому муниципальные образования могут иметь только те права и нести соответствующие обязанности, которые являются необходимыми для реализации задач публичной власти. Без каких-либо сомнений можно с уверенностью говорить, что муниципальные образования – это специальные субъекты гражданского права (частноправовых отношений).

К муниципальным образованиям применяются правовые нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых ГК РФ. Но публичный характер данных субъектов гражданского права не может не приводить к образованию отдельных специфических особенностей их участия в гражданских правоотношениях.

Исходя из вышесказанного, важно еще раз подчеркнуть, что муниципальные образования, принимая участие в гражданских правоотношениях на равных с иными субъектами, выступают активными субъектами частноправовых отношений.

Перспективными направлениями развития правового статуса муниципального образования в качестве субъекта частноправовых отношений должны стать: привлечение субъектов предпринимательской деятельности в муниципальный нормотворческий процесс разработки муниципальных нормативных актов, изменений и дополнений в действующее законодательство; активизация партнерства между бизнесом и властями на муниципальном уровне; развитие налоговой системы, достижение ее стабильного состояния. Это те направления, которые должны развиваться в первую очередь, чтобы заложить основу для более точечных и эффективных преобразований.

Автор считает, что в данной работе предприняты попытки системного изложения правового статуса (положения) муниципального образования как субъекта правовых – публичных и частных – отношений, определены его специфические черты, содержание и перспективы развития в современных условиях стратегического развития России, **векторного развития регионов и муниципальных образований** на 2018–2024 годы в соответствии с принятыми и утвержденными программами (проектами) социально-экономического развития российского общества с учетом административно-правовых основ государственного и муниципального управления на основе программно-целевых, институциональных, нормативно-правовых, проблемных аспектов.

Список литературы

1. Бакулин А.Ф., Камаева А.В. Публично-правовое образование как субъект спора, вытекающего из гражданских правоотношений // Марийский юридический вестник. – 2016. – № 8. – С. 45.
2. Бачило И.Л. Информационное право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2013. – 564 с.
3. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в области охраны окружающей среды и природных ресурсов: содержание и проблемы // Экологические и природоохранные проблемы современного общества и пути их решения: материалы XIII Международной научной конференции: в 2 ч. Ч. 2. – М., 2017. – С. 528–540.
4. Дорохов Н.И. Административно-правовые основы государственного управления в условиях глобализации информационных процессов и перехода к рыночной экономике // Актуальные проблемы современного общества и пути их решения в условиях перехода к цифровой экономике: материалы XIV Международной научной конференции: в 4 ч. Ч. IV. – М., 2018. – С. 41–56.

5. *Костюков А.Н., Благов Ю.В.* Конституционность муниципальной реформы // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 6. – С. 62.
6. *Крылова Е.Б.* Гражданская правосубъектность публично-правовых образований в РФ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2011. – 27 с.
7. *Крыцула А.А.* Публично-правовое образование как субъект гражданских правоотношений по поводу использования памятника природы // Право и государство. – 2010. – № 2 (62). – С. 54–57.
8. *Чаркина Е.С., Мирошников С.Н.* Формы взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации в современных условиях: территориальный аспект // Вестник Института экономики РАН. – 2016. – № 72. – С. 155–170.

References

1. *Bakulin A.F., Kamaeva A.V.* Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub'ekt spora, vytekayushchego iz grazhdanskih pravootnoshenij // Marijskij juridicheskiy vestnik. – 2016. – № 8. – S. 45.
2. *Bachilo I.L.* Informacionnoe pravo. – 3-e izd., pererab. i dop. – М.: Yurajt, 2013. – 564 s.
3. *Dorohov N.I.* Administrativno-pravovye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v oblasti ohrany okruzhayushchej sredy i prirodnyh resursov: sodержanie i problemy // Ekologicheskie i prirodoohranitel'nye problemy sovremennogo obshchestva i puti ih resheniya: materialy XIII Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii: v 2 ch. Ch. 2. – М., 2017. – S. 528–540.
4. *Dorohov N.I.* Administrativno-pravovye osnovy gosudarstvennogo upravleniya v usloviyah globalizacii informacionnyh processov i perekhoda k rynochnoj ekonomike // Aktual'nye problemy sovremennogo obshchestva i puti ih resheniya v usloviyah perekhoda k cifrovoj ekonomike: materialy XIV Mezhdunarodnoj nauchnoj konferencii: v 4 ch. Ch. IV. – М., 2018. – S. 41–56.
5. *Kostyukov A.N., Blagov Yu.V.* Konstitucionnost' municipal'noj reformy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. – 2016. – № 6. – S. 62.
6. *Krylova E.B.* Grazhdanskaya pravosub'ektnost' publichno-pravovyh obrazovanij v RF: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk: 12.00.03. – М., 2011. – 27 s.
7. *Krycula A.A.* Publichno-pravovoe obrazovanie kak sub'ekt grazhdanskih pravootnoshenij po povodu ispol'zovaniya pamyatnika prirody // Pravo i gosudarstvo. – 2010. – № 2 (62). – S. 54–57.
8. *Charkina E.S., Miroshnikov S.N.* Formy vzaimodejstviya vlasti i biznesa v Rossijskoj Federacii v sovremennyh usloviyah: territorial'nyj aspekt // Vestnik Instituta ekonomiki RAN. – 2016. – № 72. – S. 155–170.

УДК 338.28

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПОРЯДКА ПРИВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В РОССИИ

Соболь Татьяна Сергеевна,

канд. экон. наук, доцент, доцент кафедры экономики городского хозяйства и сферы обслуживания,

e-mail: tsobal@muiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,

Горбушина Варвара Анатольевна,

магистрант 2 курса,

e-mail: savka-2006@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В настоящее время Россия находится на новом этапе своего исторического развития, в котором из-за нехватки денежных средств в бюджете вынуждена пополнять его за счет административных штрафов. В России появилась «Штрафная экономика», которая за годы кризиса и многочисленных санкций принесла в 4 раза больше денежных средств по сравнению с налогами. В данной статье исследуется вопрос о необходимости совершенствования системы взысканий штрафных санкций с целью дальнейшего пополнения бюджета государства. При этом основной задачей является комплексное исследование, принятие системы мер, позволяющих совершенствовать порядок пополнения бюджета России за счет штрафов. Сегодня административное право развивается, постоянно вносятся изменения, направленные на совершенствование системы взыскания штрафных санкций. Постановлений о наложении штрафных санкций выносится много, но, к сожалению, не все они оплачиваются. Поэтому в административное законодательство и в законодательство об исполнительном производстве необходимо вносить те изменения, которые будут направлены на совершенствование порядка взыскания административных штрафов.

Ключевые слова: административный штраф, бюджетная система, наказание, принудительное взыскание, административная ответственность, совершенствование системы, бюджет государства, штрафные санкции

SACTUAL ASPECTS OF IMPROVEMENT OF THE ORDER OF ATTRACTING CITIZENS TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN RUSSIA

Sobol T.S.,

candidate of economic sciences, associate professor, associate professor

at the department of urban economy and services,

e-mail: tsobol@muiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow,

Gorbushina V.A.,

2 year master's student,

e-mail: savka-2006@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

Currently, Russia is at a new stage in its historical development, in which, due to a shortage of funds in the budget, it is forced to replenish it due to administrative fines. The "Penal Economy" appeared in Russia, which during the years of crisis and numerous sanctions brought 4 times more money in comparison with taxes. This article explores the issue of the need to improve the system of penalties in order to further replenish the state budget. In this case, the main task is a comprehensive study, the adoption of a system of measures to improve the replenishment of the Russian budget through fines. Currently, administrative law is developing, changes are constantly being made aimed at improving the system of collecting penalties. There are a lot of decisions on imposing penalties, but, unfortunately, not all of them are paid. Therefore, it is necessary to introduce amendments

to the administrative legislation and the legislation on enforcement proceedings that will be aimed at improving the procedure for recovering administrative fines.

Keywords: administrative fine, budget system, punishment, enforcement, administrative responsibility, improvement of the system, state budget, penalties

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-38-42

Введение

В настоящее время Россия находится на новом этапе своего исторического развития, в котором из-за нехватки денежных средств в бюджете вынуждена пополнять его за счет административных штрафов. Таким образом, в России появилась «Штрафная экономика», которая за годы кризиса и многочисленных санкций принесла в 4 раза больше денежных средств по сравнению с налогами, в том числе с налогом на имущество физических лиц. Административные штрафы перечисляются в полном объеме в бюджетную систему, в соответствии с п. 5 ст. 3.5 КоАП РФ¹, и в дальнейшем используются государством для выполнения своих целей, задач и функций.

К сожалению, в настоящее время не оплаченным остается каждый второй административный штраф. Порядок привлечения к ответственности, в данном случае – административной, должен совершенствоваться неразрывно с совершенствованием системы взысканий таких штрафов. Штрафы являются источником доходов, распределяемых на различные уровни бюджетов, а также носят воспитательную функцию. Главной задачей государства является защита общественных отношений от административных правонарушений.

1. Анализ проблем привлечения к административной ответственности

В качестве наказания за административные правонарушения законодательством РФ² предусмотрен штраф. Особенно широко применение штрафа в административном праве в качестве меры юридической ответственности. Штраф – это взыскание денежных средств, который устанавливается для: граждан; юридических лиц; должностных лиц.

Штраф взыскивается с лиц, привлеченных к административной ответственности, не позднее 30 дней со дня вступления постановления о наложении наказания в законную силу, в случаях предоставления отсрочки после истечения данного срока. Средства, поступающие в бюджет, используются в интересах государства [1, с. 171; 4, с. 28].

Взыскателем денежных средств, поступающих в бюджет в результате взимания от штрафных санкций, являются органы исполнительной власти, которые оформляют постановления о наложении штрафа (начисляющие сумму штрафа), либо направляющие дело об административном правонарушении в суд. В соответствии со ст. 46 Бюджетного кодекса РФ³ штрафы зачисляются в бюджеты муниципальных образований по месту нахождения органа, принявшего решение о наложении штрафа [5].

В последние годы показатель взыскания административного штрафа, в том числе и принудительного, снижается, что указывает на неэффективность механизма правового регулирования по взысканиям штрафов и на совершенствование данного механизма. Основным органом, который принудительно взыскивает штрафные санкции, является служба судебных приставов. Статистика показывает чрезвычайно низкую эффективность применения данных мер. В таблице 1 представлены результаты взыскания арбитражных судов за 2017–2018 годы.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.11.2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661 (дата обращения: 25.10.2019).

² Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 17.10.2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_39570 (дата обращения: 25.10.2019).

³ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 02.08.2019 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019 г.) [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702 (дата обращения: 14.10.2019).

Таблица 1 – Результаты взыскания арбитражных судов (2017–2018 гг.)

	2017 год	2018 год
Подлежало взысканию, трлн руб.	2,68	3,04
Фактически взыскано, млрд руб.	172,7	170,5
Фактически взыскано, %	6,4	5,6
Взыскали приставы, %	3,5%	3

Источник: Занина А., Райский А. Невзыскательная система. Почему судебных приставов сложно привлечь к ответственности [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103> (дата обращения: 10.09.2019).

Таким образом, в настоящее время нужно изменить метод правового регулирования по взысканию штрафов с должников, которые не производят добровольную оплату [6, с. 13]. Даже если на неплательщиков будет возложена обязанность уплаты суммы штрафа, исполнительный сбор в 7 % и дополнительные денежные взыскания, это не решит данную проблему.

Основные денежные средства, поступающие в бюджет, являются штрафы за нарушение Правил дорожного движения. Здесь будет хорош метод кнута и пряника, активно применяемый в настоящее время и заключающийся в том, чтобы предоставить скидку в размере 50 % нарушителям ПДД при взыскании штрафа в течение 20 дней с момента его вынесения. Не все нарушители могут воспользоваться данной «льготой», так как система поступления штрафов несовершенна, и сроки «льготного периода» истекают до момента фактической возможности должника оплатить штраф [7, с. 101]. Система несовершенна и лишает возможности воспользоваться преимуществами добросовестных плательщиков. В результате чего сроки исполнения штрафных санкций могут быть нарушены, так как стимул к добровольному погашению у плательщиков отсутствует. На наш взгляд, необходимо совершенствовать правовой механизм принудительного взыскания административных штрафов.

Например, в качестве эксперимента в Москве и Московской области были установлены в автомобилях сотрудников Государственной инспекции безопасности дорожного движения терминалы, позволяющие оплатить штрафы «на местах». В результате, с помощью 11 устройств, услугой смогли воспользоваться 1500 человек в месяц. На наш взгляд, данный эксперимент принес положительные результаты. Был произведен опрос граждан на предмет готовности оплачивать штрафы при помощи банковских карт «на местах». В результате опроса были получены следующие показатели, которые представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Результаты опроса граждан

Ответ граждан	Результат, в %
Да	62,0
Да, но в настоящее время отсутствует банковская карта	14,0
Нет	22,0

Источник: Бычкой С.А. Администрирование поступлений от денежных взысканий (штрафов) // Бюджетный учет. – 2019. – № 2. – С. 10.

Опрос показал готовность граждан оплачивать штрафы «на местах». Несомненно, введение данной меры значительно повысит процент оплаченных штрафов.

2. Меры по совершенствованию порядка привлечения к административной ответственности

На наш взгляд, необходимо принять меры стимулирования людей к добровольной оплате штрафов и своевременного пополнения бюджетов муниципальных образований. Для этого следует:

- усовершенствовать систему предоставления гражданам «льготного периода», а именно – своевременное поступление квитанций нарушителям Правил дорожного движения;
- установить руководителям получателей бюджетных средств административную ответственность за ненадлежащий контроль поступления денежных средств в бюджет;

- разработать систему предоставления возможности оплаты штрафов на месте вынесения постановления об административном наказании, либо в органе исполнительной власти, который вынес данное постановление;
- разработать систему, позволяющую объединить данные по результатам взыскания штрафов и определить реальное состояние дел по исполнению административных взысканий;
- разработать систему удержания у гражданина, имеющего неоплаченные штрафы, повышенного процента налога при выплате заработной платы;
- оборудовать автомобили сотрудников Государственной инспекции безопасности дорожного движения наличием терминалов, позволяющих нарушителям «на месте» оплатить административный штраф (либо образовавшуюся задолженность) с помощью банковских карт.

Заключение

Сегодня в России отмечена нехватка поступлений денежных средств в бюджет. Экономика России стала «Штрафной экономикой», которая за годы кризиса и многочисленных санкций принесла в 4 раза больше денежных средств по сравнению с налогами.

Административное право развивается, система взысканий штрафных санкций постоянно совершенствуется, вносится много постановлений о наложении штрафных санкций, но, к сожалению, не все они оплачиваются. В настоящее время неоплаченным остается каждый второй административный штраф, что указывает на неэффективность существующего механизма правового регулирования по взысканиям штрафов и на необходимость его совершенствования.

Основной задачей является комплексное исследование, принятие системы мер, позволяющих совершенствовать порядок пополнения бюджета России. На наш взгляд, необходимыми мерами стимулирования людей к добровольной оплате штрафов и своевременного пополнения бюджетов муниципальных образований являются: усовершенствование системы предоставления гражданам «льготного периода»; удержание у гражданина, имеющего неоплаченные штрафы, повышенного процента налога при выплате заработной платы; жесткая административная ответственность руководителей получателей бюджетных средств; предоставление возможности оплаты штрафов на месте вынесения постановления об административном наказании.

Должностным лицам необходимо направить свое внимание на принятие мер по усилению заинтересованности граждан оплачивать административные штрафы своевременно и в полном объеме. Улучшение вышеуказанных условий, полагаем, повысит не только пополнение бюджета России в ближайшее время, но и правовую культуру граждан.

Список литературы

1. Бушueva Н.В., Герасимова Л.М. Социальная ответственность государства: зарубежный опыт, проблемы и перспективы // Потенциал роста современной экономики: возможности, риски, стратегии: материалы V Международной научно-практической конференции / под ред. А.В. Семенова, М.Я. Парфеновой, Л.Г. Руденко. – М., 2018. – С. 171–179.
2. Бычкой С.А. Администрирование поступлений от денежных взысканий (штрафов) // Бюджетный учет. – 2019. – № 2. – С. 9–14.
3. Занина А., Райский А. Невзыскательная система. Почему судебных приставов сложно привлечь к ответственности [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103> (дата обращения: 10.09.2019).
4. Парфенчиков А.О. Актуальные вопросы совершенствования законодательства в сфере исполнения судебных и иных юрисдикционных актов: новеллы и перспективы развития // Практика исполнительного производства. – 2018. – № 2. – С. 26–31.
5. Ряховский К.Б. Новеллы в правовом регулировании взыскания административных штрафов в рамках исполнительного производства [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=8&art=6666> (дата обращения: 20.10.2019).

6. *Ярцева И.Ю.* Проблемы администрирования неналоговых доходов бюджетов // Проблемы учета и финансов. – 2018. – № 1. – С. 12–19.
7. *Ярчук Г.А.* Особенности развития института государственной гражданской службы. – М.: РГГУ, 2018. – 231 с.

References

1. *Bushueva N.V., Gerasimova L.M.* Social'naya otvetstvennost' gosudarstva: zarubezhnyj opyt, problemy i perspektivy // Potencial rosta sovremennoj ekonomiki: vozmozhnosti, riski, strategii: materialy V Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii / pod red. A.V. Semenova, M.Ya. Parfenovoj, L.G. Rudenko. – М., 2018. – С. 171–179.
2. *Bychkov S.A.* Administrirovanie postuplenij ot denezhnyh vzyskanij (shtrafov) // Byudzhetyj uchet. – 2019. – № 2. – С. 9–14.
3. *Zanina A., Rajskij A.* Nevzyskatel'naya sistema. Pochemu sudebnyh pristavov slozhno privlech' k otvetstvennosti [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3566103> (data obrashcheniya: 10.09.2019).
4. *Parfenchikov A.O.* Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya zakonodatel'stva v sfere ispolneniya sudebnyh i inyh yurisdikcionnyh aktov: novelly i perspektivy razvitiya // Praktika ispolnitel'nogo proizvodstva. – 2018. – № 2. – С. 26–31.
5. *Ryahovskij K.B.* Novelly v pravovom regulirovanii vzyskaniya administrativnyh shtrafov v ramkah ispolnitel'nogo proizvodstva [Elektronnyj resurs]. – URL: <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=8&art=6666> (data obrashcheniya: 20.10.2019).
6. *Yarceva I.Yu.* Problemy administrirovaniya nenalogovyh dohodov byudzhetrov // Problemy ucheta i finansov. – 2018. – № 1. – С. 12–19.
7. *Yarchuk G.A.* Osobennosti razvitiya instituta gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby. – М.: RGGU, 2018. – 231 с.

УДК 342.92

К ВОПРОСУ О ВОЗНИКНОВЕНИИ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

Ордина Ольга Николаевна,

канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории государства и права,

e-mail: ordinolga@yandex.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Среди многочисленных вопросов, касающихся современного российского административного права, важным является вопрос об его источниках, потому что в зависимости от того, как решается данный вопрос, то есть какие юридически значимые формы признаются в качестве источников, зависят содержание и характер самой отрасли права. Для административного права характерна своя относительно самостоятельная система источников права. Но в науке административного права все еще не произведен анализ этого феномена, не выработан четкий понятийный аппарат относительно данной категории, нет единообразия в понимании и применении основных научных терминов. В статье рассматриваются вопросы возникновения науки административного права в России в начале XIX века, изучаются позиции ученых, занимавшихся догматической разработкой русского административного права на рубеже XIX–XX веков, исследуется эволюция понятия «внутреннее управление». Статья содержит анализ источников административного права на рубеже XIX–XX веков: законов, указов, обычаев, судебной и административной практики.

Ключевые слова: государственное управление, нормативный правовой акт, источники права, административное право, норма права, закон, подзаконный акт

ON THE QUESTION OF THE EMERGENCE OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW IN RUSSIA

Ordina O.N.,

candidate of law, associate professor, department of theory and history,

e-mail: ordinolga@yandex.ru,

Moscow Witte University, Moscow

Among the many issues relating to modern Russian administrative law, the question of its sources is important, because depending on how the issue is resolved, that is, what legally significant forms are recognized as the content and nature of the law industry itself depend. Administrative law has its own relatively independent system of sources of law. But the science of administrative law has not yet analyzed this phenomenon, has not developed a clear conceptual apparatus regarding this category, there is no uniformity in understanding and application of basic scientific terms. The article examines the emergence of the science of administrative law in Russia at the beginning of the nineteenth century, studying the positions of scientists involved in the dogmatic development of Russian administrative law at the turn of the nineteenth and 19th centuries. the evolution of the concept of internal governance is being explored. The article contains an analysis of the sources of administrative law at the turn of the 19th and 19th century: laws, decrees, customs, judicial and administrative practices.

Keywords: public administration, regulatory law, sources of law, administrative law, rule of law, law, bylaw

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-43-48

Разнообразие общественной жизни и возникающих в ней отношений обуславливает необходимость различного рода предписаний и правил, регулирующих поведение субъектов. Они складываются различными способами и базируются на неодинаковых исходных данных, которые в самом широком смысле мы называем источниками права; именно из этих обстоятельств и возникает конкретный регулятор отношений в обществе. В понятийном аппарате юридической науки до сих пор нет

общепринятого решения относительно категориального определения понятия «источник права». Рассмотрим, как решала данный вопрос наука административного права на рубеже XIX–XX веков.

