

Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации

# ОБРАЗОВАНИЕ и ПРАВО

## НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ



**Учредители:**

ФГОБУ ВПО  
«Финансовый университет  
при Правительстве  
Российской Федерации»

Издательство «ЮРКОМПАНИ»

**Издатель:**

Издательство  
«ЮРКОМПАНИ»

Основан в 2009 году

Выходит один раз в два месяца  
ISSN 2076-1503

**Индекс подписки**

в каталоге «Пресса России»  
и «Библиотечном каталоге»: **46138**

Журнал зарегистрирован  
в Федеральной службе по надзору  
в сфере связи, информационных  
технологий и массовых коммуникаций

Свидетельство о регистрации СМИ  
ПИ № ФС77-36826  
от 14 июля 2009 г.

Журнал включен в Российский  
индекс научного цитирования (РИНЦ)  
и зарегистрирован в Научной  
электронной библиотеке  
eLIBRARY.RU.

© Издательство  
«ЮРКОМПАНИ», 2014

## Редакционный совет:

Председатель: **В.Е. Усанов**, доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии образования, директор Института научной и педагогической информации Российской академии образования, ректор Академического Международного Института

**Арройо Эна Росьо Карнеро** – Ph.D., Professor (Перу), заведующий кафедрой политических и публично-правовых наук юридического факультета Национального университета Трухильо.

**Безerra Феликс Валуа Гуара** – Juris Doctor (Бразилия), директор стратегических программ и деятельности Секретариата планирования и модернизации государственного управления штата Токантинс.

**Пол Брэнд** – профессор истории права Англии (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**И.В. Велиев** – доктор юридических наук, профессор (Азербайджанская Республика)

**Деян Вучетич** – доктор юридических наук, доцент кафедры публично-правовых наук юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**А.П. Галоганов** – доктор юридических наук, Заслуженный юрист России, президент Адвокатской палаты Московской области, президент Федерального союза адвокатов России, вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов

**В.В. Гребенников** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист России, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов

**Ю.А. Дмитриев** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент РАО, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, доктор философии (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**Предраг Димитриевич** – доктор юридических наук, профессор административного права, декан юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**Пол Дэвис** – профессор корпоративного права (Ph.D.) Оксфордского университета (Лондон)

**В.И. Иванов** – кандидат юридических наук, профессор кафедры «Гражданское право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**А.В. Лагуткин** – доктор юридических наук, действительный член РАЕН, член Президиума РАЕН, председатель отделения проблем управления РАЕН

**Г.Б. Мирзоев** – доктор юридических наук, профессор, президент Гильдии российских адвокатов, ректор Российской академии адвокатуры и нотариата, академик РАЕН, Почетный доктор Бридчпортского Университета (США), Почетный доктор философии университета «EuroSwiss»

**Н.А. Михалева** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**Н.К. Потоцкий** – доктор юридических наук, профессор, декан юридического факультета Института международного права и экономики имени А.С. Грибоедова

**Н.В. Румянцев** – начальник Московского университета МВД России

**Л.Н. Тепман** – доктор экономических наук, профессор (Дом ученых г. Хайфа. Израиль)

**Б.С. Эбзеев** – доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда РФ (в отставке), член ЦИК России

**В.Я. Кикоть** – доктор юридических наук, доктор педагогических наук, начальник Управления Президента РФ по вопросам государственной службы и кадров, Заслуженный работник высшей школы РФ

**Д.И. Фельдштейн** – доктор психологических наук, профессор, вице-президент Российской академии образования, действительный член Российской академии образования

**Александр Чирич** – доктор юридических наук, профессор международного торгового права, заведующий кафедрой торгового права юридического факультета Университета г. Ниш (Сербия)

**М.А. Эскиндаров** – ректор Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, член Научного Совета при Совете Безопасности Российской Федерации, действительный член РАЕН

## Редакционная коллегия:

Главный редактор: **Л.Ю. Грудцына**, доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАЕН, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, Почетный адвокат России

**Е.В. Алферова** – кандидат юридических наук, заведующая отделом правопедения Института научной информации по общественным наукам РАН

**Н.И. Беседкина** – кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой «Гражданское право» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

**О.Н. Булаков** – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета

**И.В. Дойников** – доктор юридических наук, профессор, профессор Московского городского университета управления Правительства Москвы

**Дуран Роберто Альваро Гусман** – Juris Doctor (Боливия), глава Национальной службы юридической помощи Боливии

**В.Н. Жуков** – доктор философских наук, профессор кафедры теории государства и права и политологии юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

**В.В. Комарова** – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

**И.А. Конохова** – доктор юридических наук, профессор, руководитель отдела конституционного права и профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия

**Н.Н. Косаренко** – кандидат философских наук, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского гуманитарного университета

**Н.В. Кроткова** – заместитель главного редактора журнала «Государство и право», кандидат юридических наук

**В.Л. Кубышко** – начальник Департамента кадрового обеспечения МВД России

**В.Э. Меламуд** – доктор педагогических наук, член-корреспондент Международной академии менеджмента, Почетный работник общего образования РФ, директор Измайловской гимназии № 1508 г. Москвы

**А.Х. Миндагулов** – доктор юридических наук, профессор (Республика Казахстан)

**Ю.В. Николаева** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой «Уголовно-правовые дисциплины» Финансового университета при Правительстве РФ

**А.В. Рагулин** – кандидат юридических наук, доцент, руководитель центра исследования проблем организации и деятельности адвокатуры Евразийского научно-исследовательского института проблем права, Председатель комиссии по защите прав адвокатов-членов адвокатских образований Гильдии Российских адвокатов

**Г.М. Резник** – кандидат юридических наук, Заслуженный юрист России, президент Адвокатской палаты г. Москвы, член Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия, вице-президент Международного союза (содружества) адвокатов

**Д.С. Сомов** – доктор педагогических наук, директор гимназии № 710 Российской академии образования

**Т.А. Сошникова** – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой гражданского процесса и социальных отраслей права Московского гуманитарного университета

**А.А. Спектор** – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина

**Н.Е. Толстая** – доктор философских наук, профессор, Почетный работник высшего профессионального образования РФ, ректор Сергиево-Посадского гуманитарного института

**Г.Г. Черемных** – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист России, нотариус г. Москвы, член Правления Московской городской нотариальной палаты

**Ким Эшли** – D.Div., Ph.D., Th.D. (Англия), вице-президент Нортекс Лтд.

**М.С. Шайхуллин** – кандидат юридических наук, доцент, директор Евразийского научно-исследовательского института проблем права, заведующий кафедрой права Института управления и безопасности предпринимательства Башкирского государственного университета

**Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации**

**ОБРАЗОВАНИЕ  
и ПРАВО**

**научно-правовой журнал**

**Председатель  
редакционного совета:**

Владимир Усанов

**Главный редактор:**

Людмила Грудцына

**Заместители главного редактора:**

Артем Попов

**Литературный редактор:**

Елена Медведева

**Корректор:**

Вера Козлова

**Компьютерная верстка:**

Галина Ефимова

**Дизайн:**

Александр Черкасов

**Главный бухгалтер:**

Лада Антипова

Ежемесячный аналитический научно-правовой журнал, посвященный актуальным вопросам применения законодательства в сфере образования, правовому мониторингу, инновационным технологиям и реформе юридического образования в России, иным теоретико-правовым и практическим вопросам применения права в современной жизни

Материал подготовлен  
с использованием  
СПС ГАРАНТ ([www.garant.ru](http://www.garant.ru))

**Адрес редакции (для писем):**  
111397, г. Москва,  
Зеленый проспект, 22-305.

**Home page:**  
[www.education.law-books.ru](http://www.education.law-books.ru)  
**E-mail:** [mail@law-books.ru](mailto:mail@law-books.ru)

При использовании опубликованных материалов ссылка на журнал «Образование и право» обязательна. Материалы, опубликованные в журнале, могут быть размещены в электронных правовых базах и справочных системах.

Все присланные рукописи проходят обязательное рецензирование, после которого редакционная коллегия принимает решение о принятии рукописи или ее отклонении. Автор рукописи извещается о принятом решении.

Мнение редакции может не совпадать с мнением автора.

© Издательство «ЮРКОМПАНИ», 2014

## Содержание

### ПОЛИТИКА И ПРАВО

**Днепров С.А., Никоряк В.В.** \* Актуальный социальный опыт участия будущих правоведов в коррупционных отношениях..... 7

**Вербицкая Т.В.** \* К вопросу о воплощении в Российской Федерации единой, «интегрированной» национальной безопасности как института конституционного права.... 17

### УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

**Лопатина Т.М.** \* Поликультурное образование как основа формирования мотивационно-ценностных межличностных ориентаций в рамках антикриминальной политики государства..... 29

### ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

**Баранов М.Л.** \* Конституционно-правовая природа и соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»..... 39

**Софрина З.Ф.** \* Правовой статус субъекта Российской Федерации и проблемы становления государственной власти в субъектах Российской Федерации в 1990-х гг. ... 56

### СРЕДНЕЕ И ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

**Блинов А.О., Рудакова О.С.** \* Модернизация образования как условие развития образования..... 68

**Борисова О.В., Соколова О.В.** \* Формирование специальных компетенций студента-юриста, изучающего уголовно-исполнительное право в классическом университете ... 81

### ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

**Грудцына Л.Ю.** \* Институты гражданского общества в системе частно-правовых и публично-правовых отношений..... 88

**Зарбабян М.Г.** \* Особая роль Российской Федерацией в вопросах оказания помощи по борьбе с организованной преступностью в Республике Армения..... 98

**Романов А.А.** \* К вопросу о защите прав владельцев транспортных средств в Республике Казахстан..... 104

### ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**Шириев М.М.** \* О социальных функциях регионального конституционного законодательства современного федеративного государства ... 109

### ПРАВОСУДИЕ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Шахбанова Х.М.** \* Проблемы назначения наказаний в отношении несовершеннолетних..... 114

### ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

**Бегичев А.В.** \* Основные положения обеспечения нотариусами доказательств..... 120

**Мухтасарова Т.Р.** \* Теоретико-правовые аспекты развития процессов либерализация права частной собственности: от этатистской экономики к цивилизованному рынку..... 128

**ПУБЛИКАЦИИ СТУДЕНТОВ,  
БАКАЛАВРОВ, МАГИСТРАНТОВ**

**Травочкина С.Ю.** \* Становление лишения свободы как вида уголовного наказания в отечественном праве..... 144

**Мысова Т.Ф.** \* Информационная безопасность союзного государства ..... 152

**Коробков М.В.** \* Договор долевого участия в строительстве: проблемы и перспективы развития.. 159

**Видзяйло Ю.А., Сергеев А.М.** \* Понятие, содержание сервитута, основания его установления и прекращения: современное правовое регулирование и перспективы законодательного совершенствования.. 170

С 2011 года журнал «Образование и право»  
включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ)  
и зарегистрирован в Научной электронной библиотеке  
eLIBRARY.RU.