Наука административного права в России возникла в начале XIX века и развивалась как наука полицейского права под непосредственным влиянием западноевропейской юридической мысли. Догматической разработкой русского административного права на рубеже XIX–XX веков занимались Н.И. Лазаревский, А.Д. Градовский, Н.М. Коркунов и другие. А.И. Елистратов, являющийся последователем О. Майера, рассматривал *административное право* как отрасль публичного права, представляющую собой совокупность юридических норм, определяющих отношения между органами государственного управления и гражданами [3, с. 1]. Он воспринял конструкции немецких и французских ученых, но выстроил теорию, отличающуюся известной степенью самостоятельности, учел национальные особенности и своеобразие русского административного права. По его мнению, наука административного права «должна была бы последовательно уклониться и от вопросов о самой организации внутреннего управления» [3, с. 48], но по устоявшейся традиции она занимается изучением организации административных учреждений (центральных и местных), органов местного самоуправления, их функций, внутреннего устройства, форм актов управления [3, с. 88]. Таким образом, целью административного права является упорядочение отношений между людьми в области государственного управления (слово «административный» происходит от латинского *administratio* – администрация, управление).

Интересна эволюция понятия «государственное управление», произошедшего от термина «*внутреннее управление*». В период абсолютизма для обозначения указанной сферы деятельности государства использовалось понятие «полиция», содержанием которого являлись задачи государства по обеспечению внутренней безопасности и благосостояния. Во второй половине XVIII века Пюттер «полицией» стал называть только принудительную деятельность государства, направленную на предотвращение правонарушений, к которой он не относил попечение о благосостоянии. При таком изменении содержания понятия «полиция» возникла необходимость в новом термине, определяющем отрасль государственного управления, ранее обозначавшуюся указанным термином. Такое понятие – «внутреннее управление», которое фактически означало государственное управление, было введено в науку Л. ф. Штейном, понимаемое им как «отрасль государственной деятельности, которая доставляет каждому отдельному человеку условия для личного развития, недостижимые его собственными усилиями» [Цит. по: 3, с. 37].

А. Ф. Евтихийев утверждал, что *государственная (публичная) администрация* стало одним из общеупотребительных названий, которые кажутся настолько простыми, что не требуют пояснений [1, с. 7]. Но разные авторы вкладывают в него различное содержание. Русский ученый считал, что «на отечественной администрации лежит тяжелая обязанность по созданию условий безопасности и благосостояния граждан» [1, с. 39]. В Российской империи (с 1832 г.) администрация была представлена центральной и местными администрациями, а также органами местного самоуправления [6]. Система административных учреждений являлась следующей: 1) по степени власти различалось верховное (Государь, которому власть управления принадлежала в полном объеме) и подчиненное управление (из «подлежащих мест и лиц», облеченных определенной степенью власти); 2) по пространству деятельности выделялись центральные (император, Совет министров, Департаменты и Особые присутствия Государственного Совета, Сенат, министерства и некоторые другие административные учреждения, которые распространяли свою деятельность на всю территорию государства) и местные (действовали в пределах определенного территориального района) [4, с. 97–101]. К местным правительственным органам внутреннего управления относились губернаторы, генерал-губернаторы, градоначальники и другие, которые являлись представителями высшей правительственной власти в губерниях (Общее учреждение губернское; Свод законов, изданный в 1892 г., т. II).

Источниками административного права на рубеже XIX–XX веков были: законы, указы, обычаи, судебная и административная практика.

Статья 84 Основных законов 1906 года установила основной критерий, по которому *законы* отделяются от *актов управления*: «Империя Российская управляется на твердых основаниях законов, изданных в установленном порядке». Законодательное закрепление этого положения позволило создать строгую грань между актом управления (как верховного, так и подчиненного) и законом. Закон,

исходя из формального и материального критериев в оценке А. И. Елистратова, – это акт, «изданный государственной властью в заранее установленном... порядке» (т.е. с соучастием народного представительства) и «его содержание составляют юридические нормы» [3, с. 71]. По мнению Н. М. Коркунова, «законодательство имеет своей задачей установление абстрактных, руководящих правил государственной деятельности: задача управления в том, чтобы направить действие власти на разрешение выдвигаемых текущей жизнью конкретных вопросов... законодательство представляет собою как бы элемент постоянства, устойчивости; управление – элемент движения» [6, с. 101].

Кроме Основных законов 1906 году в Российской империи имелось еще два сборника законов: 1) хронологический сборник всех законодательных актов с Соборного уложения 1649 года – Полное собрание законов, содержащее все акты (с 1830 г.); 2) систематический сборник действующего законодательства – Свод законов (1832, 1842, 1857, 1876, 1883, 1885, 1886, 1887, 1889, 1890, 1892, 1893 гг. и др.). В форме этих сборников осуществлялась инкорпорация законодательных актов.

Административное законодательство было кодифицировано в Своде законов 1892 году и состояло из учреждений (например, Учреждение Совета Министров), положений (например, Городовое положение 1870 г.), уставов (например, Устав о службе по определению от Правительства, изд. 1896 г.) и других. К Своду законов в 1912 году были изданы Сводные продолжения. Законы публиковались в Собрании узаконений и распоряжений Правительства.

Итак, *Основными государственными законами 1906 года был установлен критерий разграничения нормативных правовых актов – порядок принятия (законы – только при участии народного представительства), что позволило создать строгую грань между законом и актом управления (как верховного, так и подчиненного).*

Увеличивающаяся административная практика и активная научная дискуссия привели к появлению *теории делегированного законодательства*, признавшей акты управления источниками права. По мнению Н. М. Коркунова, исполнительная власть может устанавливать нормы права только в случае ее самостоятельности: «Надо, чтобы, хотя в определенной, ограниченной сфере, исполнительная власть могла явиться самостоятельно регулирующей властью» [7, с. 1]. Таким образом, по мнению русского ученого, администрация должна обладать самостоятельностью, иметь право на свободное усмотрение и на издание не только частных распоряжений, но и общих правил, что обусловлено разнообразием задач государственного управления. В связи с этим исследователь различал *самостоятельные* (право на их издание основано на общем полномочии правительства управления государством и предоставляется только органам верховного управления), и *несамостоятельные указы* (право на их издание установлено в законе и может быть предоставлено органам как верховного, так и подчиненного управления) [7, с. 257].

Общего наименования для всех актов, издаваемых (принимаемых) в Российском государстве в порядке управления в начале XX века, как верховной властью, так и органами подчиненного управления, в законодательстве установлено не было, кроме того, эта тема была предметом научных дискуссий. Правовые акты, исходящие от министерств, назывались *«распоряжениями»* и печатались в Собрании узаконений и распоряжений Правительства.

Н. М. Коркунов считал, что распоряжениями нельзя «именовать общие правила», т.к. «распорядиться... не значит установить общие правила, и именно принять частные меры», а «постановления» имеют слишком «общее значение», т.к. можно говорить о «постановлениях закона» и о «постановлении судебных решений» [7, с. 7]. По его мнению, следует употреблять понятие «указ»: «в обиходной речи оно почти не употребляется и не имеет никакого определенного значения. Поэтому нет никаких затруднений придать ему условное значение определенного юридического термина» [7, с. 8]. По своему значению указ соответствует немецкому *verordnung*, французскому *ordonnance*, *decret*, английскому *order*. В «Толковом словаре» С. И. Ожегова под указом понимается «постановление верховного органа власти, имеющее силу закона»¹. Административное распоряжение (*verfugung*) – это акт управления, изданный в пределах компетенции государственного органа, с целью решения конкретных дел, не имеющий нормативного характера. Распоряжаться, согласно «Толковому словарю» С.И. Ожегова, значит

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 2008. – С. 1085.

«вести дело, управлять, хозяйничать». Поэтому распоряжения понимались как меры, принимаемые администрацией для осуществления предписаний закона.

Н. М. Коркунов различал следующие виды актов управления: 1) внешние (международные соглашения (трактаты, конвенции, протоколы), односторонние (декларации)) и внутренние (указы, устанавливающие общие правила и распоряжения, не содержащие норм права); 2) указы, распоряжения, основанные на общем полномочии правительства управлять государством и указы, распоряжения, основанные на специальном полномочии на издание данных актов, установленном законодательной властью; 3) исполнительные (исполнение велений закона) и самостоятельные указы и распоряжения; 4) юридические указы (устанавливающие нормы права) и административные распоряжения (содержащие технические нормы) [6, с. 104–106].

В основу публичных отношений, складывающихся между людьми в сфере государственного управления, должен быть положен правовой порядок, основными элементами которого являются нормативные, административные и юрисдикционные акты. А. И. Елистратов выделял два критерия, на основании которых классифицировались эти акты: 1) формальный – различие по ведомству (акты, исходящие от законодательных, административных и судебных учреждений); 2) материальный – различие по свойству осуществляемых актами юридических функций (нормативная, административная, судебная функции) [2, с. 158].

По его мнению, каждый акт, относящийся к компетенции административного учреждения, является административным актом в формальном смысле, и те, которые осуществляют административные функции, являются административными и в материальном смысле. Для того, чтобы не смешивать понятия «административный акт» в формальном и материальном смысле, ученый предлагал этим термином обозначать лишь административные акты в материальном смысле, а для административных актов в формальном смысле использовать термин «акт управления». Таким образом, актом управления будет являться каждый государственный акт, относящийся к компетенции административного учреждения, какая бы из трех функций им не осуществлялась. Административными актами он называл те акты, при помощи которых осуществлялась административная функция. Акты управления он подразделял на нормативные, административные и судебные. Для обозначения нормативных правовых актов, исходящих от административных учреждений, ученый использовал термин «указ» [2, с. 158, 159], т.е. указ, по его мнению – это нормативный акт управления.

Таким образом, *первоначально правовые акты в России, исходящие от правительства, назывались «распоряжениями», а их роль сводилась к применению законов в конкретных случаях. В начале XX века в российском законодательстве были закреплены принципы самостоятельности исполнительной власти и подзаконности актов органов государственного управления, предписывающих общие правила, но не было установлено их общего наименования. Русскими учеными (Н. М. Коркуновым и А.И. Елистратовым) было предложено такие нормативные правовые акты называть указами.*

Указы классифицировали по следующим основаниям: 1) по субъекту издания; 2) по содержанию; 3) по юридической силе; 4) по наличию или отсутствию связи с соответствующим законом.

По субъекту издания различали следующие виды указов: 1) административные указы, исходящие от монарха (в порядке верховного управления) и исходящие от иных административных учреждений (в порядке подчиненного управления); 2) статуты, исходящие от различных публичных и частных юридических лиц, уполномоченных на их создание государством. По содержанию выделяли организационные (в силу сложившейся традиции), исполнительные и распорядительные указы. Организационные указы (инструкции, указы, наставления) содержали правила, определяющие устройство административных учреждений и порядок их деятельности. Исполнительные указы регламентировали условия и порядок исполнения и применения законов. Распорядительные указы издавались в развитие и дополнение закона и регулировали такие области публичных отношений, которые оставались в большей или меньшей мере вне законной регламентации, например, сфера безопасности, порядка и благочиния. В зависимости от юридической силы различали: 1) обыкновенные указы; 2) чрезвычайные указы (постановления временного характера, издаваемые правящей властью во время перерыва в заседаниях законодательного органа). В зависимости от наличия или отсутствия связи с соответствующим законом выделяли: 1) указы, издаваемые императором и иными административными органами на основе и

во исполнение закона; 2) указы, издаваемые императором на основании собственных регламентарных полномочий, не связанных с исполнением закона («акты правительства»).

Относительно правовой природы указов императора, издаваемых им непосредственно, получивших название «актов правительства», в конце XIX – начале XX века существовало две позиции, которые сближали эти акты: 1) с законами; 2) с актами управления. Первая теория по содержанию (материальный критерий) рассматривала такие акты в качестве законов. В данном случае происходила делегация законодательной власти, т.е. законодательная власть уступала в пользу монарха или других государственных органов право на издание актов по определенным вопросам, которые обладали силой закона (Лабанд, Аншютц, Лаферьер и др.). Согласно положениям Основных законов 1906 года законы стали разграничиваться от актов управления и «актов правительства» по всем критериям: по своему содержанию, по форме, по юридической силе, по порядку издания. Вторая теория отрицала различия между актами управления (указами императора, изданными «в порядке верховного управления» и «актами правительства» – указами, изданными императором «непосредственно», уравнивая их (Н. И. Лазаревский)) [3, с. 24–26].

С позиции А. И. Елистратова, ст. 24 Основных законов не только разграничивала «Указы и повеления Государя Императора, в порядке верховного управления или непосредственно Им издаваемые», но и противопоставляла их друг другу. Кроме того, Основные законы закрепляли за каждым видом актов круг вопросов, подлежащих разрешению с их помощью [3, с. 27, 28]. Для актов верховного управления устанавливалось обязательное требование – соответствие закону (ст. 11, 84, 117). Но Основные законы не имели указания на подзаконность указов и повелений, которые издавались императором непосредственно, даже напротив, закрепляя области непосредственного управления («распоряжения») монарха, они прибегали к таким характеристикам его полномочий, которые не могли быть совмещены с признаком подзаконности. Речь идет о внешней политике (ст. 12), командовании армией и флотом (ст. 14), дарования милостей (ст. 23), устройстве и порядке управления учреждениями Императорского двора (ст. 21), делах военного управления (ст. 14), назначении председателя Совета Министров, министров, главноуправляющих отдельными частями и других (ст. 17), деятельность по образованию законодательных органов (ст. 98, 99, 100, 104, 105), об устройстве состоящих в ведении Министра Императорского двора учреждений и установлений и определение порядка их управления (ч. 2 ст. 21), помилование осужденных, смягчение наказаний (ст. 23) и т.д.

Таким образом, *Основные законы 1906 года разграничивали указы императора в порядке верховного управления, издаваемые на основе и во исполнение закона, и указы, издаваемые императором самостоятельно на основании собственных регламентарных полномочий, не связанных с исполнением закона, по признаку подзаконности, и закрепляли за каждым видом актов свой круг вопросов, подлежащих разрешению, но их границы не являлись абсолютно четкими.*

Основная масса крестьян жила, руководствуясь *обычаями*. Законодательство XIX века допускало применение мировыми, волостными (рассматривали гражданские дела крестьян), коммерческими и инородческими судами местных обычаев. Н. М. Коркунов в качестве источника права выделял *судебную практику*, которая получила статус самостоятельного источника права после судебной реформы [5, с. 306]. До реформы судебная власть не была отделена от законодательной власти, а высшая судебная инстанция (Государственный Совет) был еще и законодательным учреждением, поэтому судебная практика не могла получить статус самостоятельного источника права. Если суд усматривал неполноту или неясность, он должен был докладывать об этом в высшую инстанцию, и так, переходя из инстанции в инстанцию, дело доходило до Государственного Совета, где оно разрешалось Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета, т.е. законодательным порядком. И такие мнения Совета по разным казусам играли важную роль в развитии законодательства. В результате проведения судебной реформы в 1864 году судебная власть была отделена от законодательной власти, а также был снят запрет на толкование судами законов. Судам предписывалось решать дела на основании существующих законов, «не оставляя решения, под предлогом неполноты, неясности, недостатка или противоречия законов» (ст. 10 Устава гражданского судопроизводства 1864 г. и ст. 13 Устава уголовного судопроизводства 1864 г.). Сенат выпускал сборники с толкованием законодательства, которые потом применялись на территории всей России. *Административная практика* (observanz) также являлась источником

административного права в России и представляла собой распоряжения администрации, разрешающие существующие в законах «затруднения и восполняющие их пробелы». Эти обычаи, применяясь администрацией, становились практически обязательными для граждан подобно судебной практике, разъясняя и восполняя закон. Такая система источников административного права просуществовала до октября 1917 года.

Таким образом, в отечественной административно-правовой науке до настоящего времени не выработано целостное представление об источниковой базе российского административного права, что является существенным пробелом в административно-правовой доктрине. Отсутствие четкого представления о системе источников административного права негативно влияет как на нормотворческую, так и на правоприменительную деятельность. Создание концепции источников административного права, несомненно, позволит решить многие теоретические проблемы в данной сфере, а реализация ее модели на практике будет способствовать эффективному административно-правовому регулированию.

Разнообразие источников административного права не может быть искусственным. Поэтому возникает вопрос: насколько оправданно исключать из поля зрения источники административного права, которые относятся к исторически накопленным ценностям правовой культуры России, то есть по существу это вопрос о признании принципа плюрализма, согласно которому, не следует отвергать тот или иной источник административного права.

Список литературы

1. *Евтихийев А.Ф.* Законная сила актов администрации. – Люблин, 1911. – 292 с.
2. *Елистратов А.И.* Основные начала административного права. – М., 1914. – 332 с.
3. *Елистратов А.И.* Учебник русского административного права (пособие к лекциям). – М., 1910. – 99 с.
4. *Елистратов А.И.* Учебник русского административного права (пособие к лекциям). – М., 1911. – Выпуск 2. – 235 с.
5. *Коркунов Н.М.* Лекции по общей теории права. – СПб., 1909. – 364 с.
6. *Коркунов Н.М.* Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. – СПб., 1893. – 596 с.
7. *Коркунов Н.М.* Указ и закон. – СПб., 1894. – 416 с.

References

1. *Evtihiev A.F.* Zakonnaya sila aktov administracii. – Lyublin, 1911. – 292 s.
2. *Elistratov A.I.* Osnovnye nachala administrativnogo prava. – M., 1914. – 332 s.
3. *Elistratov A.I.* Uchebnik russkogo administrativnogo prava (posobie k lekciyam). – M., 1910. – 99 s.
4. *Elistratov A.I.* Uchebnik russkogo administrativnogo prava (posobie k lekciyam). – M., 1911. – Vypusk 2. – 235 s.
5. *Korkunov N.M.* Lekcii po obshchej teorii prava. – SPb., 1909. – 364 s.
6. *Korkunov N.M.* Russkoe gosudarstvennoe pravo. T. 2. Chast' osobennaya. – SPb., 1893. – 596 s.
7. *Korkunov N.M.* Ukaz i zakon. – SPb., 1894. – 416 s.

УДК 347.2/3

ВОПРОСЫ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ В ДИНАМИКЕ СЕРВИТУТОВ

Ананьев Андрей Геннадьевич,

канд. юрид. наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой гражданского права и процесса,

e-mail: andrey-a-g@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Рязани

В статье рассматривается категория добросовестности в контексте реализации гражданских прав на имущество, принадлежащее иному лицу. Действующее законодательство закрепило принцип добросовестности применительно ко всем институтам гражданского права. Анализ современного законодательства позволяет заключить, что на сегодня отсутствуют четкие и единообразные подходы к пониманию и раскрытию добросовестности как общей и целостной категории, так и в рамках отдельных институтов гражданского права. На основе методов анализа и сопоставления в работе сделана попытка проследить реализацию данного принципа в динамике права ограниченного пользования чужим недвижимым имуществом (сервитуте). В статье констатируются недочеты, имеющиеся в нормах, регулирующих соответствующие отношения. С учетом анализа теоретического и правоприменительного материала автором сделаны некоторые выводы по данной проблематике: о невозможности формулирования единого понимания добросовестности в сервитутном праве, так как она поставлена в зависимость от динамики соответствующего отношения. Полученные результаты исследования могут быть применены в правоприменительном процессе при регулировании отношений в области сервитутных отношений.

Ключевые слова: добросовестность, титульное владение, сервитут, земельный участок, недвижимость, право собственности, эстоппель

THE QUESTIONS OF GOOD FAITH IN THE DYNAMICS OF EASEMENTS

Ananiev A.G.,

candidate of legal sciences, assistant professor,

deputy head of the department of civil law and procedure,

e-mail: andrey-a-g@mail.ru,

Ryazan branch of Moscow Witte University, Ryazan

The article discusses the category of good faith in the context of the exercise of civil rights to property belonging to another person. The current legislation enshrined the principle of good faith in relation to all civil law institutions. An analysis of modern legislation allows us to conclude that today there are no clear and uniform approaches to understanding and disclosing the good faith of both a general and holistic category, and within individual civil law institutions. Based on the methods of analysis and comparison, an attempt was made to trace the implementation of this principle in the dynamics of the right of limited use of someone else's real estate (easement). The article states the shortcomings that exist in the rules governing the relevant relations. Taking into account the analysis of theoretical and law enforcement material, the author made some conclusions on this issue. The author concludes that it is impossible to formulate a common understanding of good faith in easement law, since it is made dependent on the dynamics of the corresponding relationship. The results of the study can be applied in the law enforcement process in the regulation of relations in the field of easement relations.

Keywords: good faith, title ownership, easement, land plot, real estate, property rights, estoppel

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-49-55

Вопросы добросовестности участников гражданского оборота имеют не только большое теоретическое значение, но и приобретают весомый характер в правоприменительной деятельности. Наиболее существенным и резонансным стало легальное формулирование добросовестности в качестве основного начала гражданско-правового регулирования в ст. 1 ГК РФ и связанное с этим последовательное воплощение онога в жизнь в качестве мерила при разрешении дилемм о злоупотреблении

правом (ст. 10 ГК РФ) и применении правила эстоппель, играющего роль своеобразной санкции за нарушение положений о добросовестности [2, с. 195].

Критерии добросовестности и разумности (являющейся парной с рассматриваемой нами) являются оценочными, предназначенными для анализа субъективной стороны поведения участников гражданских отношений, в связи с чем следует согласиться с мнением Н.Л. Бондаренко о том, что попытки дать легальное определение исследуемым понятиям являются бесперспективными [5, с. 89].