---

## ПОЛИТИКА И ПРАВО

С.А. ДНЕПРОВ,  
доктор педагогических наук,  
профессор кафедры  
профессиональной педагогики  
Российского профессионально-  
педагогического университета

В.В. НИКОРЯК,  
преподаватель кафедры  
административного  
и муниципального права  
Уральского института  
коммерции и права

### АКТУАЛЬНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ОПЫТ УЧАСТИЯ БУДУЩИХ ПРАВОВЕДОВ В КОРРУПЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЯХ

**И**сследование актуального социального опыта участия в коррупционных отношениях будущих правоведов – студентов, обучающихся по специальности «юриспруденция» и «правоохранительная деятельность» в вузах г. Екатеринбурга: в Российском государственном профессионально-педагогическом университете, Уральском государственном горном университете и Уральском институте коммерции и права, – свидетельствовало, что многие студенты уже имеют своеобразный опыт участия в коррупционных взаимоотношениях. Тема коррупции в России воспринимается как зло и национальное бедствие. Поэтому особую озабоченность вызывает вовлеченность современной молодежи в коррупционные отношения. Чтобы

S.A. DNEPROV,  
doctor of pedagogical sciences,  
professor of the chair of  
vocational pedagogy of the  
Russian professional pedagogic  
University

V.V. NIKORYAK,  
lecturer of administrative and  
municipal law Ural Institute of  
Commerce and law

### ACTUAL SOCIAL EXPERIENCE OF PARTICIPATION OF THE FUTURE JURISTS IN THE CORRUPTION RELATIONS

**R**esearch of actual social experience of participation in the corruption relations of future jurists – the students who are training in «Law» and «Law-enforcement activity» in higher education institutions of Yekaterinburg: The Russian state professional and pedagogical university, Uralsk the state Mining University and in Uralsk commerce and right institute, testified that many students already have a peculiar experience of participation in corruption relationship.

The subject of corruption in Russia is perceived as evil and national disaster. Therefore, of particular concern is the involvement of today's youth in corruption relations. In order to form in the educational process of

формировать в образовательном процессе юридического вуза у студентов непримиримое отношение к коррупции, необходимо в первую очередь выявить их первоначальные представления о ней и актуальный социальный опыт жизнедеятельности, связанный с этой областью.

В процессе анализа опыта взаимодействия студентов с коррупционными отношениями выяснилось, что подавляющее большинство будущих правоведов мечтают о государственной службе. По мнению авторов, образовательный процесс в вузе должен быть направлен не только на обучение, но и на правовое воспитание, которое способствовало бы формированию реального правового опыта будущих специалистов государственной службы. Государственная служба – важнейший инструмент государства, но к ней должны быть подготовлены «взятоустойчивые» специалисты. В высшем юридическом образовании, как и во всем обществе, необходимо развивать негативное отношение ко всем проявлениям коррупции не только правовыми методами, но и при помощи идеологических и морально-нравственных установок. Во всех образовательных учреждениях, выпускающих специалистов юридического профиля, необходимо повысить уровень правового воспитания, изучая международный опыт противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, актуальный социальный опыт будущих правоведов к коррупции, государственная служба, анкетирование, юридическое образование, правовое воспитание.

law school students zero tolerance of corruption, it is necessary first to identify their original vision and urgent social life experiences associated with this region.

In the process of analysis of the experience of interaction of students with corrupt relations revealed that the vast majority of future legal dreaming of a public service. According to the authors, the educational process in the College should be directed not only on education but also on legal education, which would promote the formation of a real legal experience of the future experts of the state service. The state service is the most important instrument of the state, but it must be prepared «uzytkownikowi» specialists. In higher legal education, as in the whole society, it is necessary to develop a negative attitude to all manifestations of corruption is not only legal methods, but also by means of ideological and moral attitudes. In all educational institutions, training specialists and legal profile, you must raise the level of legal education, studying international experience of fighting corruption.

Key words: corruption, representations, the relations of future jurists about anti-corruption education, the state service, questionnaires, legal education, legal education.



Тема коррупции в России воспринимается как зло и национальное бедствие. Необходимость борьбы с ней не вызывает сомнения на всех уровнях государственной и муниципальной власти, но как явление двустороннее она будет существовать до тех пор, пока граждане будут давать взятки. Коррупция вызывает негативный всплеск недовольства граждан, подрывает доверие общества к органам государственной власти, представляет реальную угрозу безопасности страны<sup>1</sup>. Став важнейшей нормой взаимоотношений в Российском государстве и обществе, коррупция приобрела масштабы национального бедствия, справиться с которым возможно будет только в отдаленном будущем. Поэтому особую озабоченность вызывает вовлеченность современной молодежи в коррупционные отношения.