В научной литературе встречаются разноплановые и диаметрально противоположные характеристики категории добросовестности. Одни исследователи ратуют и указывают на ее важность для сбалансированного развития права, иные – создают труды, обосновывающие вредность таковой именно гражданскому праву. Как пишет А.М. Ширвиндт, обсуждение добросовестности заиклено вокруг положений о том, является ли она неременной принадлежностью любого права [16, с. 206]. Д.В. Дождев обоснованно указывает, что добросовестность представляет собой дополнительное условие, наличие которого рефлексует то, что конкретная правовая система не лишена начал нравственности, и она инкорпорирует в себя известные содержательные ограничения, способные если не упразднить, то в значительной степени нивелировать наличествующий абстрактный уравнивающий характер [10, с. 97]. Вместе с тем, следует согласиться, что возникающая обязанность у лица подчинить свои собственные интересы интересам другой стороны нельзя признать в качестве универсального правила, ибо соотношение интересов участников оборота, помимо всего прочего, требует учета сложившихся обстоятельств, равно как и поведения противоположной стороны.

Вышеизложенное однозначно позволяет утверждать, что добросовестность является категорией, привносящей в гражданское право несвойственные ему нравственные начала [2, с. 196]. Как указывает Е.Е. Богданова, добросовестность представляет собой оценку как обществом, так и конкретным субъектом его поведения для данной ситуации и оценивающей стороны [4, с. 37]. Слабой стороной такого положения дел выступает то, что источником морали или же «эталоном оценки» становится «Я» конкретного лица, которое само для себя устанавливает шкалу ценностей [3, с. 29]. Эгоцентричный компонент для соответствующих лиц находит свое закрепление и в законодательстве, что выражается в следующем.

Установление права оценивать те или иные действия и обстоятельства как участникам данных отношений, так и суду, при разрешении споров, которые могут возникнуть между ними, невольно закладывает основу для возникновения конфликта пониманий добросовестности соответствующими лицами, поскольку каждый из них будет смотреть на проблему «со своей колокольни». Применительно к праву ограниченного пользования чужим недвижимым имуществом мы можем это достаточно четко проследить в правоприменительной практике, когда суды отказывают в установлении искомого права, ссылаясь на то, что заинтересованная сторона не доказала необходимости его установления (Определение ВС РФ от 15 апреля 2016 г. № 305-КГ16-2830; Определение ВС РФ от 19 марта 2015 г. № 305-ЭС15-614; Определение ВС РФ от 18 декабря 2014 г. № 306-ЭС14-3980; Определение ВАС РФ от 25 апреля 2014 г. № ВАС-5447/14 и др.). Вместе с тем, лицо, обращаясь в суд с подобным требованием, исходит из необходимости для него такого права, поэтому его система потребностей указывает на необходимость заявленного требования, равно как он добросовестно полагает обоснованность своих притязаний. В этой связи Конституционный Суд РФ неоднократно отмечал, что решение вопроса об установлении сервитута и его пределов должно определяться с учетом фактических обстоятельств конкретного дела, а также исходя из общеправового принципа справедливости (Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2016 г. № 1286-О, Определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2016 г. № 1955-О).

В связи с этим возникает правомерный вопрос, каково же содержание категории «добрые нравы». Бесспорно, что принадлежность того или иного правила поведения, опосредованного в соответствующей правовой норме, применительно к той или иной отрасли права предопределяет и специфику требований таковой к поведению субъекта, при оценке его добросовестности. В контексте частного права имеется идея юридической справедливости, согласно которой никто не должен пренебрегать чужими интересами, если он сам претендует на защиту собственных [8, с. 7, 8].

Юридическое понятие добросовестности предполагает, в первую очередь, согласованность поведения субъекта с действующим правом и моделью тех юридических отношений, в которые оно всту-

пает, а не с предписаниями нравственности или того, что называют справедливостью, имеющей место в бытовом понимании. В контексте обозначенного, поведение обладает свойствами добросовестности с точки зрения объективных критериев, если таковое являет собой результат активных действий субъекта гражданского отношения, действующего как в поле имеющегося у него субъективного права, так и вне такового, с тем условием, чтобы соответствующая реализация меры возможного поведения не причинила вред интересам и правам противоположной стороны, в частности, сервитутодателю. Следовательно, принцип добросовестности в гражданском праве соотносится с реализацией прав и исполнением обязанностей в строго ограниченном пространстве, предполагаемом моделью конкретного отношения [1, с. 43]. Иными словами, можно говорить, что добросовестность соотносится с *causa*, выражающей собой некое объективное представление, опосредованное в типичном правовом результате. Соответственно, если имеющийся модус поведения конкретного лица не соответствует *causa* модели данного отношения, то можно ставить вопрос о его недобросовестности.

Вместе с тем, нужно подчеркнуть, что *bona fide* в вещных отношениях большинство исследователей рассматривают как неотъемлемую часть при характеристике владения. Вопросы добросовестности применительно к вещному праву преимущественно сводятся к рассмотрению проблематики добросовестного владения. Однако, полагаем, что добросовестность как принцип не исчерпывается исключительно только одним *possessio*. Безусловно, владение выступает основной сферой приложения соответствующего правила, но не единственным¹.

Подотрасль вещных прав в гражданском праве на сегодня призвана удовлетворять как частноправовой интерес конкретного титульного владельца, так и интересы других лиц за счет вещи иного лица, равно как направлена на удовлетворение публичных интересов различных субъектов гражданских прав [8, с. 14]. В общем виде добросовестность в вещных правах выражена в осуществлении конкретным управомоченным лицом собственных правомочий, в первую очередь как собственника и в своем интересе, но в тех границах, которые установлены законом, в частности, с учетом интересов иных третьих лиц, дабы реализация права не повлекла нарушения таковых. «Добросовестность» в гражданских отношениях как правовая категория в своей основе с внешней стороны не может быть чем-то иным, кроме как строгое соблюдение буквы закона, при этом не предполагаемым, имеющим место при извинительном незнании, а действительном [12, с. 96]. Именно в этой связи является особо важной законодательная установка, согласно которой не допускается не только то, что прямо воспрещено законом, но также и то, что не отвечает общеустановленным позициям общества на требования честности, добросовестности, справедливости, правдивости, порядочности [18, с. 159].

Категорию «добросовестность» надлежит рассматривать в двух аспектах: объективном и субъективном. В первом случае она выступает как принцип гражданского права. Иными словами, в объективном смысле добросовестность есть предел осуществления соответствующего субъективного вещного права управомоченным лицом, который рассчитан на удержание поведения такового в четко ограничиваемых рамках [8, с. 15]. В вещных отношениях в объективном смысле содержание принципа добросовестности также охватывается наличием легальных оснований приобретения соответствующего права, открытости информации, объем которой устанавливается нормативными актами об этом для относительно неопределенного круга лиц. В контексте субъективного восприятия рассматриваемая категория принадлежит к внутреннему механизму реализации права и понимается как когнитивной рефлексией субъектом того, как им реализуются его субъективные права или исполняются обязанности, в том числе через призму их правомерности, что бесспорно преломляется через конкретное личностное усмотрение субъекта прав в заданный момент времени.

Оценочные категории в нормах вещного права также могут позволять определять меру возможного и дозволенного поведения управомоченного лица. Главное в применении норм с оценочными компонентами – это свобода действовать в соответствии со своим выбором (в своем интересе), пределы которого должны быть предопределены нормами права и морали. Так, отечественный законодатель для урегулирования случаев конфликта соседских отношений предусматривает возможность определе-

¹ Романова И.Н., Михайлова И.А. Римское право: понятие, система, принципы и субъекты: учебное пособие. – Рязань, 2007. – С. 34.

ния сервитута, который генерируется либо для формирования определенных выгод при эксплуатации конкретного недвижимого имущества, обременяемого сервитутом, посредством формирования определенной возможности доступа и обладания к имуществу для лиц, являющихся владельцем соседней недвижимой вещи.

Следует отметить, что принцип добросовестности в праве ограниченного пользования чужим недвижимым имуществом находит свое применение не только при реализации сервитутного права, но и в процессе установления данного права. К оценке добросовестности сторон надлежит обращаться при рассмотрении их действий в соседских отношениях ввиду того, что пределы осуществления сервитутного права будут выступать критериями оценки добросовестности [6, с. 123].

Сервитуты по своей природе относятся к автономным ограничениям права собственности. Наличествующая публично-правовая регламентация землепользования имманентно-директивно не транслируется на ограничения права собственности, самостоятельно определяемые заинтересованными субъектами относительно земельных участков, которые предопределяются изначально диспозитивными началами и автономией воли сторон, в силу законоположений, отраженных в ст. 210 ГК РФ [7, с. 73]. Вместе с тем, сервитут не только обременяет недвижимую вещь, но и всегда теснит собственника обремененного имущества в осуществлении им его правомочий. Именно по этой причине некоторые кодифицированные акты гражданского законодательства европейских стран непосредственно или опосредованно удостоверяют за сервитутом ограничительную сущность в отношении права собственности на чужую вещь [15, с. 104].

Добросовестность в процессе установления сервитутного права, в большинстве случаев, преломляется через призму обоснованности требований об установлении сервитута. Так, в отдельных решениях, как обоснованно отмечается в литературе, суды констатируют злоупотребление правом несмотря на то, что у субъекта вообще отсутствует право на совершение соответствующих действий [13, с. 178]. Например, в одном из судебных актов отмечается, что в ходе рассмотрения спора судом установлено, что истец при осуществлении строительства не предусмотрел проезд к спорному объекту, а заявленный иск по установлению сервитута направлен на получение возможности подъезда именно к такому строению, соответственно, истец при таком положении дел злоупотребляет своим правом требовать установления сервитута (ст. 10 ГК РФ) (Постановление ФАС Центрального округа от 29 июня 2011 г. по делу № А08-11890/2009-15). В другом деле судом отмечается, что, приобретая земельный участок с имеющимся на таковом газопроводе, истец, действуя разумно и добросовестно, мог и должен был решать вопрос об уменьшении стоимости участка в связи с отмеченным обстоятельством, а требование об установлении сервитута в изложенном случае фактически направлено на извлечение денежной компенсации, связанной с нахождением газопровода в пределах участка, что не отвечает правилам ст. 274–277 ГК РФ и представляет собой форму злоупотребления правом (Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 06 мая 2016 г. № Ф09-5219/15 по делу № А60-50038/2014.).

При разрешении соседских споров, как отмечает Ю.П. Шубин, следует учитывать, что реализация титульным владельцем его прав на земельный участок в соответствии с установленными градостроительными, санитарно-эпидемиологическими, экологическими и иными нормами и правилами не устраняет само по себе возможного нарушения прав титульного владельца соседнего земельного участка [17, с. 68]. Например, собственник соседнего земельного участка может не высказывать какого-либо несогласия по поводу построенного в непосредственной близости от границ его участка строения. Вместе с тем, как верно отмечает Б.А. Булаевский, если при этом не соблюдаются требуемые по законодательству соответствующие правила, то расценивать добросовестными действия лица, возведшего строение, не представляется возможным [6, с. 124]. В общем виде здесь допустимо говорить о том, что в данном случае имеет место некая презумпция (предположение), что сосед действует в пределах своего права. Таким образом, продолжает автор, с чем трудно не согласиться, вторым принципом, который должен учитываться при разрешении соседских споров, является принцип разумности при осуществлении соседских прав [9, с. 52; 11, с. 400–402].

Требование о добросовестности при установлении сервитута или последующего его изменения исходит и из того, что таковым не могут замещаться иные способы восстановления права или данное право не может сводиться к возможности получения обогащения титульным владельцем служащей вещи.

Визуализация действия принципа добросовестности в спорах об изменениях сервитутных отношений в основном тяготеет к аспектам его стоимости. Правоприменительная практика исходит из того, что, например, изменение кадастровой стоимости служащего земельного участка, по общему правилу, не может признаваться в контексте имеющихся отношений сервитутного типа в качестве изменения обстоятельств, обладающих существенным характером, от которых отталкивались стороны при изначальном заключении соглашения, для внесения в него корректировок в части изменения стоимости права пользования, в том числе в силу того, что собственник служащей вещи, исходя из концепта правового регулирования данных отношений, не имеет права обогащаться за счет сервитутария (Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10 октября 2016 г. № Ф10-3806/2016 по делу № А14-9556/2015).

Как нами указывалось ранее в иных работах, в сервитутном обязательстве, которое появляется при реализации соответствующего права (вне зависимости от основания его возникновения), важную роль играют такие принципы исполнения (реализации), как принцип добросовестности и взаимного сотрудничества (содействия). Законодательно данный принцип зафиксирован в положениях ФЗ РФ от 08.03.2015 г. № 42-ФЗ, установившем новую редакцию ст. 307 ГК РФ. Значимость анализируемой правовой категории состоит в том, что она является базисом, на котором возводятся конкретные межсубъектные взаимные частные отношения в рамках конкретных частноправовых отношений, в том числе и сервитутного типа. Как следствие обозначенного положения дел, добросовестность является базовой предпосылкой к тому, чтобы субъект отношений соизмерял свои модусы реализации имеющегося субъективного права с потенциально наступающими для другого лица последствиями, и не стремился к негативному воздействию на оно. При несоблюдении обозначенного правила можно ставить вопрос об эстоппеле собственности. Несмотря на архаичность этого института, в российском законодательстве появились элементы эстоппеля. Эстоппель собственности, как форма защиты добросовестности в соседских отношениях, может быть использован в ситуации, когда титульный владелец земельного участка явно или со всей очевидностью разумеющей иной стороной способствовал ей в том, что последняя стала действовать к ухудшению своего положения, рассчитывая на то, что она в последующем приобретет права на соседний земельный участок или же она уже полагалась на убежденность в том, что обладает соответствующими правами в отношении такового. Вместе с тем, средства защиты права при таких обстоятельствах могут проявиться только в крайнем случае даже тогда, когда лицо наделено абсолютным правом собственности (*fee simple*), либо ему предоставлено ограниченное право пользования земельным участком. Наиболее четко эстоппель собственности можно проследить в Определении ВС РФ от 10.03.2016 г. № 308-ЭС15-15458, в котором отмечается, что защита права должна быть поставлена в зависимость не только от формального предписания норм права, но и в обусловленность избранного способа защиты права с точки зрения не только частных интересов, но и публичных, которые были реализованы, в том числе, с согласия соответствующего лица [14, с. 24–30].

Вышеизложенное позволяет нам утверждать об отсутствии единого понимания добросовестности в динамике отношений по реализации права ограниченного пользования чужим недвижимым имуществом, что обусловлено бинарным толкованием в теории самой категории «добросовестность», а также ее зависимости от конкретного момента времени, применительно к соответствующей ситуации (спору). Правильная оценка поведения сторон в сервитутном праве в контексте добросовестности предполагает учитывать как объективную, так и субъективную сторону, что позволит наиболее полно и достоверно дать анализ конкретной спорной ситуации, в том числе при решении вопроса об отказе в защите соответствующего права.

Список литературы

1. *Анциферова Э.Ю.* Принципы разумности, добросовестности и справедливости как основополагающие категории частного права // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». – 2016. – № 2 (6). – С. 42–47.
2. *Бибиков А.И.* Принцип добросовестности в цивилистической доктрине и судебной практике: проблемы толкования // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2015. – № 2. – С. 195–199.
3. *Богданов Д.Е.* Справедливость как основное начало гражданско-правовой ответственности в российском и зарубежном праве: монография. – М.: Проспект, 2013. – 232 с.

4. *Богданова Е.Е.* Принцип добросовестности и эволюция защиты гражданских прав в договорных отношениях: монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 344 с.
5. *Бондаренко Н.Л.* О месте принципа добросовестности и разумности в системе принципов гражданского права // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2013. – № 1. – С. 89–93.
6. *Булаевский Б.А.* Презумпция добросовестности в вещных правоотношениях // Известия ИГЭА. – 2013. – № 6. – С. 121–125.
7. *Василишин И.И., Буднецкий Н.С.* Легальные и автономные ограничения права собственности на земельные участки // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 46, № 2. – С. 68–74.
8. *Ветер Н.Ю.* Злоупотребление правом при осуществлении вещных прав // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – № 106 (02). – С. 1–16.
9. *Виниченко В.Ю.* К вопросу о понятии соседского права // Сибирский юридический вестник. – 2011. – № 3. – С. 49–55.
10. *Дождев Д.В.* Добросовестность (bona fides) как правовой принцип // Политико-правовые ценности: история и современность / Д.В. Дождев [и др.]; под ред. В.С. Нерсесянц. – М.: Эдиториал УРСС, 2000. – 256 с.
11. *Емелькина И.А.* Проблемы формирования института соседского права в российском гражданском праве // Ученые записки Казанского университета. Серия «Гуманитарные науки». – 2016. – Т. 158, кн. 2. – С. 399–414.
12. *Попов В.С.* Трудности удовлетворительного законодательного разрешения проблемы «добросовестности» в гражданском праве // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – № 5. – С. 95–99.
13. *Харсеева В.Л.* «Иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав» как форма злоупотребления правом // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 10. – С. 177–179.
14. *Церковников М.А.* О добросовестности в институтах вещного права // Вестник гражданского права. – 2017. – Т. 17, № 1. – С. 24–30.
15. *Шевцов С.Г.* Понятие и значение категории «пределы осуществления вещных прав» // Власть Закона. – 2010. – № 3. – С. 97–104.
16. *Ширвиндт А.М.* Принцип добросовестности в ГК РФ и сравнительное правоведение // Aequum ius. От друзей и коллег к 50-летию профессора Д.В. Дождева / отв. ред. А.М. Ширвиндт. – М.: Статут, 2014. – С. 203–242.
17. *Шубин Ю.П.* Соседские земельные споры: способы защиты прав и принципы разрешения // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2014. – № 2. – С. 63–70.
18. *Щенникова Л.В., Быкова М.О.* Категория «добрые нравы» в гражданском законодательстве и цивилистической доктрине зарубежных стран // Вестник Пермского университета. – 2011. – № 2. – С. 153–160.

References

1. *Anciferova E.Yu.* Principy razumnosti, dobrosovestnosti i spravedlivosti kak osnovopolagayushchie kategorii chastnogo prava // Vestnik Marijskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Istoricheskie nauki. Yuridicheskie nauki». – 2016. – № 2 (6). – S. 42–47.
2. *Bibikov A.I.* Princip dobrosovestnosti v civilisticheskoy doktrine i sudebnoj praktike: problemy tolkovaniya // Vestnik KGU im. N.A. Nekrasova. – 2015. – № 2. – S. 195–199.
3. *Bogdanov D.E.* Spravedlivost' kak osnovnoe nachalo grazhdansko-pravovoj otvetstvennosti v rossijskom i zarubezhnom prave: monografiya. – M.: Prospekt, 2013. – 232 s.
4. *Bogdanova E.E.* Princip dobrosovestnosti i evolyuciya zashchity grazhdanskih prav v dogovornyh otnosheniyah: monografiya. – M.: Yurlitinform, 2014. – 344 s.
5. *Bondarenko N.L.* O meste principa dobrosovestnosti i razumnosti v sisteme principov grazhdanskogo prava // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya «Pravo». – 2013. – № 1. – S. 89–93.
6. *Bulaevskij B.A.* Prezumpciya dobrosovestnosti v veshchnyh pravootnosheniyah // Izvestiya IGEA. – 2013. – № 6. – S. 121–125.
7. *Vasilishin I.I., Budneckij N.S.* Legal'nye i avtonomnye ogranicheniya prava sobstvennosti na zemel'nye uchastki // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. – 2015. – Т. 46, № 2. – S. 68–74.

8. *Veter N.Yu.* Zloupotreblenie pravom pri osushchestvlenii veshchnyh prav // Nauchnyj zhurnal KubGAU. – 2015. – № 106 (02). – S. 1–16.
9. *Vinichenko V.Yu.* K voprosu o ponyatii sosedskogo prava // Sibirskij yuridicheskij vestnik. – 2011. – № 3. – S. 49–55.
10. *Dozhdev D.V.* Dobrosovestnost' (bona fides) kak pravovoj princip // Politiko-pravovye cennosti: istoriya i sovremennost' / D.V. Dozhdev [i dr.]; pod red. V.S. Nersesyanc. – M.: Editorial URSS, 2000. – 256 s.
11. *Emel'kina I.A.* Problemy formirovaniya instituta sosedskogo prava v rossijskom grazhdanskom prave // Uchenyn zapiski Kazanskogo universiteta. Seriya «Gumanitarnye nauki». – 2016. – T. 158, kn. 2. – S. 399–414.
12. *Popov V.S.* Trudnosti udovletvoritel'nogo zakonodatel'nogo razresheniya problemy «dobrosovestnosti» v grazhdanskom prave // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. – 2014. – № 5. – S. 95–99.
13. *Harseeva V.L.* «Inoe zavedomo nedobrosovestnoe osushchestvlenie grazhdanskih prav» kak forma zloupotrebleniya pravom // Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya. – 2014. – № 10. – S. 177–179.
14. *Cerkovnikov M.A.* O dobrosovestnosti v institutah veshchnogo prava // Vestnik grazhdanskogo prava. – 2017. – T. 17, № 1. – S. 24–30.
15. *Shevcov S.G.* Ponyatie i znachenie kategorii «predely osushchestvleniya veshchnyh prav» // Vlast' Zakona. – 2010. – № 3. – S. 97–104.
16. *Shirvindt A.M.* Princip dobrosovestnosti v GK RF i sravnitel'noe pravovedenie // Aequum ius. Ot druzej i kolleg k 50-letiyu professora D.V. Dozhdeva / otv. red. A.M. SHirvindt. – M.: Statut, 2014. – S. 203–242.
17. *Shubin Yu.P.* Sosedskie zemel'nye spory: sposoby zashchity prav i principy razresheniya // Vestnik Sankt-Peterburgskoj yuridicheskoy akademii. – 2014. – № 2. – S. 63–70.
18. *Shchennikova L.V., Bykova M.O.* Kategoriya «dobrye nruvy» v grazhdanskom zakonodatel'stve i civilisticheskoy doktrine zarubezhnyh stran // Vestnik Permskogo universiteta. – 2011. – № 2. – S. 153–160.

УДК 342.5

КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ОБЗОР ПРИМЕНЯЕМЫХ МЕР ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧАСТНИКОВ

Сергеева Надежда Владиславовна,

*канд. экон. наук, доцент кафедры экономики городского хозяйства
и сферы обслуживания,*

e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,

Храмцова Виктория Евгеньевна,

магистрант факультета экономики и финансов,

e-mail: 70143959@online.muiiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Актуальность данной статьи связана с непрерывностью развития контрактной системы в сфере государственных закупок Российской Федерации, ориентированного на достижение максимальной прозрачности и эффективности закупок для обеспечения государственных нужд. Цель проведенного исследования заключалась в комплексной оценке эффективности применяемых в практической деятельности мер по обеспечению законодательных норм в сфере государственных закупок. Цель исследования была реализована путем использования метода анализа ведомственных данных по основным видам правонарушений в сфере государственных закупок. Использованные методы анализа и оценки полученных результатов ведомственного контроля обеспечили достижение поставленной цели. Анализ данных отразил неэффективность применяемых в практической деятельности мер административной ответственности участников контрактной системы. По мнению авторов, дальнейшее развитие системы мониторинга и контроля в контрактной системе в сфере государственных закупок будет ориентировано на ужесточение мер ответственности участников закупок за правонарушения коррупционного характера.

Ключевые слова: контрактная система, контроль закупочной деятельности, нарушения законодательства в сфере закупок, административная ответственность, реестр недобросовестных поставщиков

PUBLIC PROCUREMENT: APPLIED MEASURES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY

Sergeeva N. V.,

*candidate of economic sciences, associate professor,
department of urban economy and service,*

e-mail: inbox_sergeeva@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow,

Khramtsova V. E.,

master of economics and finance,

e-mail: 70143959@online.muiiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The article considers the development of public procurement to achieve its high openness and transparency. The study purpose is to assess the effectiveness of legal penalties in the public procurement. The study purpose was realized by analyzing data on major violations of public procurement. This ensured the attainment goal. Data analysis showed the ineffectiveness of penalties (administrative liability) in Public Procurement. The authors suppose that the further development of public procurement will be focused on toughening the measures of administrative liability of procurement participants for corruption.

Keywords: government procurement, system of public procurement, monitor of a public procurement, violation of Public Procurement, administrative liability, register of unfair suppliers (suppliers blacklist)

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-56-62

Введение

Система государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является мощным рычагом влияния государства на экономику.

Государственный заказ выполняет широкий спектр функций по обеспечению и развитию конкурентной среды на территориальных рынках субъектов Российской Федерации, оптимизации государственных расходов, росту управляемости и централизации государственного управления [1; 3; 4; 6].

Формируемая на территории РФ контрактная система действует в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Основополагающими принципами функционирования контрактной системы является прозрачность, открытость ее деятельности для исключения коррупционных явлений при взаимодействии ее участников.

Сфера государственных закупок является сложной системой, в отношении которой только разрабатываются инструменты контроля [2; 5] за деятельностью ее участников. Нормативно-правовая база постоянно совершенствуется в поисках наиболее эффективных методов обеспечения прозрачности закупок на всех уровнях государственного и муниципального управления.

В рамках данной статьи авторы проводят обзор применяемых мер административной ответственности участников закупочной деятельности на основе анализа статистики правонарушений в сфере государственных и муниципальных закупок Рязанской области.

Меры административной ответственности участников контрактной службы

Сами положения Закона 44-ФЗ весьма строго регламентируют все действия участников закупки. За его нарушение все участники закупок подлежат разным видам ответственности².

Инициатором процесса закупки являются государственные и муниципальные заказчики, которые соответственно являются участниками контрактных отношений, и в интересах которых объявляется та или иная закупка.

Именно для данной группы участников закупки предусмотрен самый обширный перечень инструментов привлечения к ответственности, самым распространенным из которых является привлечение ответственных должностных лиц заказчиков к административной ответственности [7–9].

Рядом статей (7.29, 7.30, 7.31 и др.) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность за нарушения законодательства в контрактной сфере.

В таблице 1 приведены общие нарушения государственных и муниципальных заказчиков, начиная с начальной стадии закупочного процесса в соответствии с КоАП РФ.

Таблица 1– Виды основных правонарушений в контрактной системе

№	Нарушение контрактного законодательства	Статья КоАП РФ	Штраф, предусмотренный КоАП РФ
1	Нарушение порядка планирования закупок	7.29.3	20 000–50 000 рублей
2	Нарушение при выборе способа определения поставщика	7.29	30 000 рублей для должностного лица; 50 000 рублей для самого заказчика
3	Нарушение сроков размещения документов и информации по закупкам	7.30	По открытому конкурсу и аукциону: – не более чем на 2 дня: штраф для должностного лица составит 5000 рублей, для самого заказчика – 15 000 рублей; – на 2 и более дня: ответственность

¹ Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 20.12.2019).

² Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624 (дата обращения: 20.12.2019).

3			должностного лица составит 30 000 рублей, юридического – 100 000 рублей; По закупке у единственного поставщика, запросу котировок и запросу предложений: – не более чем на один: день штраф для специалиста заказчика составит 3000 рублей, для самого заказчика – 10 000 рублей; – более чем на день: штраф для должностного лица составит 15 000 рублей, для заказчика – 50 000 рублей
4	Нарушения, связанные с порядком заключения контракта и внесения в него изменений	7.32	1 % от НМЦК, а его предельные значения будут для должностного лица 5000–30 000 рублей, для юридического лица 50 000–300 000 рублей
<i>Источник: составлено авторами.</i>			

Из таблицы 1 следует, что нарушения заказчиками требований закона о контрактной системе влекут за собой достаточно крупные штрафы как для должностных, так и для юридических лиц, что отчасти определяет его как самый эффективный инструмент привлечения участников закупок к ответственности.

Во-первых, сама процедура привлечения к административной ответственности достаточно четко определена КоАП РФ, что позволяет методично привлекать ответственных виновных лиц к ответственности, не допуская совершение неопределенных или двусмысленных действий.

Во-вторых, рассматриваемый процесс имеет определенные временные рамки, что устраняет возможность искусственного «затягивания» процесса привлечения к административной ответственности виновных лиц.

В-третьих, эффективность данного административного воздействия с точки зрения дальнейшего предотвращения совершения нарушений закона определяет тот факт, что наложенные штрафы должностные лица оплачивают за счет собственных средств, тем самым мотивируя себя в дальнейшем не совершать подобных нарушений в целях сохранения личного бюджета.

Данный административный инструмент в виде денежного взыскания часто применяется уполномоченными органами.

Структура основных видов правонарушений представлена на рисунке 1. По данным ФАС России, на первом месте находятся правонарушения по установлению избыточных требований к поставщику, которые влекут за собой ограничение конкуренции (26 %), что прямо нарушает основополагающий принцип организации контрактной системы, ориентированной на развитие конкурентной среды. На втором месте находятся правонарушения порядка способа отбора участников закупок (18 %), на третьем – нарушение сроков размещения информации о закупках в единой информационной системе (8 %).

Далее рассмотрим подробнее статистику административных правонарушений в контрактной системе на примере Рязанской области. Так, согласно отчету о работе главного управления контроля и противодействия коррупции Рязанской области за 2017 год, по результатам проверок выявлено 202 случая, указывающих на наличие в действиях (бездействиях) должностных лиц события административного правонарушения при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), 33 должностных лица привлечены к административной ответственности в виде административного штрафа на общую сумму 913 тыс. рублей. В настоящее время в бюджет области поступило 896 тыс. рублей.

Также уполномоченным органом на применение мер административного наказания в Рязанской области является Рязанское УФАС России, результаты работы которого в части применения мер административного взыскания представлены в таблице 2.

Таблица 2 – Показатели административных правонарушений заказчиков Рязанской области

Наименование показателя	Период		Изменение показателя	
	9 мес. 2018 г.	9 мес. 2019 г.	в абсолютном выражении	в % к предшествующему периоду
1. Количество возбужденных административных дел, един.	94	89	–5	–99,1

в том числе в отношении:				
– федеральных заказчиков	16	1	–15	–99,9
– заказчиков субъектов Российской Федерации	23	27	4	–98,8
– муниципальных заказчиков	55	61	6	–98,9
2. Объем наложенных административных штрафов, тыс. руб.	1476	1361	–115	–99,1
в том числе на:				
– федеральных заказчиков, тыс. руб.	185	15	–170	–99,9
– заказчиков субъектов Российской Федерации, тыс. руб.	296	455	159	–98,5
– муниципальных заказчиков, тыс. рублей	995	891	–104	–99,1
3. Объем взысканных административных штрафов, тыс. руб.	523	786,5	263,5	–98,5
в том числе на:				
– федеральных заказчиков, тыс. руб.	97	0	–97	–100,0
– заказчиков субъектов Российской Федерации, тыс. руб.	163	399	236	–97,6
– муниципальных заказчиков, тыс. руб.	263	387,5	124,5	–98,5

Данные таблицы указывают на рост количества административных правонарушений среди региональных и муниципальных заказчиков, однако объем наложенных административных штрафов снижается.

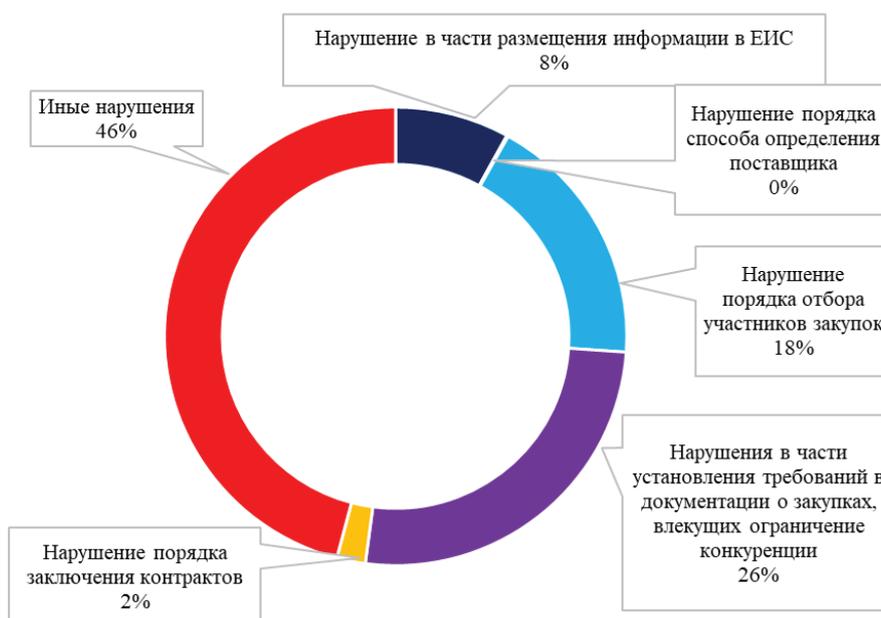


Рисунок 1 – Структура основных нарушений заказчиков в контрактной системе (составлено авторами по данным Федеральной антимонопольной службы [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.fas.gov.ru/spheres/5> (дата обращения: 25.11.2019)

Вместе с тем необходимо отметить, что участники закупок демонстрируют рост профессиональных компетенций в сфере закупок, о чем свидетельствуют данные рисунка 2.

Данные за период с 2015 по 2018 год указывают на снижение количества поданных в ФАС жалоб на действия (бездействие) заказчиков и одновременный рост доли жалоб, признанных обоснованными.

Основными выявленными нарушениями законодательства в сфере закупок, за которые были привлечены ответственные должностные лица, являются:

- неверный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- утверждение и размещение в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации

о контрактной системе в сфере закупок (излишне установленные требования или их отсутствие к заказчикам, нарушение сроков размещения, разночтение информации в извещениях и прилагаемой документации и т.д.);

– нарушение порядка заключения, сроков исполнения, а также изменение условий контракта.

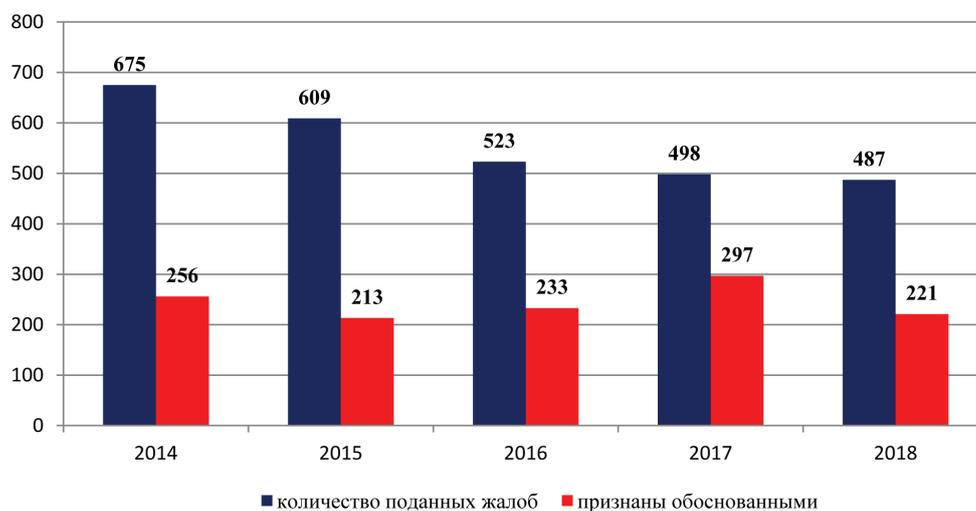


Рисунок 2 – Количество поданных жалоб УФАС по Рязанской области на действие заказчика (2015–2018 гг.), составлено авторами

Вместе с тем некоторые действия должностных лиц могут повлечь преследование по статьям Уголовного кодекса. С 4 мая 2018 года вступили в силу изменения в УК РФ, которые ввели уголовную ответственность непосредственно за преступления в сфере госзакупок. Новые нормы уголовного законодательства представлены двумя статьями:

- 200.4 – Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд;
- 200.5 – Подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок.

Упомянутые нормы закона предусматривают наказание в виде крупных денежных штрафов, принудительных и исправительных работ, а также лишения свободы. В качестве дополнительной меры осужденному лицу может быть запрещено вести определенную деятельность либо занимать определенные должности.

Вместе с тем практика применения уголовного наказания за нарушения законодательства в сфере закупок на сегодняшний день почти отсутствует, что, как правило, объясняется отсутствием исчерпывающей доказательной базы.

Еще одним субъектом процесса проведения закупки являются непосредственно участники закупки – те хозяйствующие субъекты, индивидуальные предприниматели, физические лица, которые подают свои заявки на участие в объявленной конкурсной процедуре.

В данном случае, говоря об участниках закупки, следует отметить, что ФЗ № 44 регламентирует не только действия заказчиков, но и определяет последовательность действий для самих участников конкурсных процедур, за нарушение которых для субъектов рынка также предусмотрена специальная мера ответственности – реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) является специальной мерой ответственности, установленной законодателем в целях обеспечения исполнения лицом принятых на себя в рамках процедуры размещения государственного или муниципального заказа обязательств. При этом одним из последствий включения в реестр недобросовестных поставщиков (в качестве санкции за допущенное нарушение) может являться ограничение прав такого лица на участие в течение установленного срока в торгах по размещению государственного и муниципального заказа.

Основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков служат причины (рисунок 3):

1. Уклонение победителя конкурсной процедуры от заключения контракта.
2. Расторжение контракта с исполнителем по решению суда.
3. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением условий контрактов.

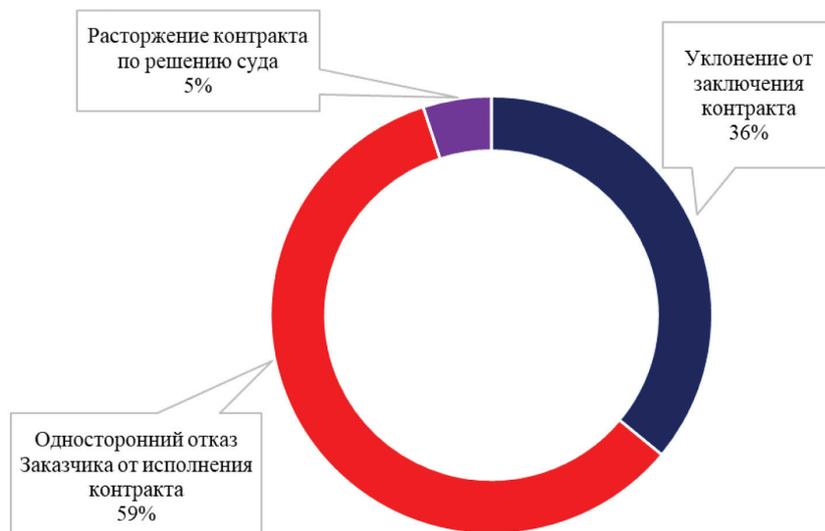


Рисунок 3 – Совокупность оснований для внесения в реестр недобросовестных поставщиков по данным за 2018 год, %, составлено по данным ФАС России

Вместе с тем стоит отметить, что включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков является санкцией именно за недобросовестное поведение поставщика (исполнителя, подрядчика), поэтому при ее применении уполномоченному органу необходимо установить именно умысел лица уклоняться от заключения контракта, либо намеренное нарушение условий контракта в случае его одностороннего расторжения Заказчиком.

Так, согласно сведениям Единой информационной системы на сентябрь 2019 года уполномоченным органом Рязанской области внесено в вышеуказанный реестр 36 лиц, из которых 16 уклонились от заключения контракта, а 20 – внесены в реестр в результате одностороннего расторжения контрактов заказчиками Рязанской области.

Сведения о лицах вносятся в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) сроком на 2 года, что предполагает невозможность для таких лиц участия в государственных и муниципальных закупках на территории всей Российской Федерации.

Вместе с тем на сегодняшний день при решении вопроса о применении такой санкции, как реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), зачастую не всегда можно доподлинно установить наличие или отсутствие умысла в действиях участника, либо доказать, что действия участников являются недобросовестными, что часто приводит к возможности лицам «выйти сухими из воды», избежав наказания, либо наоборот, способствует включению сведений о лицах в реестр, в то время как у них не имелось намерений совершать недобросовестные действия.

Данная проблема на сегодняшний день уже осознается контролирующими органами, но вместе с тем законодательно пока никак не решена.

Список литературы

1. Ахатова А.М., Бреслер А.М. Перспективы и тенденции развития федеральной контрактной системы // Молодой ученый. – 2019. – № 25. – С. 266–270.

2. Гунба А.А. К вопросу об увеличении сроков давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе // *Вестник Омской юридической академии*. – 2019. – № 1. – С. 33–40. – DOI: 10.7256/2306-9945.2019.1.29085.
3. Кожевников В.В., Лавров Ю.Б. О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // *Вестник Омской юридической академии*. – 2017. – № 2. – С. 77–81.
4. Курлевский И.В., Огрин Г.В. Административная ответственность за нарушение законодательства о контрактной системе в сфере государственных закупок // *Теория и практика общественного развития*. – 2017. – № 4. – С. 89–91.
5. Овсипян М.В. Проблемы организации государственных и муниципальных закупок // *Международный научно-исследовательский журнал*. – 2017. – № 9 (63), ч. 1. – С. 31–33. – DOI: 10.23670/IRJ.2017.63.067.
6. Руденко Л.Г. Государственные и муниципальные закупки как механизм инфраструктурной поддержки малого предпринимательства // *Транспортное дело России*. – 2018. – № 6 (139). – С. 125–128.
7. Сидорова М.В., Новосельцева М.М. Актуальные аспекты функционирования системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации // *Экономика и бизнес: теория и практика*. – 2019. – № 4-2. – С. 177–180.
8. Шахбанова А.М. Контрактная система в России с ФЗ-№44: плюсы и минусы // *Вопросы структуризации экономики*. – 2018. – № 2. – С. 8–10.
9. Юрицин А.Е., Лавров Ю.Б. О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок // *Сибирское юридическое обозрение*. – 2017. – № 4. – С. 105–108.

References

1. Ahatova A.M., Bresler A.M. Perspektivy i tendencii razvitiya federal'noj kontraktnoj sistemy // *Molodoj uchenyj*. – 2019. – № 25. – S. 266–270.
2. Gunba A.A. K voprosu ob uvelichenii srokov davnosti privlecheniya k administrativnoj otvetstvennosti za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme // *NB: Administrativnoe pravo i praktika administrirovaniya*. – 2019. – № 1. – S. 33–40. – DOI: 10.7256/2306-9945.2019.1.29085.
3. Kozhevnikov V.V., Lavrov Yu.B. O sorazmernosti mer administrativnoj otvetstvennosti obshchestvennomu vreditel'stvu, prichinyaemomu narusheniyami zakonodatel'stva o publichnyh zakupkah // *Vestnik Omskoj yuridicheskoy akademii*. – 2017. – № 2. – S. 77–81.
4. Kurlevskij I.V., Ogrina G.V. Administrativnaya otvetstvennost' za narushenie zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme v sfere gosudarstvennyh zakupok // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya*. – 2017. – № 4. – S. 89–91.
5. Ovsipyayn M.V. Problemy organizacii gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok // *Mezhdunarodnyj nauchno-issledovatel'skij zhurnal*. – 2017. – № 9 (63), ch. 1. – S. 31–33. – DOI: 10.23670/IRJ.2017.63.067.
6. Rudenko L.G. Gosudarstvennye i municipal'nye zakupki kak mekhanizm infrastrukturnoj podderzhki malogo predprinimatel'stva // *Transportnoe delo Rossii*. – 2018. – № 6 (139). – S. 125–128.
7. Sidorova M.V., Novosel'ceva M.M. Aktual'nye aspekty funkcionirovaniya sistemy gosudarstvennyh i municipal'nyh zakupok v Rossijskoj Federacii // *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. – 2019. – № 4-2. – S. 177–180.
8. Shahbanova A.M. Kontraktnaya sistema v Rossii s FZ-№44: plyusy i minusy // *Voprosy strukturizacii ekonomiki*. – 2018. – № 2. – S. 8–10.
9. Yuricin A.E., Lavrov Yu.B. O nekotoryh problemah realizacii administrativnoj otvetstvennosti za narusheniya zakonodatel'stva o kontraktnoj sisteme v sfere zakupok // *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie*. – 2017. – № 4. – S. 105–108.