Как отмечает В.Н. Бондарь, «взятка – это социальная форма добровольного унижения. В связи с этим на передний план должны выдвигаться воспитательные меры», изменяющие комплекс ценностей, установок, ожиданий россиян<sup>2</sup>. Право-

<sup>1</sup> Даукаев И.М. Современные представления о сущности коррупции // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3). – С. 87-89; Журавленко Н.И., Даукаев И.М. Формирование системы противодействия коррупции // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3). – С. 90-92; Исаев П.А. О некоторых криминальных проявлениях в деятельности властных структур России на современном этапе // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 74-77.

<sup>2</sup> Бондарь В.Н. Общество против коррупции. Муниципальные программы

вое воспитание – это целенаправленная деятельность по трансляции (передаче) правовой культуры, правового опыта, правовых идеалов и механизмов разрешения конфликтов в обществе от одного поколения к другому<sup>3</sup>.

Опыт – это прежде всего результат сохранения в памяти человека всего того, что произошло с ним в виде единства знания, умений, навыков, чувств, воли<sup>4</sup>. Актуальный социальный опыт – это положительное отношение к процессу изучения содержания синхронного образования, знания и умения, позволяющие результативно и эффективно его изучать, а также ситуативное психическое состояние, регулирующее познавательную деятельность<sup>5</sup>.

В современных условиях, чтобы формировать в образовательном процессе юридического вуза у студентов непримиримое отношение к коррупции, необходимо в первую очередь выявить их первоначаль-

противодействия коррупции. М.: Московская школа политических исследований, 2008. С. 37.

<sup>3</sup> См.: Семитко А.П. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов и фак-тов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Изд. группа «НОРМА? ИНФРА, М», 1998. С. 336.

<sup>4</sup> См.: Словарь иностранных слов. М.: Изд-во «АСТ»; Мн.: Хорвест, 2005. С. 515.

<sup>5</sup> См.: Днепров С.А., Валиев Р.А. Факторный анализ отношения студентов педагогических вузов к догоняющему, синхронному и опережающему образованию // Образование и наука. Уральское отделение РАО. 2009. № 9. С. 124.

ные представления о ней и актуальный социальный опыт жизнедеятельности, связанный с этой областью. Было проведено исследование с помощью разработанного нами опросника *«Как Вы относитесь к коррупции»*. Согласованность вопросов определена по критерию Кронбаха-Альфа. Она достигла 92%, что позволяет уверенно использовать его для измерения сформировавшегося представления в жизненном социальном опыте, участия студентов-правоведов в коррумпированности.

В 2013 г. проведено анкетирование 133 студентов вузов г. Екатеринбурга: Российского государственного профессионально-педагогического университета, Уральского государственного горного университета и Уральского института коммерции и права, обучающихся по специальности «юриспруденция» (58.7%) и «правоохранительная деятельность» (41.3%). Среди всех студентов число первокурсников составило 32.3%, студентов второго курса – 32.4% и третьего курса – 35.3%. Юношей среди опрошенных – 48.1%, девушек – 51.9%. В возрасте от 18 до 20 лет – 80.5%, от 20 до 24 лет – 14.4%, старше 24 лет – 5.1%.

Перед началом анкетирования все студенты ознакомились с инструкцией, в которой были изложены цели, задачи, порядок анкетирования и правила заполнения анкеты. В процессе опроса создавалась рабочая, творческая обстановка. Анкетирование проводилось анонимно, а результаты анализа информации были представлены студентам в обобщенном виде.

В процессе анализа опыта взаимодействия студентов с коррупционными отношениями выяснилось, что подавляющее большинство будущих правоведов стремятся стать государственными служащими. В разные периоды отечественной истории количество чиновников то увеличивалось, то сокращалось. Общеизвестно, что в современной России количество бюрократов увеличилось многократно по сравнению с их числом в Советском Союзе, где тоже неоднократно пытались бороться с необоснованным ростом количества государственных служащих. Так, за 2005 г. армия чиновников выросла на 10.9%, а количество служащих в органах власти составило 1.462 млн человек. Для сравнения: в эпоху Л.И. Брежнева во всем СССР было 1.755 млн чиновников, а численность населения СССР превышала численность населения современной России в два раза.

О желании будущих правоведов стать чиновниками свидетельствуют ответы на вопрос анкеты: *«О работе на государственной службе я думал (а), еще учась в средней школе»*<sup>6</sup>. На него утвердительно ответили все 133 респондента. Из ответов на этот вопрос выяснилось, что 10.5% студентов о госслужбе впервые задумались, еще учась в младших классах средней школы (!). В подростковом возрасте (5-8 классы) таких было 18.8%, а в старших классах – 57.1%. Очевидно, что практически все опрошенные нами сту-

<sup>6</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

денты мечтают о государственной службе. Работа в сфере частного предпринимательства, которая еще недавно привлекала будущих правоведа возможность получения высоких доходов, сегодня стала не так заманчива для будущих правоведа.

Государственная служба – важнейший инструмент государства. Она во всей России должна быть в высшей степени организована, законодательно обеспечена и укомплектована специалистами высшей квалификации. Анализ показал, что значительная часть респондентов видят себя высококвалифицированными специалистами и готовы будут служить на благо России и его граждан. Вместе с тем для многих студентов госслужба привлекательна возможностью продвижения по карьерной лестнице. Как можно объяснить такие предпочтения молодежи?