УДК 347.77

СУЩНОСТЬ КОМПЕНСАЦИИ КАК СПОСОБА ЗАЩИТЫ ЗА НАРУШЕНИЕ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВ НА ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ

Микайилова Юлия Александровна,

*студентка магистратуры кафедры юриспруденции, интеллектуальной собственности
и судебной экспертизы,
e-mail: julashkin@mail.ru,*

Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана, г. Москва

В статье рассматриваются особенности действующего законодательства о правовой защите интеллектуальной собственности. Проанализирована сложившаяся судебная практика, связанная с незаконным использованием технических решений, нарушением патентных прав, применяемая судебными органами при рассмотрении дел и определении размера взыскиваемой компенсации при нарушении исключительных прав на технические решения. Рассмотрены подходы к определению сущности института компенсации за нарушение исключительных прав.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, патентообладатель, нарушение исключительных прав, компенсация, защита исключительных прав, убытки, природа компенсации

COMPENSATION AS A WAY TO PROTECT EXCLUSIVE RIGHTS TO TECHNICAL SOLUTIONS

Mikaïilova Yu.A.,

*master's degree student, department of law, intellectual property and forensic examination,
e-mail: julashkin@mail.ru,*

Bauman Moscow State Technical University, Moscow

The article describes the peculiarities of applicable intellectual property law. The existing judicial practice, applies by the judicial authorities when considering cases and determining the amount of compensation claimed in case of violation of exclusive rights to technical solutions, concerning illegal use of technological solutions, patent infringement has been analyzed. Approaches to determining the nature of the institution of compensation for violation of exclusive rights have been considered.

Keywords: intellectual property, patent holder, violation of exclusive rights, compensation, exclusive rights protection, material losses, nature of compensation

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-63-69

Введение

Сущность компенсации определяется в п. 3 ст. 1252 ч. IV Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)¹ и раскрывается таким образом, что «при нарушении исключительного права правообладатель вправе вместо возмещения убытков требовать от нарушителя выплаты компенсации за нарушение указанного права»; «компенсация подлежит взысканию при доказанности факта правонарушения»; правообладатель освобождается от доказывания убытков.

Наряду с этим, в Постановлении Пленума Верховного Суда № 10 от 23.04.2019 года² говорится следующее: «Истец (правообладатель) должен представить обоснование размера взыскиваемой сум-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Пленума Верховного Суда № 10 от 23.04.2019 г. «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

мы. ...Размер подлежащей взысканию компенсации должен быть судом обоснован. При определении размера компенсации суд учитывает, в частности, ...характер допущенного нарушения, срок незаконного использования результата интеллектуальной деятельности, наличие и степень вины нарушителя, в том числе, носило ли нарушение грубый характер, допускалось ли оно неоднократно, вероятные имущественные потери правообладателя, ...и принимает решение, исходя из принципов разумности и справедливости, а также соразмерности компенсации последствиям нарушения».

Законодатель, путем внесения в ГК РФ ст. 1406.1, освобождает лицо, защищающее нарушенное исключительное право на технические решения, от доказывания причиненных ему убытков, определяя возможность требования компенсации, при этом необходимо доказать лишь факт правонарушения. Правоприменитель определяет, что размер компенсации должен быть обоснован, тем самым, по сути, процесс сводится к доказыванию убытков. В исковом заявлении должен быть указан точный размер компенсации, который должен быть обоснован в представленном в суд расчете.

Анализ судебной практики

Ежегодно судами рассматриваются более тысячи дел о нарушении интеллектуальных прав, по спорам о предоставлении или прекращении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, в том числе, об установлении патентообладателя, о признании недействительными, об отказе в признании недействительности патента на технические решения, о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования; об установлении права преждепользования и послепользования и др.

По данным отчетов³ о работе Суда по интеллектуальным правам безусловными «лидерами» при рассмотрении дел, связанных с защитой нарушенных интеллектуальных прав, являются средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, из них больше 85 % приходится на товарные знаки (рисунок 1). Объекты патентных прав занимают около 5 % от общего количества дел по нарушенным правам.

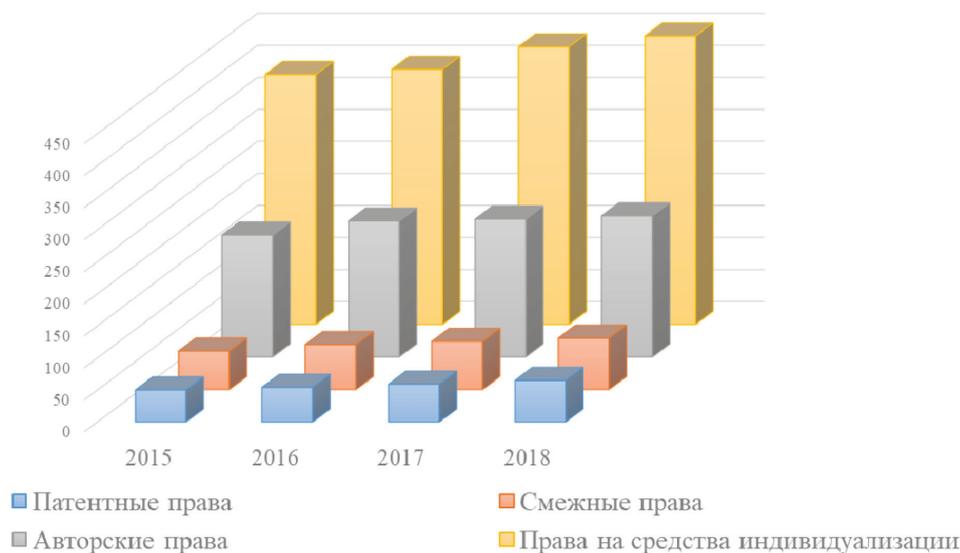


Рисунок 1 – Рассмотрение дел по защите интеллектуальных прав

Прежде всего, любой правообладатель, сталкиваясь с нарушением его прав, при обращении в суд должен определить желаемый результат рассмотрения спора. В существующем законодательстве в соответствии

³ Отчеты Суда по интеллектуальным правам за 2016 год, 2017 год, 2018 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ipc.arbitr.ru/node/13545> (дата обращения: 15.09.2019).

со ст. 1252 ГК РФ⁴ имеется ограниченный перечень требований, заявляемых в судебном порядке правообладателем в целях защиты принадлежащих ему прав. В этот перечень включены следующие требования:

- пресечение действий, нарушающих исключительные права правообладателя, таких как изготовление, предложение к продаже, распространение или иное использование, а также импорт, перевозка, связанные с введением в гражданский оборот контрафактных товаров;

- изъятие и уничтожение контрафактных материальных носителей за счет ответчика;

- возмещение убытков или выплата компенсации.

Основываясь на данных отчетов⁵ о работе Суда по интеллектуальным правам, при рассмотрении дел, связанных с защитой нарушенных прав, компенсация является наиболее распространенной мерой гражданско-правовой ответственности.

При рассмотрении исковых требований о взыскании убытков, в отличие от компенсации, истец обязан доказать ряд обстоятельств, а не только факт правонарушения [4], в частности:

- противоправное поведение (нарушение обязательства);

- наличие убытков (их размер);

- наличие причинно-следственной связи между противоправным поведением и возникшими убытками;

- наличие вины причинителя вреда (убытков).

При этом суд удовлетворяет требования в размере, который истец смог подтвердить документально, не снижая его по своему субъективному усмотрению.

Правовая суть компенсации раскрывается в абз. 1 п. 3 ст. 1252 ГК РФ.

Во-первых, правообладатель вместо возмещения понесенных им убытков может потребовать от нарушителя компенсацию за нарушение исключительного права.

Во-вторых: «Компенсация подлежит взысканию при доказанности факта правонарушения».

В-третьих: «При этом правообладатель, обратившийся за защитой права, освобождается от доказывания размера причиненных ему убытков».

Последняя норма является существенной льготой для лица, защищающего нарушенное исключительное право путем взыскания компенсации. Доказыванию в судебном процессе подлежит исключительно факт нарушения патентных прав, например, путем введения в оборот (предложения к продаже контрафактного товара).

Статья 1406.1 ч. IV ГК РФ⁶, включенная Федеральным законом от 12.03.2014 № 35-ФЗ, действует с 01 января 2015 года и была внесена «в целях повышения ответственности нарушителя... в случаях нарушения исключительного права на изобретение, полезную модель или промышленный образец»⁷. Положения данной статьи предусматривают выплату компенсации вместо возмещения убытков и определяют два способа определения размера таковой:

- 1) в твердой денежной сумме (от десяти тысяч рублей до пяти миллионов рублей – определяется по усмотрению суда исходя из характера нарушения);

- 2) в двукратном размере стоимости права использования технических решений, тем способом, который использовал нарушитель.

С введением в Гражданский кодекс данной статьи компенсация за нарушение исключительных прав объектов патентного института, предусмотренная п. 3 ст. 1252 ГК, стала одним из наиболее распространенных способов защиты нарушенных прав. На рисунке 2 представлена тенденция рассмотрения и вынесения судебных решений в отношении объектов патентных прав при нарушении исключительных прав и требований назначения компенсации.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Отчеты Суда по интеллектуальным правам за 2016 год, 2017 год, 2018 год [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ipc.arbitr.ru/node/13545> (дата обращения: 15.09.2019).

⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.sozd.duma.gov.ru/bill/47538-6> (дата обращения: 20.09.2019).

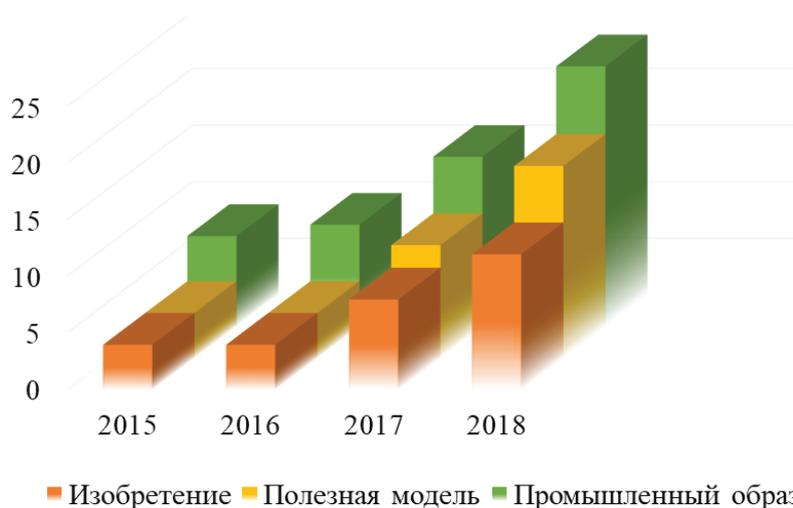


Рисунок 2 – Количество вынесенных судебных решений по взысканию компенсации за нарушение прав патентных объектов

Стратегия ведения судебных споров о защите прав владельцев патентов на изобретение или полезную модель хоть и подчиняется общим правилам, но имеет свои особенности.

Вопрос об определении размера взыскиваемой компенсации в судебной практике всегда являлся спорным, не имеющим однозначно выработанного практического решения [5]. На самом же деле его разрешение непосредственно зависит от того, как воспринимается правовая природа компенсации: штраф ли это или мера восстановительная? «Снижать компенсацию нельзя, штрафовать» или «Снижать компенсацию, нельзя штрафовать».

Анализируя судебную практику, можно прийти к выводу, что практически в каждом случае при рассмотрении дел о нарушении исключительных прав на технические решения и определении размера взыскиваемой компенсации суды выносят решение о ее снижении, при этом нет четких критериев определения размера компенсации ни со стороны законодателя, ни со стороны законоприменителя.

Так, например, Арбитражный суд Тюменской области в своем решении от 22 августа 2018 года по делу № А70-9233/2016 «с учетом принципов разумности и обоснованности» посчитал «наиболее объективным и разумным... и не влекущим ущемление прав истца» взыскание компенсации с ответчика в размере 1 840 000 руб. Истец же представил в суд расчеты компенсации и просил суд «взыскать с ответчика компенсацию за нарушение исключительного права в сумме 5 000 000 руб. в порядке п. 1 ст. 1406.1 ГК РФ за нарушение зарегистрированного за истцом права на изобретение “Способ многоканального видеонаблюдения транспортных развязок”».

Арбитражный суд города Москвы в своем решении от 22.01.2018 года по делу № А40-174112/16-110-1550 «исходя из характера нарушения, степени вины нарушителя, вероятных убытков правообладателем, а также исходя из принципов разумности и справедливости, соразмерности компенсации последствиям нарушения, посчитал возможным уменьшить сумму компенсации до 250 000 рублей». На основании ст. 1406.1 ГК РФ истец просит взыскать компенсацию в размере 1 500 000 руб.

Еще один пример. Арбитражный суд города Москвы в своем решении от 06.02.2018 года по делу № А40-40704/17-5-377 «посчитал возможным уменьшить сумму компенсации... с учетом возможных объемов реализации продукции ответчиком и ее стоимости, принимая во внимание фактические обстоятельства дела, с целью пресечения нарушений исключительных прав истца в установленной части, суд находит обоснованной и соразмерной сумму компенсации в указанном размере». Размер компенсации был уменьшен в 2 раза по сравнению с заявляемым истцом.

При рассмотрении дела № А41-950/18 Десятый арбитражный апелляционный суд города Москва в постановлении от 23 июля 2018 года полностью удовлетворил иски требования истца в части взыскания с ответчика денежной компенсации за нарушение исключительного права на полезную модель по патенту № 97456 в размере 3 000 000 руб.

Отсутствие единого понимания правовой природы компенсации за нарушение исключительных прав создает ряд серьезных проблем для правоприменительной практики. Суды, применяя одни и те же нормы, регулирующие взыскание компенсации за нарушение исключительного права, ведут себя непоследовательно. Это влечет невозможность предвидения результата судебного решения как на стороне истца, которому могут отказать в удовлетворении требования о компенсации в запрашиваемом размере, так и на стороне ответчика, с которого может быть взыскана компенсация в несопоставимом размере в отсутствие его вины или при незначительности правонарушения.

Определение правовой природы компенсации

Стоит рассмотреть правовую природу института компенсации с разных позиций.

Компенсация предусматривает в своем понимании штрафной характер

При анализе положений Гражданского кодекса, предусматривающих возможность взыскания компенсации в двукратной стоимости права использования технических решений, можно считать подобный подход к расчету компенсации как штрафной характер.

В подтверждение того, что компенсация является штрафной санкцией, является установление нижнего предела ее размера. Даже если истец не предоставил никаких обоснований по истребуемой компенсации, а лишь доказан факт нарушения, нарушителю необходимо уплатить 10 000 руб.

Немаловажным является и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2016 года № 28-П. В мотивировочной части Постановления прямо указано, что компенсация, предусмотренная действующим законодательством, по своей природе является штрафной, а оценивая сам способ защиты – компенсации, отнесена к специальным способам защиты. В связи с нематериальным характером объектов интеллектуальной собственности определяются особенности взыскания компенсации (независимо от размера причиненных убытков), а также ограничивает правообладателей в сложности контролировать соблюдение или нарушение исключительных прав и установления приблизительного размера понесенных ими убытков. А поскольку закон позволяет взыскивать компенсацию в размере, который может и превышать размер фактически причиненных ему убытков, это свидетельствует, по мнению Конституционного Суда, о штрафной природе данной меры ответственности⁸.

Некоторые члены Научно-консультационного совета при Суде по интеллектуальным правам также придерживаются позиции отнесения компенсации к штрафному способу защиты прав. Так, по мнению Е.А. Павловой, начальника отдела Исследовательского центра частного права при Президенте РФ, компенсации носят не только восстановительный, но и штрафной характер⁹. В своем комментарии В.О. Калятин, профессор Исследовательского центра частного права им. С.С. Алексеева при Президенте РФ, ссылаясь на часть четвертую Гражданского кодекса РФ и Постановления № 28-П Конституционного Суда РФ, определяет, что названные нормы размера компенсации вводят штрафную ответственность.

Подход, предполагающий снижение сумм компенсаций в связи с их несоразмерностью, усугубляется правовой позицией Суда по интеллектуальным правам по вопросу о распределении судебных расходов¹⁰. Данный подход к распределению судебных расходов при «взыскании компенсации в размере, меньше чем изначально заявленный... влечет отнесение судебных расходов на лиц, участвующих в деле, пропорционально размеру удовлетворенных исковых требований» провоцирует возникновение ситуаций, при которых правообладатель, выигравший дело о защите исключительного права с существенным снижением размера компенсации судом, получит от нарушителя компенсацию в размере

⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 13.12.2016 № 28-П «По делу о проверке конституционности подпункта 1 статьи 1301, подпункта 1 статьи 1311 и подпункта 1 пункта 4 статьи 1515 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с запросами Арбитражного суда Алтайского края» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Протокол № 5. Заседание Научно-консультационного совета при Суде по интеллектуальным правам 5 сентября 2014 года [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.ipc.arbitr.ru/node/13542> (дата обращения: 20.09.2019).

¹⁰ Справка о некоторых вопросах уплаты государственной пошлины при обращении в суд и возмещения судебных расходов по делам, рассмотренным в порядке гражданского и административного судопроизводства: утверждена постановлением Президиума Суда по интеллектуальным правам от 26 февраля 2015 года № СП-23/3 [Электронный ресурс] // Журнал Суда по интеллектуальным правам. – URL: <http://www.ipcmagazine.ru/official-cronicle/on-some-issues-of-payment-of-state-duty-turning-to-the-court-and-compensation-of-court-costs> (дата обращения: 05.09.2019).

меньшем, чем сумма судебных расходов, которую он должен будет возместить [2]. Фактически в выигрыше оказываются нарушители интеллектуальных прав – как при рассмотрении конкретных дел, так и в принципе, поскольку, с учетом наличия риска оказаться в минусе по результатам распределения судебных расходов, вероятность новых обращений потерпевших правообладателей за судебной защитой значительно снижается.

Компенсация – способ защиты исключительного права, преследующий компенсационную цель

В пункте 3 ст. 1252 ГК РФ, тем не менее, прямо указано, что компенсация подлежит взысканию вместо возмещения убытков и что при ее определении следует руководствоваться требованиями разумности и справедливости.

Возмещение убытков является исконным и чисто гражданско-правовым способом защиты гражданских прав. Правило о полном возмещении убытков, предусмотренное в ст. 15 ГК РФ, соответствует одному из основных начал гражданского законодательства – обеспечения восстановления нарушенных прав [1]. Таким образом, компенсация по своей правовой природе носит восстановительный характер.

Многие эксперты и исследователи признают институт компенсации как цель гражданско-правовой ответственности – восстановление правового положения потерпевшего. Гражданско-правовая ответственность, в отличие от уголовной, не имеет карательной направленности в том смысле, что не преследует цели наказания привлекаемого к ответственности лица¹¹. Соглашаясь с данным утверждением, следует все же уточнить, что отсутствие карательной направленности объясняется не столько характером правового воздействия (и в уголовном, и в административном праве есть имущественные санкции), сколько направленностью гражданско-правовых способов защиты на восстановление правового положения лица, чьи субъективные права или охраняемый законом интерес были нарушены [5].

В системе гражданско-правовых способов защиты выделяются способы, которые направлены именно на предупреждение, пресечение возможных нарушений или уменьшение их негативных последствий.

Введение законодателем указанных выше способов исчисления компенсации объясняется скорее не стремлением наказать правонарушителей, а создать для правообладателей большую вероятность получения справедливого возмещения имущественных потерь, вызванных неправомерным использованием объекта интеллектуальной собственности.

Компенсация имеет «двойственную» природу

В целом же при решении вопроса об определении размера компенсации за нарушение исключительного права следует руководствоваться концепцией о ее «двойственной» природе. И восстановительная, и штрафная функции являются в известной степени крайностями. Последовательное проведение идеи о восстановительной природе компенсации, с учетом нематериального характера объектов интеллектуальной собственности, их доступности и простоты копирования, приведет к ситуации, когда нарушители будут сознательно использовать охраняемые объекты без разрешения правообладателя. Зачем тратить время и деньги на поиск правообладателя, ведение переговоров, заключение и соблюдение условий лицензионных договоров, если можно просто использовать техническое решение, а затем длительное время судиться и спустя много месяцев или даже лет выплатить компенсацию, соразмерную цене договора, который был бы заключен, если бы нарушитель действовал правомерно? Идея о штрафном характере компенсации вступает в явное противоречие с природой, целями и функциями гражданско-правовой ответственности, в связи с чем также не является приемлемой.

Компенсация имеет двойственную природу, поскольку направлена на восстановление имущественного положения, но также обеспечивает превенцию возможных правонарушений в области интеллектуальных прав [3], наказание ответчика.

Некоторые эксперты указывают на то, что компенсация представляет «гибридный» способ защиты нарушенных прав. Так, М. Кольцдорф отмечает, что «по своей правовой природе компенсация является мерой гражданско-правовой ответственности, направленной прежде всего на восстановление имущественного положения лица, чье право нарушено. Наряду с этим в силу своего штрафного характера она направлена на превенцию нарушений». Н. Гуляева указывает: «Взыскание компенсации выполняет

¹¹ Гражданское право: учебник: в 3 т. Т. 1 / под ред. А.П. Сергеева. – М.: ТК Велби, 2008. – С. 943.