Разумеется, важна социальная защищенность и стабильность, присущая службе на государственном поприще. По данным Росстата, среднемесячная зарплата чиновников всегда значительно выше, чем доходы подавляющего большинства россиян, но основная причина не в этом. Главным благом на государственной службе нередко является не высокая и стабильная зарплата, а возможность принимать решения в своих интересах, для собственного обогащения. Цель карьеры в представлениях многих молодых людей – занять более высокий пост, на котором можно получать незаконное вознаграждение. Чем

выше пост, тем больше возможностей получения взятки.

На следующий вопрос также ответили все опрошенные нами студенты. **«О государственной службе, учась в школе, самостоятельно я не задумывался, а решение пришло после совета»<sup>7</sup>:**

а) родителей и родственников (36.1%);

б) друзей и знакомых (22.5%);

в) школьного учителя (17.3%).

Этот вопрос предусматривал возможность «открытого ответа». Такой возможностью воспользовались 24.1% респондентов. Их ответы на «открытые вопросы» показали, что государственная служба – это самостоятельный выбор, который они сделали, опираясь на данные, полученные из средств массовой информации. Как свидетельствовал опрос, подавляющее большинство студентов в выборе своей трудовой деятельности прислушивались к совету родных, близких, друзей, и только часть приняли решение самостоятельно.

На вопрос: «В чем проявляется Ваш интерес к государственной службе?»<sup>8</sup> – ответили все 133 респондента. О гуманитарной привлекательности госслужбы заявили 53.8% студентов, выразив свое желание оказывать помощь гражданам в защите их прав и законных интересов. Мнения других разделились. Из общего числа респондентов

<sup>7</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>8</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

интерес к госслужбе связан с возможностью быстрого продвижения по карьерной лестнице (18.8%); государственная служба подразумевает точное исполнение решений вышестоящих инстанций (16.5%); госслужба привлекает возможностью принимать самостоятельные решения (13.5%); «мне нравится, когда люди полностью зависят от меня» (4.5%); государственный служащий имеет возможность получения не совсем законного дополнительного дохода (6%).

Далее мы попытались выявить познания студентов о коррупции (от лат. *corrumpere* – подкуп, растлевать, порча), обозначающей использование должностным лицом или государственным служащим своих властных полномочий для распределения не принадлежащих ему каких-либо ресурсов<sup>9</sup>. Для определения правового воспитания студентов нами был задан вопрос: «**Как Вы думаете, что такое коррупция?**»<sup>10</sup>. По мнению 85% студентов, коррупция – «это злоупотребление своими служебными обязанностями, нацеленное на получение незаконного материального и/или нематериального вознаграждения»; «решение проблем через вознаграждение» – 21.8% опрошенных; «использование своего служебного положения для получения привилегий» – 17.3%; «сознательное нанесение ущерба государству и обществу» – 16.5%. На «открытый вопрос»

<sup>9</sup> См.: Философский энциклопедический словарь. Минск: Книжный дом «Интерпре Сервис», 2001. С. 715.

<sup>10</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

ответили 1.5% студентов, которые затрудняются с ответом.

На вопрос: «**Как Вы считаете, в чем заключается сущность коррупции?**»<sup>11</sup> ответили все 133 студента. Большинство студентов (40.6%) считают, что это – «уверенность чиновников в безнаказанности за коррумпированность»; «незаконное присвоение государственными службами функций управления в общественной и хозяйственной деятельности» – 27.8%; «недостаточный уровень правовой культуры общества» – 16.5%; «низкий уровень профессионализма чиновников» – 15.8%. Только 0.8% опрошенных полагают, что коррупции в нашей стране нет. Результаты ответов на этот вопрос имеют большое значение для понимания будущими правоведами сущности коррупции. Их необходимо учитывать в формировании неприемлимого отношения студентов к любым проявлениям коррупции.

К сожалению, знакомство студентов с коррупцией началось довольно давно. Об этом свидетельствуют ответы на вопрос: «**Знали ли Вы, учась в школе, о коррупции в России?**»<sup>12</sup>. На него положительно ответили 85% опрошенных студентов; отрицательно – 10.5%; затруднились с ответом – 4.5%.

Вопрос: «**Если Вы знали о коррупции, то в какой период?**»<sup>13</sup> – выз-

<sup>11</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>12</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>13</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

вал интерес всех 133 респондентов. Анализ ответов на него позволил выявить, что 2.2% студентов узнали о коррупции еще до начала обучения в школе; 6% – в младших классах средней школы; 46.6% – в подростковом возрасте; 34.6% – в старших классах; 5.3% – во время обучения в высшем учебном заведении; 1.5% – затруднились с ответом.

На вопрос: **«Еще в школе я знал, что за коррупционные преступления предусмотрена ответственность»**<sup>14</sup> 85.7% будущих правоведов и правоохранителей ответили, что это уголовная ответственность; 4.5% считают, что это только административная ответственность; 9% – затруднились с ответом.

Как показывают результаты анкетирования, подавляющее большинство респондентов правильно ориентируются в ответственности за коррупционные преступления еще со школьного возраста, вместе с тем вызывает озабоченность большим количеством ответивших, но затрудняющихся с ответом.