как компенсационную, так и превентивную функцию. Противоречит ли данный способ защиты принципу о компенсационной природе гражданско-правовой ответственности? Представляется, что нет, ведь штрафная и превентивная функции не чужды институту юридической ответственности». А. Довгалюк поясняет в своей комментарии, что «компенсация по своей правовой природе является специальной мерой гражданско-правовой ответственности, сочетающей штрафную и компенсационную функции».

Заключение

Проанализировав судебную практику, можно сделать вывод о том, что компенсация является самым распространенным способом защиты нарушенных исключительных прав правообладателей. В связи с тем, что ни законодатель, ни правоприменитель не выработали определенных критериев и подходов к определению размера компенсации, суды принимают решения

о снижении размера компенсации практически в каждом рассматриваемом деле, стремясь не допустить «обогащения» правообладателя за счет правонарушителя.

Изучив действующее законодательство о правовой защите интеллектуальной собственности, можно сделать вывод, что институт компенсации стоит рассматривать как способ защиты нарушенных исключительных прав, сочетающий в себе и восстановительную и штрафную функции. Такой характер компенсации может способствовать снижению нарушения прав патентообладателей и правомерному использованию технических решений.

Список литературы

1. *Гаврилов Э.* Совершенствование законодательства о компенсации за нарушение исключительного права в связи с Постановлением Конституционного Суда РФ от 13 декабря 2016 года № 28-П // *Хозяйство и право.* – 2017. – № 3. – С. 18–32.
2. *Иванов Н.В.* Компенсация за нарушение исключительного права: проблемы определения размера ответственности // *Закон.* – 2017. – № 10. – С. 135–144.
3. Компенсация за нарушение исключительных прав: вопросы квалификации / Г. Гаджиев [и др.] // СПС «КонсультантПлюс».
4. *Резникова И.С.* Судебная защита исключительных прав на полезные модели и изобретения // *Имущественные отношения в Российской Федерации.* – 2017. – № 7. – С. 42–46.
5. *Смирнова Е.А., Шишанова А.А.* Проблемы определения размера компенсации за нарушение исключительного права // *ИС. Промышленная собственность.* – 2018. – № 3. – С. 13–24.

References

1. *Gavrilov E.* Sovershenstvovanie zakonodatel'stva o kompensacii za narushenie isklyuchitel'nogo prava v svyazi s Postanovleniem Konstitucionnogo Suda RF ot 13 dekabrya 2016 goda № 28-P // *Hozyajstvo i pravo.* – 2017. – № 3. – S. 18–32.
2. *Ivanov N.V.* Kompensaciya za narushenie isklyuchitel'nogo prava: problemy opredeleniya razmera otvetstvennosti // *Zakon.* – 2017. – № 10. – S. 135–144.
3. Kompensaciya za narushenie isklyuchitel'nyh prav: voprosy kvalifikacii / G. Gadzhiev [i dr.] // SPS «Konsul'tantPlyus».
4. *Reznikova I.S.* Sudebnaya zashchita isklyuchitel'nyh prav na poleznye modeli i izobreteniya // *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoj Federacii.* – 2017. – № 7. – S. 42–46.
5. *Smirnova E.A., Shishanova A.A.* Problemy opredeleniya razmera kompensacii za narushenie isklyuchitel'nogo prava // *IS. Promyshlennaya sobstvennost'.* – 2018. – № 3. – S. 13–24.

УДК 340.15 (075.8)

ОСОБЕННОСТИ СЕМЕЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РИМСКОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Романова Ирина Николаевна,

*канд. юрид. наук, доцент,
заведующий кафедрой гражданского права и процесса,
e-mail: iromanovarzn@bk.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Рязани,*

Михайлова Ирина Александровна,

*д-р юрид. наук, профессор, профессор кафедры гражданского права и процесса,
Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Рязани,
профессор кафедры гражданского и предпринимательского права,
e-mail: irina_mikhaylova@list.ru,
Российская государственная академия интеллектуальной собственности, г. Москва*

В рамках настоящей статьи в общем виде исследуется специфика законодательной регламентации семейных отношений в частном праве Древнего Рима. Авторами отмечается, что на протяжении довольно длительного времени семья сохраняла свою исключительность и присущую ей замкнутость, и лишь постепенно складывающиеся в ней отношения стали подпадать под гражданско-правовое регулирование, а юридическая регламентация продолжала все глубже проникать в семью, распространяясь сначала на имущественные, а потом и личные отношения ее членов.

Ключевые слова: брачное право, отцовское право, опекуновское право, консорциум, агнатическая семья, когнатическая семья

PECULIARITIES OF FAMILY LAW REGULATION IN ROMAN PRIVATE LAW

Romanova I.N.,

*candidate of juridical sciences, associate professor,
heard of the department of the civil law and process,
e-mail: iromanovarzn@bk.ru,
Ryazan branch of Moscow Witte University, Ryazan,*

Mikhaylova I.A.,

*doctor of law, professor, professor of the department of civil law and process,
Ryazan branch of Moscow Witte University, Ryazan,
professor, department of civil and business law,
e-mail: irina_mikhaylova@list.ru,
Russian State Academy of Intellectual Property, Moscow*

In the framework of this article, the specificity of the legislative regulation of family relations in the private law of ancient Rome is examined in general. The authors notes that for quite a long time the family retained its exclusivity and its inherent closeness, and only gradually the relations developing in it began to fall under civil law regulation, and the legal regulation continued to penetrate deeper and deeper into the family and personal relationships of its members.

Keywords: marriage law, father's law, custody law, consortium, agnatic family, cognatic family

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-70-73

В римском частном праве впервые в мировой истории были разработаны основные представления о правосубъектности граждан, которые стали фундаментом для дальнейшего развития законодательства, регламентирующего гражданско-правовой, а затем и семейно-правовой статус физических лиц. Именно в Древнем Риме началась мировая история становления правового регулирования семейных правоотношений. Совокупность правовых предписаний о правах и обязанностях субъектов этих правоотношений представляла собой один из разделов римского частного права [6, с. 51]. Этот раздел, называемый «семейное право» (*status familiae*), в свою очередь, подразделялся на следующие институты:

1) брачное право, объединявшее совокупность правил, устанавливающих условия и порядок заключения брака, личные и имущественные права и обязанности супругов, статус принадлежавшего им имущества, а также основания, процедуру и последствия расторжения брака;

2) отцовское право, регулирующее отношения, возникавшие между отцом – носителем родительской власти в римском праве – и его детьми;

3) опекуновское и попечительское право, регламентирующее порядок оказания заботы и попечения о лицах, не обладавших полной гражданской дееспособностью.

Анализ римского семейного права необходимо начать с выявления сущности категории «семья» (*familia*), которая являлась базисом государственной и общественной жизни. Как уже подчеркивалось, семейное положение (*status familiae*) имело чрезвычайно важное значение для определения гражданско-правового статуса лица, наряду с его *status libertatis* и *status civitatis*. Именно совокупность названных состояний предопределяла объем и содержание гражданской дееспособности физических лиц, проживавших в Древнем Риме, и, следовательно, их способность самостоятельно участвовать в гражданском обороте.

Древнеримская семья, называемая «агнатической» (от слова «агнат»), объединялась под властью главы семьи – домовладыки, называвшегося *pater familias*. Его власть была абсолютной и юридически распространялась как на жену и детей, так и на вещи, имущество, включая рабов. С течением времени правовые представления о власти домовладыки расширялись и углублялись, и в содержании этой власти стали выделять власть над: 1) вещами и рабами (*dominica potestas*); 2) над женой (*manus mariti*); над детьми (*patria potestas*); над другими лицами, не состоявшими в родстве с *pater familias*, но проживавшими под его кровлей, например, женами сыновей, их детьми от другого брака и др. (*mancipium*). По общему правилу, власть главы агнатической семьи (*pater familias*) прекращалась только с его смертью или по его воле.

Одной из важных особенностей римского семейного права, особенно на древнем этапе его развития, было подразделение всех членов семьи на так называемых агнатов и когнатов. Различие между ними заключалось в наличии или отсутствии кровного родства между *pater familias* и тем или иным лицом, входящим в состав его семьи. В древнейшие времена кровные узы между жителями Рима еще не имели того правового значения, которое им стало придаваться впоследствии. Гораздо более важным в тот период являлся иной фактор – совместное проживание и совместный труд, необходимый для обеспечения потребности в питании, в крыше над головой, в отражении нападений со стороны чужаков и т.д. Лица, проживающие в такой общности имущества, жилого помещения и повседневных трудов, назывались агнаты, а связь, существовавшая и признававшаяся между такими лицами, стала называться агнатической связью. Агнатическая семья существовала в Риме достаточно долго – до тех пор, пока римская семья представляла собой сообщество производителей, при этом близость агнатического родства воспринималась как близость связей, которое *personae alieni iuris*, то есть лицо, не обладавшее полной гражданской дееспособностью, имело с представителями старшего поколения, с главой семьи. Именно такая личная и имущественная общность стала называться *familia*, а возглавлявшее ее лицо – *pater familias*.

При этом положение агнатов в рамках одной семьи не было абсолютно одинаковым, они подразделялись в зависимости от близости к главе семьи, главе консорциума. Ближайшую к нему группу составляли те агнаты, которые действительно находились и трудились (как правило, относительно длительное время) в одном консорциуме, непосредственно подчиняясь его главе. Такие лица стали называться *personae sui iuris* (дословно – лица своего права) или просто *sui* – «свои», «близкие». К остальным агнатам относились те, кто когда-то был или мог стать членом данного консорциума, возглавляемого *pater familias*. Приведенная градация имела правовое значение, в первую очередь, при решении

вопросов наследственного права или при назначении попечителей и опекунов [1, с. 23].

С течением времени, однако, агнатическая связь стала признаваться все менее значимой, и приоритет в римском семейном праве был отдан связи когнатической – то есть кровно-родственной, означавшей непосредственное или косвенное происхождение от одного и того же предка. Степень кровно-родственной связи определялась по совсем иным критериям, чем агнатическая связь. В этой сфере римляне вновь были первыми, кто разработал учение о линиях и степенях родства, широко применяющееся и в настоящее время [4, с. 73]. Родство подразделялось, во-первых, на две линии – по отцовской и по материнской линии; далее различались лица, происходящие в непрерывной последовательности одно от другого (дед-отец-внук-правнук), и лица, происходящие от общего предка, но не одно от другого (братья и сестры, дяди и тети, племянники и племянницы и т.д.). Первая группа родственников называлась родственниками по прямой, а вторая – по боковой линии родства. При этом родственники по прямой линии родства могли быть восходящими (от сына к отцу и деду) и, напротив, нисходящими (от отца к сыну и внуку).

Кроме того, различались родственники полнородные (*germani*) и неполнородные, которые, в свою очередь, подразделялись на единокровных, то есть рожденных разными женщинами от одного отца (*consanguinei*), и единоутробных, то есть рожденных одной матерью от разных отцов (*uterine*). При характеристике родственного статуса важное значение имело также, был ли ребенок рожден от законного брака своих родителей (*legitimi*), или же он был внебрачным (*bastard, vulgo concepti*).

Решающее значение в наследственных отношениях играла так называемая степень родства, определявшая уровень близости наследников к умершему родственнику. Данный критерий широко применяется во многих современных правовых системах, в том числе и в Российской Федерации. Так, в Гражданском кодексе предусмотрено, что «степень родства определяется числом рождений, отделяющих родственников одного от другого» (абз. 2 п. 1 ст. 1145 ГК РФ), и именно от этого показателя зависит, будет ли призван к наследованию тот или иной родственник или нет¹.

Представления о брачно-семейном союзе древних римлян, как и взгляды относительно других сфер общественных отношений, не были неизменными, поэтому на протяжении римской истории последовательно сменяли друг друга три формы (вида) римской семьи: 1) консорциум; 2) патриархальная семья агнатов и 3) когнатическая семья.

1. Консорциум (*consortium*). В период становления Рима римская семья мало чем отличалась от таких же союзов, образовавшихся у других племен и народов. После распада рода отдельные его представители объединялись в союзы, основанные на совместном проживании и совместном труде, вследствие чего возникали некие семейные общины, возглавляемые старейшиной, которому все беспрекословно подчинялись. Сведений, которые могли бы охарактеризовать особенности консорциума, почти не сохранилось, и он остался в римской истории только как основа, фундамент для становления и развития будущих римских семейных союзов [2, с. 78].

2. Патриархальная (агнатическая) семья образовалась в тот период, когда развитие производительных сил сделало возможным существование производственных групп (союзов) меньших, чем консорциум. Новые семьи были замкнутыми хозяйственными объединениями, целью которых было совместное проживание и совместный труд для обеспечения существования, сохранения и продолжения семьи [3, с. 216]. Под властью старейшины (*patria potestas*), которого стали называть домовладыкой, находились не только его жена и родичи (сыновья, внуки, невестки), но и все остальные члены общности, даже не состоявшие с ним в кровном родстве (его агнаты), а также принадлежавшие им рабы, домашние животные и рабочий скот.

При этом римский гражданин считался *pater familias* даже в том случае, если у него было ни жены, ни детей, ни внуков. Данное понятие обозначало лицо, над которым не было родительской власти, поэтому оно расценивалось как носитель семейной власти не только осуществляемой, но и потенциальной². Это суждение основывалось на известной сентенции Гая: «Домовладыкой („отцом семейства“) называется тот, кому принадлежит власть в семье, и правильно он так называется, хотя у него и не

¹ Новицкий И.Б. Римское право: учебник. – М.: Ассоциация «Гуманитарное знание», 1993. – 184 с. – С. 67.

² Римское частное право: учебник / под ред. И.Б. Новицкого, И.С. Перетерского. – М.: Юристъ, 2001. – 544 с. – С. 307.

было сына»³. Главной отличительной особенностью римской семьи, сформировавшейся в этот период, было представление о *patria potestas* как о практически безграничной власти домовладыки над всеми проживавшими с ним лицами, как состоявшими, так и не состоявшими с ним в кровном родстве, которые с позиции римского права признавались *personae alieni iuris* – лицами, состоящими во власти *pater familias*. Это означало, что их гражданско-правовой статус во многом уподоблялся положению рабов, и применительно к ним *pater familias* мог совершить любые действия, в том числе убийство жены, дочери или сына. Единственное ограничение такой возможности установил Ульпиан, утверждающий, что отец не имеет права убить сына, не выслушав его оправданий, и что он должен обвинить его перед префектом или начальником провинции [5, с. 63].

3. Когнатическая семья пришла на смену семьи агнатической, заменив кровным родством прежние социально-хозяйственные связи и значительно улучшив правовое положение *personae alieni iuris*. Этот вид римской семьи во многом напоминает современные семейные союзы, так как она представляла собой объединение супругов, их детей и внуков, а также других кровных родственников супругов (родителей мужа или жены, племянников или племянниц и т.д.), в котором власть *pater familias* уже не была такой неограниченной и беспредельной, как в древности, поскольку на протяжении достаточно долгого исторического периода, особенно в эпоху классического римского права, были выработаны положения, направленные на установление препятствий жестокости и неоправданности действий *pater familias* [7, с. 116]. Этот процесс был продолжен и в императорский период, когда были созданы надежные гарантии юридической защиты личности, в том числе находящихся под властью домовладыки.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что семья достаточно долго сохраняла свою замкнутость и исключительность, но постепенно складывающиеся в ней отношения подпадали под гражданско-правовое регулирование, вследствие чего власть *pater familias* стала гражданско-правовым учреждением, а юридическая регламентация продолжала все глубже проникать в семью, распространяясь сначала на имущественные, а потом и личные отношения ее членов.

Список литературы

1. *Ананьев А.Г.* К вопросу о правовой природе наследования по праву представления // *Наследственное право*. – 2014. – № 3. – С. 22–25.
2. *Ананьев А.Г., Хлыстов М.В.* *Право собственности и иные вещные права*. – Рязань, 2014. – 112 с.
3. *Памятники римского права: Законы XII Таблиц. Институции Гая. Дигесты Юстиниана*. – М.: Зерцало, 1997. – 608 с.
4. *Перетерский И.С.* *Дигесты Юстиниана: очерки по истории составления и общая характеристика*. – М.: Юридическая литература, 1956. – 125 с.
5. *Скрипильев Е.А.* *Основы римского права*. – М.: Статут, 2003. – 180 с.
6. *Транквилл Г.С.* *Жизнь двенадцати цезарей: в 2 т.* – М.: Художественная литература, 1990. – 208 с.
7. *Шершеневич Г.Ф.* *Наука гражданского права в России*. – М.: Статут, 2003. – 250 с.

References

1. *Anan'ev A.G.* K voprosu o pravovoj prirode nasledovaniya po pravu predstavleniya // *Nasledstvennoe pravo*. – 2014. – № 3. – S. 22–25.
2. *Anan'ev A.G., Hlystov M.V.* *Pravo sobstvennosti i inye veshchnye prava*. – Ryazan', 2014. – 112 s.
3. *Pamyatniki rimskogo prava: Zakony XII Tablic. Institucii Gaya. Digesty Yustiniana*. – M.: Zercalo, 1997. – 608 s.
4. *Pereterskij I.S.* *Digesty Yustiniana: ocherki po istorii sostavleniya i obshchaya harakteristika*. – M.: Yuridicheskaya literatura, 1956. – 125 s.
5. *Skipilev E.A.* *Osnovy rimskogo prava*. – M.: Statut, 2003. – 180 s.
6. *Trankvill G.S.* *Zhizn' dvenadcati cezarej: v 2 t.* – M.: Hudozhestvennaya literatura, 1990. – 208 s.
7. *Shershenevich G.F.* *Nauka grazhdanskogo prava v Rossii*. – M.: Statut, 2003. – 250 s.

³ *Пухан И., Поленак-Акимовская М.* *Римское право: учебник: пер. с македонского / под ред. В.А. Томсинова*. – М.: Зерцало, 1999. – 448 с. – С. 258.

УДК 343.131

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ ПОДОЗРЕВАЕМЫХ И ОБВИНЯЕМЫХ НА ОБЩЕНИЕ СО СВОИМИ ЗАКОННЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ

Теплякова Ольга Алексеевна,
заместитель заведующего кафедрой уголовного права и процесса,
e-mail: oteplyakova@muiv.ru,
Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

В статье обосновывается необходимость дополнения российского уголовно-процессуального закона гарантиями прав несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых и их законных представителей на общение друг с другом. Отражено наличие у законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого ряда прав на выполнение тех действий, успешное выполнение которых для самого несовершеннолетнего лица было бы затруднительным, а в каких-то случаях и невозможным. Приведен пример, что в УПК Республики Молдова закреплено право как законного представителя пострадавшего, потерпевшего, гражданского истца, так и законного представителя подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, допущенного в этом качестве к участию в уголовном судопроизводстве, беспрепятственно и в конфиденциальных условиях общаться с представляемым им лицом без ограничения количества и продолжительности бесед. Предложено, что законным представителям должна быть гарантирована возможность защищать права и интересы представляемых лиц – несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых, и для обеспечения такой возможности необходимо предоставить законным представителям такие же права на свидание с несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым, какие имеет защитник.

Ключевые слова: несовершеннолетний подозреваемый или обвиняемый, задержание, заключение под стражу, законные представители

PROCEDURAL GUARANTEES OF RIGHTS OF MINORS SUSPECTED AND ACCUSED TO COMMUNICATE WITH ITS LEGAL REPRESENTATIVES

Teplyakova O. A.,
deputy head of the department of criminal law and procedure,
e-mail: oteplyakova@muiv.ru,
Moscow Witte University, Moscow

The article substantiates the need to supplement the Russian criminal procedural law with guarantees of the rights of juvenile suspects, accused and their legal representatives to communicate with each other. The important presence of the legal representative of the minor suspect, the accused has a number of rights to perform those actions, the successful implementation of which for the minor would be difficult, and in some cases impossible. An example is given that the Code of Criminal Procedure of the Republic of Moldova enshrines the right, both of the legal representative of the injured, injured, civil plaintiff, and of the legal representative of the suspect, accused, defendant, admitted to participate in criminal proceedings in this capacity, to freely and confidentially communicate with him person without limiting the number and duration of conversations. It is proposed that legal representatives should be guaranteed the ability to protect the rights and interests of represented persons - minor suspects, accused, and to ensure this possibility it is necessary to provide legal representatives with the same rights to visit a minor suspect or accused as the defense attorney.

Keywords: minor suspect or accused, detention, legal representatives

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-74-77

Конвенция ООН о правах ребенка¹ требует, чтобы каждый ребенок, который обвиняется в нарушении уголовного законодательства, имел такие гарантии, как получение помощи, необходимой при подготовке и осуществлении своей защиты, в том числе помощи родителей или законных опекунов (ст. 40).

В связи с эмоциональной, духовной и интеллектуальной незрелостью несовершеннолетних, обусловливающей неспособность самостоятельно и в полной мере защищать свои права и законные интересы относительно сферы уголовного правосудия, международно-правовыми стандартами предусмотрены гарантии, обеспечивающие режим повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних. В юридической литературе по поводу установления режима повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних отмечается, что в международном праве эта идея является основной, выступающей в качестве принципа отправления правосудия в отношении несовершеннолетних².

Как справедливо отмечал известный ученый и педагог Л.Л. Каневский, хотя несовершеннолетний обвиняемый и является самостоятельным субъектом процессуальных прав и обязанностей, тем не менее он нуждается в помощи при их реализации [2].

Особенно сложны для несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого ситуации, когда в связи с задержанием или применением к нему в качестве меры пресечения заключения под стражу ограничиваются его свобода и личная неприкосновенность. В подобных ситуациях родители или опекуны могут не только помогать несовершеннолетнему реализовывать свои процессуальные права и обязанности, но и оказывать психологическую и эмоциональную поддержку подростку, оказавшемуся в экстремальной ситуации [6].

Но родителям было бы трудно делать все это без непосредственного общения с ребенком. Думается, не случайно и то, что согласно принципам ООН защиты лиц, подвергаемых задержанию или заключению³, даже взрослому лицу, которое задержано или находится в заключении, предоставляется право на посещение членами семьи (принцип 19) [4].

Родителям или опекунам необходимы свидания (встречи) и непосредственное общение с ребенком, причем, как правило, наедине. Это необходимо как для обсуждения подозрения или обвинения, для выработки позиции стороны защиты и тактики защиты, для согласования дальнейшей линии поведения, так и для решения других возможных вопросов, например, о замене защитника (ст. 50 УПК РФ) [3; 5].

Уголовно-процессуальный закон предусматривает привлечение к обязательному участию в уголовном деле законных представителей несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого (ст. 48 УПК РФ). Под законными представителями понимаются родители, усыновители, опекуны и другие лица, перечисленные в п. 12 ст. 5 УПК РФ. Порядок участия законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого в досудебном производстве и в судебном заседании регламентирован в статьях 426 и 428 УПК РФ.

Представляется важным наличие у законного представителя несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого ряда прав на выполнение тех действий, успешное выполнение которых для самого несовершеннолетнего лица было бы затруднительным, а в каких-то случаях и невозможным: делать письменные замечания о правильности и полноте записей в протоколах следственных действий; заявлять ходатайства и отводы; приносить жалобы на действия, бездействие или решения должностных лиц, выступающих со стороны обвинения, и суда; представлять доказательства; знакомиться со всеми материалами уголовного дела (по окончании предварительного расследования); участвовать в прениях; участвовать в заседании судов различных инстанций (ч. 2 ст. 426, ч. 1 ст. 428 УПК РФ).

В уголовно-процессуальном законе закреплен также принцип обеспечения права на защиту, который, в частности, означает, что подозреваемому и обвиняемому обеспечивается право на защиту, ко-

¹ Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989). Конвенция ратифицирована Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1 (вступила в силу для СССР 15.09.1990) [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс».

² Дикарев И.С. Принцип повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2007. – № 5. – С. 37.

³ Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме. Принят резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 9 декабря 1988 года [Электронный ресурс]. – URL: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/detent.shtml (дата обращения: 14.01.2020).

торое они могут осуществлять не только лично или с помощью защитника, но и с помощью законного представителя (ч. 1 ст. 16 УПК РФ). Причем в предусмотренных законом случаях обеспечение обязательного участия законного представителя подозреваемого или обвиняемого – это обязанность должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу (ч. 3 ст. 16 УПК РФ) [1].

В развитие этих положений закреплены права подозреваемого, обвиняемого пользоваться помощью защитника, иметь с ним свидание, причем наедине и конфиденциально (п. 3 ч. 4 ст. 46, п. 9 ч. 4 ст. 47, ч. 4 ст. 92 УПК РФ). Что касается законных представителей несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого, то уголовно-процессуальный закон предписывает незамедлительно извещать их о задержании, заключении под стражу или продлении срока содержания под стражей представляемого лица (ч. 3 ст. 423 УПК РФ). Однако, ни права самого несовершеннолетнего на общение (свидания) со своими законными представителями, ни прав законных представителей на свидание с несовершеннолетним подозреваемым, обвиняемым в уголовно-процессуальном законе в общем виде не предусмотрено [6].

Лишь в части 13 ст. 107 УПК РФ предусмотрены встречи подозреваемого или обвиняемого, находящегося под домашним арестом, как с защитником, так и с законным представителем. Но при применении к несовершеннолетнему домашнего ареста проблем его общения со своими родителями или другими законными представителями меньше, так как он должен находиться в домашних условиях.

Для случаев же задержания несовершеннолетнего, заключения его под стражу существующий процессуальный регламент не вполне соответствует принципу обеспечения права на защиту. На практике это может затруднять подросткам непосредственное общение с законными представителями, затруднять последним защиту представляемых лиц от уголовного преследования, которое может быть и не вполне законным.

Для сравнения отметим, что в УПК Республики Молдова закреплено право как законного представителя пострадавшего, потерпевшего, гражданского истца, так и законного представителя подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, допущенного в этом качестве к участию в уголовном судопроизводстве, беспрепятственно и в конфиденциальных условиях общаться с представляемым им лицом без ограничения количества и продолжительности бесед⁴.

В целях совершенствования российского уголовно-процессуального закона целесообразно закрепить в нем в качестве общего правила право несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого на свидания со своим законным представителем. Соответствующие дополнения и изменения следует внести в ч. 4 ст. 46, ч. 4 ст. 47, ч. 4 ст. 92 УПК РФ.

В уголовном судопроизводстве законный представитель обвиняемого относится к стороне защиты и выполняет функцию защиты от обвинения (уголовного преследования) наряду с другим участником – защитником (п. 45, 46 ст. 5 УПК РФ). Поэтому законным представителям должна быть гарантирована возможность защищать права и интересы представляемых лиц – несовершеннолетних подозреваемых, обвиняемых. Для обеспечения такой возможности логично предоставить законным представителям такие же права на свидание с несовершеннолетним подозреваемым или обвиняемым, какие имеет защитник (п. 1 ч. 1 ст. 53 УПК РФ), то есть конфиденциально и наедине, в том числе и до первого допроса представляемого лица.

В заключение отметим, что отсутствие в действующем уголовно-процессуальном законе прямого указания на наличие у несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого и у его законного представителя прав на свидания и общение друг с другом не означает отсутствия у них этих прав. Правила ООН, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила)⁵ относят к основным процессуальным гарантиям в числе других и право на присутствие родителей или опекуна (правило 7, правило 15.2).

Следует учитывать и нормы российского семейного законодательства, которое возлагает на родителей права и обязанности защищать права и интересы своих детей (ч. 1 ст. 64 СК РФ). При этом

⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14 марта 2003 года № 122-XV (п. 3 ч. 1 ст. 78) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.legislationline.org/ru/documents/section/criminal-codes> (дата обращения: 14.01.2020).

⁵ Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила). Приняты резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 года [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

родители наделены статусом законных представителей своих детей, выступающих в защиту их прав и интересов в отношениях с любыми физическими и юридическими лицами, в том числе в судах, без специальных полномочий. В статье 55 СК РФ закреплено право ребенка на общение с родителями и другими родственниками. Там же указано, что ребенок, находящийся в экстремальной ситуации (задержание, арест, заключение под стражу, нахождение в медицинской организации и другое), имеет право на общение со своими родителями (лицами, их заменяющими) и другими родственниками в порядке, установленном законом.

Список литературы

1. Дикарев И. С. Принцип повышенной защиты прав и законных интересов несовершеннолетних // Российская юстиция. – 2007. – № 5. – С. 37–39.
2. Каневский Л.Л. Криминалистические проблемы расследования и профилактики преступлений несовершеннолетних. – Красноярск, 1991. – С. 133, 134.
3. Куликова М. М. Участие родителей несовершеннолетних в качестве законных представителей в уголовном процессе // Судья. – 2015. – № 7. – С. 47–50.
4. Лавдаренко Л.И. Некоторые вопросы обеспечения повышенной защиты прав несовершеннолетних в соответствии с международными стандартными правилами отправления правосудия // Несовершеннолетний как субъект права: материалы Всероссийской научно-практической конференции (г. Иркутск, 14 ноября 2015 г.). – Иркутск: ИГУ, 2015. – С. 111–114.
5. Литвинцева Н.Ю. Актуальные проблемы процессуального статуса законных представителей несовершеннолетнего подозреваемого и обвиняемого // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2017. – № 4. – С. 66–75.
6. Шайдуллина Э.Д. Вопросы участия законных представителей несовершеннолетних в уголовном судопроизводстве // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2016. – № 4 (26). – С. 72–75.

References

1. Dikarev I.S. Princip povyshennoj zashchity prav i zakonnyh interesov nesovershennoletnih // Rossijskaya yusticiya. – 2007. – № 5. – S. 37–39.
2. Kanevskij L.L. Kriminalisticheskie problemy rassledovaniya i profilaktiki prestuplenij nesovershennoletnih. – Krasnoyarsk, 1991. – S. 133, 134.
3. Kulikova M.M. Uchastie roditelej nesovershennoletnih v kachestve zakonnyh predstavitelej v ugolovnom processe // Sud'ya. – 2015. – № 7. – S. 47–50.
4. Lavdarenko L.I. Nekotorye voprosy obespecheniya povyshennoj zashchity prav nesovershennoletnih v sootvetstvii s mezhdunarodnymi standartnymi pravilami otpravleniya pravosudiya // Nesovershennoletnij kak sub'ekt prava: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii (g. Irkutsk, 14 noyabrya 2015 g.). – Irkutsk: IGU, 2015. – S. 111–114.
5. Litvinceva N. Yu. Aktual'nye problemy processual'nogo statusa zakonnyh predstavitelej nesovershennoletnego podozrevaemogo i obvinyaemogo // Sibirskie ugolovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya. – 2017. – № 4. – S. 66–75.
6. Shajdullina E.D. Voprosy uchastiya zakonnyh predstavitelej nesovershennoletnih v ugolovnom sudoproizvodstve // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. – 2016. – № 4 (26). – S. 72–75.

УДК 343.61

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СТАВЯЩИХ В ОПАСНОСТЬ ЖИЗНЬ И ЗДОРОВЬЕ ЧЕЛОВЕКА

Козлов Антон Вячеславович,

магистрант 2 курса,

e-mail: justatiana@rambler.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва,

Досюкова Татьяна Викторовна,

канд. юрид. наук, доцент кафедры уголовного права и процесса,

e-mail: tdosukova@miiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Преступления, ставящие в опасность жизнь и здоровье человека, являются общественно опасными деяниями, которые создают или не устраняют реальную опасность причинения вреда жизни или здоровью другого человека. Преступления, ставящие в опасность жизнь или здоровье, – это посягающие на безопасность указанных физических благ личности общественно опасные деяния, ответственность за которые предусмотрена ст. 116, 119, 120, ч. 1 ст. 122, ч. 1 и 2 ст. 123, ст. 125 УК РФ. Несмотря на то, что теоретические аспекты уголовной ответственности против жизни и здоровья считаются одними из наиболее развитых преступлений в науке уголовного права, ставящими в опасность жизнь и здоровье, им уделялось очень мало внимания. Отсутствие единой точки зрения относительно определения и видов преступлений, которые угрожают жизни и здоровью человека, приводит к трудностям в квалификации этих преступлений и отграничении их от других связанных элементов.

Ключевые слова: преступление, уголовное законодательство, жизнь, здоровье, человек, квалификация, проблема, отграничение

TOPICAL PROBLEMS OF CLASSIFICATION OF CRIMES ENDANGERING A PERSONS LIFE AND HEALTH

Kozlov A.V.,

master student, 2 course,

e-mail: justatiana@rambler.ru,

Moscow Witte University, Moscow,

Dosyukova T.V.,

candidate of law, associate professor at the department of criminal law and procedure,

e-mail: tdosukova@miiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow

Crimes that endanger the life and health of a person are socially dangerous acts that create or do not eliminate the real danger of harming the life or health of another person, if the guilty person has no direct intention with regard to possible consequences in case of danger. Crimes endangering life and health are those violating the safety of given person's welfare the responsibility of which is regulated by art.116, 119, 120, p.1 art.122, p.1 art.123, art.125 of Criminal Code. Despite the fact that theoretical aspects of penal responsibility against life and health are considered as one of the most developed crimes in criminal law they were deprived of scrupulous attention. The lack of a single point of view regarding the definition and types of crimes that threaten human life and health leads to difficulties in qualifying these crimes and distinguishing them from other related elements.

Keywords: crime, criminal law, life, health, person, qualification, problem, delimitation

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-78-82

Стратегической задачей Российской Федерации в условиях глобализации признается обеспечение прав и свобод человека. Вследствие этого особого внимания заслуживает последовательная оптимизация механизма уголовно-правового регулирования, преследующая в качестве основополагающей цели гармонизацию законодательных и организационно-практических ресурсов по нейтрализации причин и условий, порождающих преступления против жизни и здоровья личности, и совершенствование правоприменительной деятельности.

Личная безопасность является составной частью национальной и общественной безопасности Российской Федерации.

Особенности квалификации ст. 116 УК РФ¹ заключаются в том, что для данного состава преступления характерно наличие насильственных действий, которые причиняют физическую боль потерпевшему, но эти действия не должны влечь за собой последствия ст. 115 УК РФ, а именно «...умышленное причинение легкого вреда здоровью, вызвавшего кратковременное расстройство здоровья или незначительную стойкую утрату общей трудоспособности», а также не должны носить характер ст. 117 УК РФ истязания, а именно «...Причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями...».

Причины избиения могут быть самыми разными – враждебные отношения, ревность, обида, месть – за исключением хулиганских мотивов.

Избиение должно быть преднамеренным. Если действия совершаются непреднамеренно, то такое преступное действие может быть повторно квалифицировано как нанесение вреда здоровью по неосторожности. Если вред здоровью не причинен, уголовная ответственность при отсутствии установленного умысла не наступает [3, с. 40].

Избиения могут совершаться в состоянии аффекта. Состояние аффекта также может быть вызвано аморальным или незаконным поведением жертвы. Этот фактор станет смягчающим обстоятельством при рассмотрении дела обвиняемого, тем не менее, влечет за собой ответственность на общих основаниях ст. 116 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Объективная сторона состава преступления, предусмотренного ст. 119 УК РФ, представлена в форме активных действий. Во-первых, это угроза убийством, во-вторых – угроза причинением тяжкого вреда здоровью. Иные угрозы предусматривают ответственность по иным статьям Особенной части УК РФ.

Наибольшие трудности квалификации преступления, предусмотренного ст. 119 УК РФ, заключаются в установлении признака реальности угрозы. Реальность является оценочной категорией и должна устанавливаться в каждом конкретном случае с учетом всех фактических обстоятельств дела.

Только субъективного восприятия потерпевшего недостаточно для привлечения виновного лица к уголовной ответственности по ст. 119 УК РФ. Во всех случаях необходимо устанавливать, что угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью существовала объективно, что должно подтвердиться различными доказательствами (например, выраженностью вовне) [1, с. 16].

Трансплантация органов и тканей является высокоэффективным видом операционного вмешательства, направленного на перемещение трансплантата от донора к реципиенту (больному, которому другие медицинские средства и препараты не смогут гарантировать сохранение жизни).

Помимо убийства, причинения вреда жизни и здоровью, торговли людьми с целью изъятия органов и тканей человека законодатель предусмотрел ответственность конкретно за принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации, что нашло своё отражение в ст. 120 УК РФ.

Часть 2 ст. 120 УК РФ включает квалифицирующие признаки рассматриваемого деяния: совершенное в отношении лица, заведомо для виновного находящегося в беспомощном состоянии либо в материальной или иной зависимости от виновного. Беспомощное состояние может характеризоваться частичной или полной неспособностью оказать сопротивление.

Например, тяжелое заболевание, различные психоневрологические болезни, ограничивающие вменяемость лица или способности противостоять преступнику, а также малолетство и старость [6].

Из статьи, предусмотренной за принуждение к изъятию органов или тканей человека для трансплантации, следует, что само принуждение к донорству – это преступление, относящееся к категории

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 02.08.2019).

средней тяжести. В простой, без дополнительной квалификации форме максимальный предусмотренный срок наказания, выраженный в форме лишения свободы, составляет до четырех лет, а при квалифицированном составе – до пяти лет. Для целей настоящего посягательства предполагается, что у субъекта преступления имеются необходимые специальные знания и умения в сфере медицины, и для них закон предусматривает дополнительную санкцию в виде лишения права занимать определенные должности или же практиковать определенную деятельность до трех лет.

По данным статистики: с увеличением количества заболевших ВИЧ-инфекцией наблюдается рост преступлений, предусмотренных ст. 122 УК РФ [4, с. 115].

Изучая литературу и практику по данному преступному деянию, на сегодняшний день можно сделать вывод, что означенная статья имеет много неточностей и проблем правоприменения [5, с. 48].

Так, в самой диспозиции прослеживается противоречие относительно того, что состав является формальным, в то же время название статьи гласит: «Заражение...», которое понимается как обязательное инфицирование потерпевшего.

Большинство проблем возникает при доказывании таких категорий преступлений. Рост заболеваемых не соотносится с количеством возбуждаемых уголовных дел по ст. 121 и 122 УК РФ, думается, что это связано с несовершенством данных статей и проблемами правоприменения.

Проблемы при доказывании связаны с тем, что люди просто не идут за помощью к правоохранительным органам, так как не хотят придавать ситуацию огласке [2, с. 55].

Основная проблема, связанная с доказыванием по ст. 122 УК РФ выражена в поиске виновного, так как инкубационный период у такой инфекции довольно большой, и потерпевший(-ая) на протяжении нескольких месяцев не знает о наличии такого заболевания, а судебным медикам практически невозможно установить давность и механизм заражения. Если же все-таки возбуждено уголовное дело, то на практике лишение свободы чаще всего не применяется, так как раскаяние виновного в суде и факт смертельного заболевания принимается во внимание, что ведет к назначению условного срока.

Незаконное проведение аборта – искусственное прерывание беременности лицом, не имеющим высшего медицинского образования.

Однако если при проведении такой операции с потерпевшей наносится вред здоровью или наступает смерть последней, по соответствующей части наступает ответственность и для профессионального врача.

Объективная сторона преступления заключается в противозаконных действиях обвиняемого, направленных на уничтожение плода и изгнание его из чрева женщины. Способ для квалификации статьи не имеет значения, состав преступления в ч. 1 ст. 123 Уголовного кодекса РФ по сути является формальным. При этом момент окончания уничтожения плода не зависит от того, когда наступят опасные и вредные последствия для потерпевшей. Для суда достаточно факта совершения действий по изгнанию плода².

Субъектом является человек, не имеющий квалификации гинеколога, акушера-гинеколога или хирурга с аналогичной специализацией, а его действия – умышленными. Младший медперсонал, даже при наличии среднего профильного образования по данным специальностям, не имеет права производить аборты.

Уголовная ответственность за незаконно проведенное прерывание беременности наступает с 16 лет. Отдельно рассматривается ч. 3 ст. 123 УК РФ, в которой определены классифицирующие признаки аборта. А именно: тяжкий вред здоровью или летальный исход потерпевшей. Причинно-следственную связь операции и последствий необходимо доказать. Если доказательная база недостаточна, то ч. 3 обвиняемому судом не вменяется.

Если обвиняемый действовал против воли беременной женщины, то его действия также следует рассматривать по ст. 111 и 112 УК РФ.

К числу преступлений, совершаемых «чистым» бездействием, следует отнести оставление в опасности (ст. 125 УК РФ) [7, с. 39].

Преступления против жизни и здоровья (ст. 105 УК РФ, ст. 111 УК РФ, ст. 109 УК РФ и др.) не могут быть совершены в результате «чистого» бездействия, наступлению последствий в виде вреда

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под ред. Ю.В. Грачева, Г.А. Есакова, А.К. Князькина. – 4-е изд. – М.: Проспект, 2012. – С. 115.

здоровью или жизни должны предшествовать определенные действия, «запустившие» механизм причинения вреда.

Классификация преступлений и их оснований (критериев) остается достоянием теории уголовного права. Существование различных классификаций предполагает несхожесть взглядов, в том числе и на практические вопросы применения уголовного закона.

Одной из проблем, имеющих не только теоретическое, но и практическое значение, является проблема отграничения преступлений с материальным составом, совершаемых путем бездействия, от деяний, состоящих в бездействии, не влекущих наступления последствий (так называемых упущений). Речь идет о разграничении преступлений, предусмотренных ст. 125 УК РФ («Оставление в опасности»), и преступлений против жизни и здоровья с материальным составом.

В науке уголовного права высказываются предложения, направленные на совершенствование нормы ст. 125 УК РФ. Необходимо предусмотреть квалифицированный состав преступления, где будут указаны последствия оставления в опасности в виде смерти или вреда здоровью.

Такая трансформация закона поставила бы задачу разграничения данного преступления с убийством и причинением смерти по неосторожности.

Критерием разграничения могла бы служить концепция, согласно которой «чистое» бездействие не порождает последствия, а ответственность за последствие наступает, если таковое предусмотрено в силу того, что виновный обязан был действовать и не допустить его наступления. Реализация концепции потребовала бы изменения нормы ч. 2 ст. 109 УК РФ и норм о других составах преступлений.

В Уголовном кодексе было бы необходимо предусмотреть самостоятельные составы преступлений против жизни и здоровья по образцу уголовно-правовой нормы о должностной халатности. Такому изменению должна предшествовать серьезная научная дискуссия, в результате которой будут обнаружены достоинства и недостатки теории прежде, чем она будет реализована.

Научная основа для квалификации действий, нарушающих безопасность здоровья человека, не разработана, что создает значительные препятствия для толкования и юридической оценки норм, устанавливающих ответственность за нарушения безопасности здоровья человека, вызывая разногласия между органами предварительного следствия и судами при квалификации аналогичных деяний, тем самым определяя ошибки в следственной и судебной практике.