Никто не может оспаривать, что незнание законов не освобождает от ответственности. Свои знания законодательства студенты продемонстрировали в ответах на вопрос: **«Какие нормативно-правовые акты предусматривают ответственность за коррупционные деяния?»**<sup>15</sup>. Из общего числа опрошенных студен-

тов 86.5% ответили, что это – Уголовный кодекс РФ; 23.3% – Кодекс РФ об административных правонарушениях; 11.3% – Федеральный закон «О статусе судей Российской Федерации»; 10.5% – Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»; 9.8% – Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»; 2.2% – Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»; 9% – затруднились с ответом.

Результаты анкетирования позволили выявить, что большинство студентов знают нормативные правовые документы, закрепляющие уголовную административную и дисциплинарную ответственность за коррупцию. О появлении актуального социального опыта в виде вовлеченности студентов в коррупцию можно судить по ответам на вопрос: **«Решали ли Вы свои проблемы при помощи незаконного вознаграждения?»**<sup>16</sup>, которые распределились следующим образом: «да» – 30.8%; «нет» – 69.2%.

Около трети опрошенных респондентов в возрасте 18-24 лет оказались вовлечены в коррупционные отношения. Не удивительно, что большое количество молодых людей в этом возрасте уже знакомы с коррупционными отношениями. Общеизвестно, что на всех уровнях российского образования коррупция стала нормой. Поступление в вуз, сдача зачетов, экзаменов, презенты преподавателям, оплата на месте за

<sup>14</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>15</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>16</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

нарушение правил дорожного движения создают коррупционные предпосылки. Таким образом, можно констатировать, что на современном этапе социальный опыт разрешения своих проблем с помощью незаконного вознаграждения среди студентов высок.

На просьбу дать определение **«коррупция власти»**<sup>17</sup> 65.4% студентов выбрали «злоупотребление своим высоким служебным положением»; 54.1% – «использование служебного положения для лоббирования чьих-то интересов с целью получения вознаграждения»; 21% – «причинение России экономического и политического вреда»; 12.8% – «потеря имиджа правового государства России». Налицо определенная политизация студентов. Их мнения о вреде коррупции из правовой сферы переместились в сферу политики.

Выявлению проблем в воспитании антикоррупционного поведения был посвящен следующий вопрос: **«Я считаю, что антикоррупционное воспитание должно начинаться в семье и развиваться в процессе учебы и трудовой деятельности»**<sup>18</sup>. На него также ответили все 133 респондента. Полностью согласны с этим утверждением 56.4% опрошенных; частично согласны – 37.6%; не согласны – 1.5%; затруднились с ответом – 3.8%. Большинство студентов считают, что формирование

нравственного противодействия коррупции необходимо начинать, как можно раньше.

По российскому законодательству подарок, не превышающий определенную сумму, не является взяткой, поэтому на вопрос: **«В чем отличия подарка от взятки»**<sup>19</sup> так ответили 61.6% опрошенных студентов. «Отличия нет – любой подарок должностному лицу является взяткой», считают 15% наиболее принципиальных студентов. Примерно такое же количество опрошенных придерживаются прямо противоположного мнения: «подарок по определению не является взяткой» – 14.3%. Затруднились с ответом 7.5% респондентов.

Наименьшее количество ответов (всего 48, что составляет 36% от общего числа опрошенных) получено на вопрос: **«Если Вы ответили “Да” на предыдущий вопрос: “Решали ли Вы свои проблемы при помощи незаконного вознаграждения?”<sup>20</sup>, то Вам было при этом неудобно?»** (4.5%). «Для нас это принятая норма взаимоотношений», считают 1.5% от общего числа опрошенных; «нам было неприятно, но это помогло решить проблему» – 20.3%; «у нас такие традиции» – 6%.

Это означает, что неудобства и неприятные ощущения испытывали всего четверть студентов, вовлеченных в коррупционные отноше-

<sup>17</sup> На этот вопрос можно дать несколько вариантов ответа.

<sup>18</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>19</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>20</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

ния, а остальные не видят в них ничего зазорного. Налицо очень серьезные проблемы в антикоррупционном воспитании будущих правове- дов. Очевидно, что они уже знако- мы с более изоциренными формами коррупции, нежели взятка.

Следующий вопрос предлагал студентам объективно оценить свои познания: **«Я оцениваю свои знания об уголовной ответственности за коррупцию»**<sup>21</sup>. На него ответили все опрошенные. Ответы на данный воп- рос показали, что всего лишь 3% оп- рошенных студентов-правоведов оценивают свои знания на «отлич- но»; 33.8% – на «хорошо»; 35.3% – на «удовлетворительно»; 8.3% – на «неудовлетворительно»; 17.3% – зат- руднились с ответом.

В целях профилактики соверше- ния коррупционных преступлений, на наш взгляд, необходимо во всех образовательных учреждениях, выпускающих специалистов юриди- ческого профиля, повысить уровень правового воспитания. Поэтому в анкете был размещен вопрос: **«В на- шем вузе достаточно дисциплин для формирования антикоррупционно- го поведения будущих го- сударственных служащих?»**<sup>22</sup>. На него ответили все студенты. С та- кой точкой зрения полностью со- гласны 32.3% опрошенных; частич- но согласны – 30.8%; не согласны – 11.3%; затруднились с ответом –

24.1%; свой вариант ответа пред- ложили 2.2% студентов.