Список литературы

1. *Ботвин И.В.* Проблемы реализации принципа вины при квалификации хищений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – Барнаул: БЮИ МВД России, 2018. – № 16–20.
2. *Бурдинская А.Н.* Заражение ВИЧ-инфекцией (ст. 122 УК РФ) как разновидность преступления против жизни и здоровья // Современные проблемы раскрытия, расследования и предупреждения преступлений против жизни и здоровья в Республике Бурятия: материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Улан-Удэ: Издательство Бурятского государственного университета, 2017. – С. 53–56.
3. *Вениаминов В.Г.* Уголовная ответственность за побои и истязания. – Саратов, 2010. – С. 86.
4. *Волошин И.А., Евдокимова И.С.* Квалификация заражения ВИЧ-инфекцией: проблемы теории // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. – 2017. – № 3. – С. 114–117.
5. *Жинкин А.А.* Заражение ВИЧ-инфекцией: проблемы законодательной регламентации и квалификации преступления // Экономика. Право. Печать. Вестник КСЕИ. – 2017. – № 2. – С. 47–51.
6. Незаконная трансплантация органов и тканей человека – уголовно наказуемое деяние [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.ug-ur.com/prestuplenie/prativ-zdoravya/prinuzhdenie-k-izyatiyu-organov.html> (дата обращения: 01.10.2019).
7. *Романов А.К.* Квалификация преступлений, совершаемых бездействием // Законность. – 2016. – № 5. – С. 38–41.

References

1. *Botvin I.V.* Problemy realizacii principa viny pri kvalifikacii hishchenij // Aktual'nye problemy bor'by s prestupleniyami i inymi pravonarusheniyami. – Barnaul: BYUI MVD Rossii, 2018. – № 16–20.

2. *Burdinskaya A.N.* Zarazhenie VICH-infekciej (st. 122 UK RF) kak raznovidnost' prestupleniya protiv zhizni i zdorov'ya // *Sovremennye problemy raskrytiya, rassledovaniya i preduprezhdeniya prestuplenij protiv zhizni i zdorov'ya v Respublike Buryatiya: materialy Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii.* – Ulan-Ude: Izdatel'stvo Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta, 2017. – S. 53–56.
3. *Veniaminov V.G.* Ugolovnaya otvetstvennost' za pobo'i i istyazaniya. – Saratov, 2010. – S. 86.
4. *Voloshin I.A., Evdokimova I.S.* Kvalifikaciya zarazheniya VICH-infekciej: problemy teorii // *Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta im. V.I. Vernadskogo.* – 2017. – № 3. – S. 114–117.
5. *Zhinkin A.A.* Zarazhenie VICH-infekciej: problemy zakonodatel'noj reglamentacii i kvalifikacii prestupleniya // *Ekonomika. Pravo. Pechat'. Vestnik KSEI.* – 2017. – № 2. – S. 47–51.
6. Nezakonnaya transplantaciya organov i tkanej cheloveka – ugovolno nakazuemoe deyanie [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.ug-ur.com/prestuplenie/prativ-zdoravya/prinuzhdenie-k-izyatiyu-organov.html> (data obrashcheniya: 01.10.2019).
7. *Romanov A.K.* Kvalifikaciya prestuplenij, sovershaemyh bezdejstviem // *Zakonnost'.* – 2016. – № 5. – S. 38–41.

УДК 343.13

ОСОБЕННОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВИДЕОКОНФЕРЕНЦ-СВЯЗИ В УСЛОВИЯХ СЛЕДСТВЕННОГО ИЗОЛЯТОРА

Кривошеев Сергей Владимирович,

канд. юрид. наук,

доцент кафедры уголовного права и процесса,

e-mail: 9262625339@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Статья посвящена вопросу проведения видеоконференц-связи с лицами, которым избрана мера пресечения в виде заключения под стражу и находящимся в следственном изоляторе, на основе исследования деятельности данных учреждений в г. Москве и Московской области. Целью настоящего исследования является разработка мер, направленных на оптимизацию уголовного процесса в отношении лиц, содержащихся под стражей.

Ключевые слова: подозреваемый, обвиняемый, осужденный, видеоконференц-связь, преступление, суд, уголовный процесс, следственный изолятор

FEATURES OF USE OF VIDEO CONFERENCING IN THE CONDITIONS OF A PRE-TRIAL DETENTION CENTER

Krivosheev S.V.,

candidate of juridical sciences, associate professor of the department of criminal law and procedure,

e-mail: 9262625339@mail.ru,

Moscow Witte University, Moscow

This article is devoted to the issue of videoconferencing with persons who have chosen a preventive measure in the form of detention and are in a pre-trial detention center, based on the study of the activities of these institutions in Moscow and the Moscow region. The purpose of this study is to develop measures aimed at optimizing the criminal process in relation to persons in custody.

Keywords: suspect, accused, convicted, video conferencing, crime, court, criminal process, remand prison

DOI 10.21777/2587-9472-2019-3-83-87

В последние годы, в связи с развитием современных информационных технологий, в уголовном и гражданском судопроизводстве все чаще стала применяться видеоконференц-связь [1]. Данная технология, с помощью которой проводятся дистанционно судебные процессы, внедрена и в деятельность учреждений, обеспечивающих изоляцию подозреваемых, обвиняемых, осужденных от общества.

Проведение видеоконференц-связи предусмотрено УПК РФ и реализует право участника судебного разбирательства на дачу показаний, на защиту [7], на справедливое принятие решения по делу, находясь вдали от суда, рассматривающего дело. Это особенно удобно, когда необходимо собрать вместе всех участников процесса, находящихся в разных местах [6].

Правовым основанием проведения видеоконференц-связи в условиях следственного изолятора являются ч. 6 ст. 35, ч. 4 ст. 240 (допрос потерпевшего, свидетеля), ч. 6.1 ст. 241, ч. 1 ст. 293 (последнее слово подсудимого), ст. 278.1 (допрос свидетеля), ч. 2 ст. 389.12, ч. 8 ст. 389.13 (рассмотрение апелляции), ч. 2 ст. 399, ч. 2 ст. 401.13 (рассмотрение кассации) УПК РФ [3]. При этом следует отметить, что действующее законодательство предусматривает проведение видеоконференц-связи только в судебном процессе [2].

Следственные изоляторы являются учреждениями закрытого типа, в которых действуют строгие режимные требования, что предопределяет наличие определенных своеобразных условий проведения видеоконференц-связи с участием подозреваемых, обвиняемых, осужденных, содержащихся в них.

В уголовно-исполнительной системе следственные изоляторы предназначены для содержания подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу (ст. 8 ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 № 103-ФЗ)¹. Следственные изоляторы входят в систему учреждений Федеральной службы исполнения наказания РФ.

Видеоконференц-связь в условиях следственного изолятора проводится следующим образом: в назначенное время (для его определения судебный орган, в производстве которого находится уголовное или гражданское дело, направляет извещение администрации соответствующего места содержания под стражей) подозреваемый, обвиняемый, осужденный, участвующий в судебном разбирательстве, осужденный в апелляционном или кассационном разбирательстве, выводится в специально оборудованное помещение для проведения видеоконференц-связи. Данное помещение должно отвечать основным требованиям: взаимная видимость и слышимость участников судебного процесса, для этого оно оборудуется соответствующей техникой. Далее проводится само разбирательство, по окончании которого лицо, содержащееся под стражей, сопровождается обратно в камерное помещение.

При проведении судебного разбирательства суду необходимо учитывать особенности режимных требований и прав лица, содержащегося под стражей.

Так, в соответствии со ст. 17 ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» лица, содержащиеся под стражей, имеют право на ежедневную прогулку продолжительностью не менее часа, на бесплатное питание, на медицинское обслуживание, на восьмичасовой сон. Поэтому при проведении судебного разбирательства следует учитывать данные особенности в процессе организации питания в соответствующем учреждении, состояние здоровья в части оказания необходимой своевременной квалифицированной медицинской помощи подозреваемому, обвиняемому, а также время отдыха. Данные моменты особенно актуальны, когда суд и следственный изолятор находятся друг от друга на большом удалении, в разных часовых поясах, что является особенностью нашей большой страны.

В результате исследования, проведенного в период с 2011 по 2019 год в следственных изоляторах г. Москвы и Московской области, интервьюирования, анкетирования сотрудников ФСИН, подозреваемых, обвиняемых, осужденных, а также изучения личных дел, было установлено, что организация и проведение в СИЗО видеоконференц-связи имеет как положительные, так и отрицательные моменты.

Так, к положительным можно отнести момент разгрузки следственных изоляторов, в которых существует перелимит лиц, содержащихся под стражей, то есть когда в СИЗО содержится больше лиц, чем положено в соответствии с лимитом данного учреждения и на одного подозреваемого, обвиняемого, осужденного приходится менее 4 квадратных метров камерной площади. Наиболее часто данная ситуация происходит в г. Москве и Московской области.

На 1 апреля 2019 года по официальным данным УФСИН России по г. Москве в 7 следственных изоляторах лимит наполнения составил 8657 человек, численность лиц, содержащихся в них, составила 9724 чел. (АППГ – 10 548), что составляет 112 %². В 11 следственных изоляторах и 2 помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора при колониях в УФСИН России по Московской области, содержалось 4289 чел. (на 01.01.2019), при лимите наполнения 4028 мест³.

В результате чего после осуждения лица в суде первой инстанции, если он подает апелляционную жалобу, его этапируют (перевозят под конвоем) в учреждения ближайших областей, где есть места в следственных изоляторах. При этом уже в данном учреждении организуется проведение видеоконференц-связи с соответствующим судом, в котором будет рассмотрена его жалоба.

После вынесения решения апелляционным судом возможны два варианта: если решение суда пер-

¹ Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» от 15.07.1995 № 103-ФЗ. Ст. 8 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7270 (дата обращения: 05.11.2019).

² Статистические данные [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.77.fsin.su/statisticheskie-dannye> (дата обращения: 05.11.2019).

³ Краткая характеристика уголовно-исполнительной системы Московской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.50.fsin.su/stat/index.php> (дата обращения: 05.11.2019).

вой инстанции оставлено без изменения, то приговор в отношении осужденного подлежит исполнению, и он направляется администрацией следственного изолятора, в котором находится, в соответствующее исправительное учреждение, а если приговор суда первой инстанции отправлен обратно в суд на новое рассмотрение, то лицо, содержащееся под стражей, возвращается обратно в то учреждение, в котором содержалось, когда рассматривали его дело в суде первой инстанции, то есть по территориальности.

Положительно оценивается момент проведения видеоконференц-связи в условиях следственного изолятора в части отсутствия необходимости его вооруженного конвоирования в специальном автомобиле сотрудниками конвойной службы МВД РФ, что является экономически целесообразней, а также позволяет более эффективно использовать сотрудников полиции. Это позволяет предотвращать возможное совершение преступлений, например, побегов в процессе конвоирования из автомобиля, в судебном заседании, нападении на сотрудников полиции и других лиц [8].

Приведем примеры. Так, 1 августа 2017 года в Московском областном суде при рассмотрении дела «банды ГТА» произошло нападение на сотрудников конвойной службы МВД, в результате чего обвиняемые завладели оружием и пытались совершить побег, впоследствии трое сотрудников получили телесные повреждения, трое подсудимых были убиты⁴.

8 августа 2013 года трое обвиняемых совершили побег из автомобиля специального типа при конвоировании их из г. Щелково в г. Зеленоград. Обвиняемые выпрыгнули прямо на ходу, при движении по Московской кольцевой автодороге, воспользовавшись тем, что задние двери спецавтомобиля оказались приоткрытыми. 6 августа 2013 года в Егорьевске сбежал 17-летний гражданин Таджикистана. Он был арестован судом за кражу и грабеж, но сумел отжать люк в спецмашине, перевозившей его из изолятора временного содержания в г. Люберцы в СИЗО-7 УФСИН России по Московской области (г. Егорьевск)⁵.

С отрицательной стороны проведение видеоконференц-связи в условиях следственного изолятора характеризуется тем, что при возникновении проблем технического характера, сбоев связи, потери звука, видеосигнала администрация не может своевременно устранить данные причины, так как обслуживанием данных систем занимаются сторонние организации, поставщики интернет-ресурсов, поэтому требуется определенное время на приглашение соответствующих специалистов и, как следствие, срыв судебного процесса.

Также из минусов следует отметить отсутствие защитника рядом с подозреваемым, обвиняемым, осужденным (защитник находится в процессе непосредственно в суде), тем самым он не может своевременно воспользоваться его консультацией, заявить ходатайство и др. Велико недоверие со стороны лиц, содержащихся под стражей, к данному виду участия в судебном процессе, так как не обеспечивается надлежащее право на защиту [4], велика вероятность принятия решения не в их пользу, отсутствие нормального диалога и возможности высказаться.

Наиболее часто видеоконференц-связь применяется при допросе лица, содержащегося в следственном изоляторе [5], при рассмотрении жалобы на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу, при рассмотрении апелляционных жалоб на приговор суда первой инстанции.

Здесь необходимо отметить, что в соответствии с ч. 2 ст. 389.12, ч. 8 ст. 389.13, ч. 2 ст. 401.13 УПК РФ суд вправе самостоятельно принимать решение об участии лица, содержащегося под стражей, в суде при рассмотрении апелляционной или кассационной жалобы как непосредственно, так и с помощью видеоконференц-связи.

Автор считает, что в данной работе новыми являются следующие результаты и положения:

Во-первых, необходимо предусмотреть в действующем законодательстве возможность обязательного участия защитника при судопроизводстве посредством видеоконференц-связи как непосредственно в судебном заседании, так и в месте содержания под стражей подозреваемого, обвиняемого, осужденного. Таким образом полностью реализовать право человека на защиту. При этом следует отметить, что непосредственно в суде участвует, как правило, назначаемый защитник, в то время как в

⁴ Перестрелка в Мособлсуде: главное о «банде ГТА» и попытке ее побега [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/society/01/08/2017/5980892a9a79473c3ed14a61> (дата обращения: 05.11.2019).

⁵ Вести.Ru [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.vesti.ru/doc.html?id=1115656> (дата обращения: 05.11.2019).

следственном изоляторе рядом с обвиняемым или осужденным будет находиться адвокат, с которым заключено соглашение.

Во-вторых, следует развивать данный способ в уголовном процессе и закрепить в законодательстве возможность проведения некоторых следственных действий с лицами, содержащимися под стражей, проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий (например, опрос) посредством видеоконференц-связи, что приведет к сокращению времени, необходимого для транспортировки лиц из следственного изолятора в изолятор временного содержания (особенно если это касается перемещения на большие расстояния), а также необходимости направления поручений из отделов полиции в следственные изоляторы для проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий, предотвратит совершение некоторых преступлений.

В-третьих, повсеместное внедрение в судопроизводство видеоконференц-связи позволит соблюсти требования ст. 33 ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», которая предусматривает раздельное содержание лиц, заключенных под стражу, подозреваемых, обвиняемых по одному уголовному делу. При транспортировке на судебное заседание в специальном автомобиле не всегда имеется возможность обеспечить данную изоляцию, то же самое касается и судебного заседания, когда обвиняемые находятся вместе, что может привести к сговору, запутыванию суда, даче ложных показаний. Также совместное нахождение группы обвиняемых в совершении тяжких и особо тяжких насильственных преступлений в судебном процессе может быть небезопасным для других участников, несмотря на всемерное обеспечение безопасности со стороны сотрудников полиции.

Список литературы

1. *Абдулвалиев А.Ф.* Проблемы применения видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве // Право и политика. – 2009. – № 1. – С. 22–24.
2. *Бурлачук И.А.* Роль защитника при использовании видеоконференцсвязи в уголовном процессе [Электронный ресурс] // Вестник Омского юридического института. – 2011. – № 1 (14). – С. 94–97. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/rol-zaschitnika-pri-ispolzovanii-videokonferentssvyazi-v-ugolovnom-protsesse> (дата обращения: 06.11.2019).
3. *Дашкин А.В.* Использование систем видеоконференцсвязи в уголовном процессе [Электронный ресурс] // Молодой ученый. – 2018. – № 24 (210). – С. 201–203. – URL: <https://www.moluch.ru/archive/210/51396> (дата обращения: 06.11.2019).
4. *Латыпова М.Г.* Обеспечение законных прав и интересов защищаемых лиц при допросе в досудебном и судебном производствах [Электронный ресурс] // Вестник Уфимского юридического университета МВД РФ. – 2015. – № 2. – С. 57–62. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-zakonnyh-prav-i-interesov-zaschischaemyh-lits-pri-doprose-v-dosudebno-i-sudebno-proizvodstvah-1> (дата обращения: 19.11.2019).
5. *Овчинникова О.В.* Дистанционные следственные действия: современное состояние и перспективы [Электронный ресурс] // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2019. – № 1 (47). – С. 108–116. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/dstantsionnye-sledstvennye-deystviya-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy> (дата обращения: 16.11.2019).
6. *Родивилина В.А.* Некоторые вопросы применения видеоконференцсвязи в досудебном производстве [Электронный ресурс] // Вестник Иркутского технического университета. – 2015. – № 2 (97). – С. 278–281. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-primeneniya-videokonferentssvyazi-v-dosudebno-proizvodstve> (дата обращения: 20.11.2019).
7. *Семенов А.В.* Использование системы видеоконференцсвязи в уголовном судопроизводстве: положительные и негативные черты [Электронный ресурс] // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2016. – № 5 (13). – С. 25–32. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-sistemy-videokonferentssvyazi-v-ugolovnom-sudoproizvodstve-polozhitelnye-i-negativnye-cherty> (дата обращения: 19.11.2019).
8. *Сильнов М.А., Герман А.С.* Практика применения видеоконференцсвязи в уголовном процессе [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.livelawyer.ru/praktika-primeneniya-videokonferenc-svyazi-v-ugolovnom-protsesse> (дата обращения: 16.11.2019).

References

1. *Abdulvaliev A.F.* Problemy primeneniya videokonferentsvyazi v ugovnom sudoproizvodstve // *Pravo i politika*. – 2009. – № 1. – S. 22–24.
2. *Burlachuk I.A.* Rol' zashchitnika pri ispol'zovanii videokonferentsvyazi v ugovnom processe [Elektronnyj resurs] // *Vestnik Omskogo yuridicheskogo instituta*. – 2011. – № 1 (14). – S. 94–97. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/rol-zaschitnika-pri-ispolzovanii-videokonferentsvyazi-v-ugolovnom-protsesse> (data obrashcheniya: 06.11.2019).
3. *Dashkin A.V.* Ispol'zovanie sistem videokonferentsvyazi v ugovnom processe [Elektronnyj resurs] // *Molodoj uchenyj*. – 2018. – № 24 (210). – S. 201–203. – URL: <https://www.moluch.ru/archive/210/51396> (data obrashcheniya: 06.11.2019).
4. *Latypova M.G.* Obespechenie zakonnyh prav i interesov zashchishchaemyh lic pri doprose v dosudebnom i sudebnom proizvodstvah [Elektronnyj resurs] // *Vestnik Ufimskogo yuridicheskogo universiteta MVD RF*. – 2015. – № 2. – S. 57–62. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/obespechenie-zakonnyh-prav-i-interesov-zaschischaemyh-lits-pri-doprose-v-dosudebnom-i-sudebnom-proizvodstvah-1> (data obrashcheniya: 19.11.2019).
5. *Ovchinnikova O.V.* Distantsionnye sledstvennye dejstviya: sovremennoe sostoyanie i perspektivy [Elektronnyj resurs] // *Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika*. – 2019. – № 1 (47). – S. 108–116. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/distantsionnye-sledstvennye-deystviya-sovremennoe-sostoyanie-i-perspektivy> (data obrashcheniya: 16.11.2019).
6. *Rodivilina V.A.* Nekotorye voprosy primeneniya videokonferentsvyazi v dosudebnom proizvodstve [Elektronnyj resurs] // *Vestnik Irkutskogo tekhnicheskogo universiteta*. – 2015. – № 2 (97). – S. 278–281. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/nekotorye-voprosy-primeneniya-videokonferentsvyazi-v-dosudebnom-proizvodstve> (data obrashcheniya: 20.11.2019).
7. *Semenov A.V.* Ispol'zovanie sistemy videokonferentsvyazi v ugovnom sudoproizvodstve: polozhitel'nye i negativnye cherty [Elektronnyj resurs] // *Sibirskie ugovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya*. – 2016. – № 5 (13). – S. 25–32. – URL: <https://www.cyberleninka.ru/article/n/ispolzovanie-sistemy-videokonferentsvyazi-v-ugolovnom-sudoproizvodstve-polozhitelnye-i-negativnye-cherty> (data obrashcheniya: 19.11.2019).
8. *Sil'nov M.A., German A.S.* Praktika primeneniya videokonferentsvyazi v ugovnom processe [Elektronnyj resurs]. – URL: <https://www.livelawyer.ru/praktika-primeneniya-videokonferentsvyazi-v-ugolovnom-protsesse> (data obrashcheniya: 16.11.2019).

Вестник Московского университета имени С.Ю. Витте
Серия 2. Юридические науки
№ 3 (21)' 2019

Электронный научный журнал (Электронное периодическое издание)

Редактор и корректор

Демиденко В.К.

Компьютерная верстка

Савеличев М.Ю.

Электронное издание.

Подписано в тираж 27.01.2020 г.

Печ. л. 11. Усл.-печ. л. 10,23. Уч.-изд. л. 7,48.

Объем 2,84 Мб. Тираж – 500 (первый завод – 30) экз. Заказ № 19-0243.

Отпечатано в ООО «СиДи Копи»,

111024, Москва, ул. Пруд Ключики, д. 3, тел. 8 (495) 730-41-88.

Макет подготовлен в издательстве электронных научных журналов

ЧОУВО «Московский университет им. С.Ю. Витте»,

115432, Россия, Москва, 2-й Кожуховский проезд, д. 12, стр. 1,

тел. 8(495) 783-68-48, доб. 45-11.