Определить уровень сформиро- ванности правовой основы антикор- рупционного поведения будущих правове- дов мы попытались выяс- нить, задавая вопрос: **«Свои знания о коррупционной ответственности я бы оценил»**<sup>23</sup>. На него ответили все студенты. Из результатов анализа результатов анкетирования стало очевидно, что на «отлично» свои зна- ния оценивают всего 2.2% опрошен- ных; на «хорошо» – 34.6%; на «удов- летворительно» – 36,1%; на «неудов- летворительно» – 10.5%; затрудни- лись с ответом 17.3% респондентов.

Анализ результатов анкетирова- ния позволил сделать следующие выводы.

1. Изучение студентами норм пра- ва не дает полной уверенности в ан- тикоррупционности их профессио- нальной деятельности и поведения. Поэтому образовательный процесс в вузе должен быть направлен не только на обучение, но и на право- вое воспитание, которое способство- вало бы формированию реального правового опыта будущих специа- листов государственной службы.

2. Государственная служба – важнейший инструмент государ- ства. Она во всей России должна быть в высшей степени организо- вана, законодательно обеспечена и укомплектована специалистами высшей квалификации, но к ней должны быть подготовлены «взят- коустойчивые» специалисты.

<sup>21</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>22</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

<sup>23</sup> На этот вопрос необходимо было дать только один вариант ответа.

3. В высшем юридическом образовании, как и во всем обществе, необходимо развивать негативное отношение ко всем проявлениям коррупции не только правовыми методами, но и при помощи идеологических и морально-нравственных установок.

4. Во всех образовательных учреждениях, выпускающих специалистов юридического профиля, необходимо повысить уровень правового воспитания, изучая международный опыт противодействия коррупции.

#### Библиографический список:

1. Бондарь В.Н. Общество против коррупции. Муниципальные программы противодействия коррупции. М.: Московская школа политических исследований, 2008.

2. Владимиров О. Заполнили // СИА-ПРЕСС. 2009. 26 июня.

3. Даукаев И.М. Современные представления о сущности коррупции // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3).

4. Днепров С.А., Валиев Р.А. Факторный анализ отношения студентов педагогических вузов к догоняющему, синхронному и опережающему образованию // Образование и наука. Уральское отделение РАО. 2009. № 9. С. 124.

5. Журавленко Н.И., Даукаев И.М. Формирование системы противодействия коррупции // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3).

6. Исаев П.А. О некоторых криминальных проявлениях в деятельности властных структур России на современном этапе // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6).

7. Семитко А.П. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов и фак-

тов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М.: Изд. группа «НОРМА-ИНФРА М», 1998.

8. Словарь иностранных слов М.: Изд-во «АСТ»; Мн.: «Хорвест», 2005.

9. Философский энциклопедический словарь. Минск: Книжный дом «Интерпре Сервис», 2001.

#### References (transliteration):

1. Daukaev I.M. Sovremennye predstavlenija o sushhnosti korrupcii // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 2 (3).

2. Bondar' V.N. Obshhestvo protiv korrupcii. Municipal'nye programmy protivodejstvija korrupcii. M.: Moskovskaja shkola politicheskikh issledovanij, 2008.

3. Vladimirov O. Zapolonili // SIA-PRESS. 2009. 26 ijunja.

4. Dneprov S.A., Valiev R.A. Faktornyj analiz otnoshenija studentov pedagogicheskikh vuzov k dogonjajushhemu, sinhronnomu i operezhajushhemu obrazovaniju // Obrazovanie i nauka. Ural'skoe otделение RAO. 2009. № 9. S. 124.

5. Isaev P.A. O nekotoryh kriminal'nyh projavlenijah v dejatel'nosti vlastnyh struktur Rossii na sovremennom jetape / / Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).

6. Semitko A.P. Teorija gosudarstva i prava: Ucheb. dlja jurid. vuzov i fak-tov / Pod red. V.M. Korel'skogo i V.D. Perevalova. M.: Izd. gruppa «NORMA-INFRA M», 1998.

7. Slovar' inostrannyh slov M.: Izd-vo «AST»; Mн.: «Horvest», 2005.

8. Filosofskij jenciklopedicheskij slovar'. Minsk: Knizhnyj dom «Interpre Servis», 2001. S. 715 .

9. Zhuravlenko N.I., Daukaev I.M. Formirovanie sistemy protivodejstvija korrupcii // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 2 (3).



Т.В. ВЕРБИЦКАЯ,  
аспирант кафедры  
конституционного права  
Уральской государственной  
юридической академии

К ВОПРОСУ  
О ВОПЛОЩЕНИИ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ЕДИНОЙ,  
«ИНТЕГРИРОВАННОЙ»  
НАЦИОНАЛЬНОЙ  
БЕЗОПАСНОСТИ  
КАК ИНСТИТУТА  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
ПРАВА

Цель работы состоит в исследовании особенностей концепции единой, «интегрированной» национальной безопасности, контекста ее появления и развития, а также путей ее воплощения в Российской Федерации. Употребление в Конституции РФ термина «безопасность» указывает на понимание данного феномена в едином, комплексном, «интегрированном» виде, что создает основы для учета правового опыта в данной сфере иных государств, имеющего прогрессивное развитие для конституционного права в целом в духе современных международных тенденций. С учетом глобализации государство в рамках актов, посвященных национальной безопасности, не может отражать исключительно внутренние аспекты данного явления и ограничиваться лишь общими указаниями на приверженность традициям поддержания мира и безопасности. Необходимо более четко отражать

T.V. VERBITSKAYA,  
post-graduate student  
of chair of constitutional law,  
Ural State Law Academy

TO THE QUESTION  
OF IMPLEMENTATION  
IN RUSSIAN FEDERATION  
THE UNIQUE,  
«INTEGRATED» NATIONAL  
SECURITY  
AS AN INSTITUTE OF  
CONSTITUTIONAL LAW

The purpose of this article consist in studying the features of a single, «integrated» national security, context of its emergence and development, as well as ways of its implementation in the Russian Federation. The use in the Russian Constitution the term «security» refers to the understanding of this phenomenon in a single, comprehensive, integrated form, which creates a basis for accounting of legal experience in this sphere of other States with progressive development of constitutional law in General, in the spirit of modern international trends. Taking into account globalization, the state, through acts on national security, may not reflect exclusively the internal aspects of this phenomenon and be limited to General guidelines on adherence to traditions of peace and security. It is necessary to more clearly reflect the commitment of the state to cooperate in this sphere, including through guidance complete and systematized

стремление государства к сотрудничеству в данной сфере, в том числе посредством указания полного и систематизированного перечня обязательств во внешней сфере национальной безопасности, всех аспектов механизма обеспечения внешней составляющей национальной безопасности. От степени полноты отражения единства, «интегрированности» данного института зависит будущее России в условиях глобализации, возможность отражения видоизменяющихся со слишком большой скоростью угроз.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что ключевыми направлениями обеспечения национальной безопасности являются преобразования в основных сферах жизнедеятельности общества (социальной, экономической, политической) для реализации возможности беспрепятственно осуществлять все предоставленные права и свободы в условиях безопасности, так же как и стабильного развития России и таких ключевых составляющих национальной безопасности, как внутренний и внешний суверенитет в сочетании с обеспечением территориальной целостности. Несомненно значение данного института для всех сфер жизнедеятельности общества, которые должны видоизменяться в случаях, если необходимо в большей степени обеспечить национальную безопасность. Это – важнейшее направление деятельности публичной власти в России.

Ключевые слова: единая, «интегрированная» национальная безопасность, состояние незащищенности, Европейский Союз.

list of obligations in external sphere of national security, of all aspects of the enforcement mechanism of the external component of national security. The degree of completeness of unity, «integration» of this institution depends the future of Russia in conditions of globalization, the possibility of reflection moving up too fast threats.

In the national security Strategy of the Russian Federation notes that the key areas of national security is the conversion in the main spheres of society (social, economic, political) to implement the possibility to freely exercise all rights and freedoms in the security environment, as well as stable development of Russia and of key components of national security, both internal and external sovereignty in combination with territorial integrity. No doubt the value of this institution for all spheres of the society, which must be changed if you want more to ensure national security. This is a most important direction of activity of public authority in Russia.

Key words: single, «integrated» national security, state of insecurity, the European Union.

Обеспечение национальной безопасности всегда являлось важнейшим направлением деятельности любого государства, в том числе в рамках гибкого и соответственного учета тенденций развития данного института, проявляющихся во внутригосударственной и внешней сферах, что было также закреплено в п. «м» ст. 71 Конституции РФ. Употребление в данном пункте указанной статьи Конституции РФ термина «безопасность» указывает на понимание данного феномена в едином, комплексном, «интегрированном» виде, что создает основы для учета правового опыта в данной сфере иных государств, имеющего прогрессивное развитие для конституционного права в целом в духе современных международных тенденций. С учетом глобализации государство в рамках актов, посвященных национальной безопасности, не может отражать исключительно внутренние аспекты данного явления и ограничиваться лишь общими указаниями на приверженность традициям поддержания мира и безопасности (разд. 9 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537)<sup>1</sup> (далее – Стратегия). Необходимо более четко отражать стремление государства к сотрудничеству в данной сфере, в том числе посредством указания полного и систематизированного перечня обязательств во внешней сфере наци-

ональной безопасности, всех аспектов механизма обеспечения внешней составляющей национальной безопасности. От степени полноты отражения единства, «интегрированности» данного института зависит будущее России в условиях глобализации, возможность отражения видоизменяющихся со слишком большой скоростью угроз.

В п. 2 Стратегии отмечается, что ключевыми направлениями обеспечения национальной безопасности являются преобразования в основных сферах жизнедеятельности общества (социальной, экономической, политической) для реализации возможности беспрепятственно осуществлять все предоставленные права и свободы в условиях безопасности, так же как и стабильного развития России и таких ключевых составляющих национальной безопасности, как внутренний и внешний суверенитет в сочетании с обеспечением территориальной целостности (ч. 1 и 4 ст. 4 Конституции РФ). Иными словами, несомненно значение данного института для всех сфер жизнедеятельности общества, которые должны видоизменяться в случаях, если необходимо в большей степени обеспечить национальную безопасность. Это – важнейшее направление деятельности публичной власти в России.

Стремление разработать соответствующие, наиболее гибкие пути защиты национальной безопасности всегда занимало ключевое место в рамках конституционного (государственного) права как отрасли и науки. Однако не учитывается харак-

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

тер данного правового феномена в качестве комплексного института конституционного права. По-прежнему приоритетным субъектом обеспечения безопасности является государство в лице его властных органов, не учитывается надлежащим образом роль иных, невластных субъектов – индивидов и общественных структур информационного общества в обеспечении национальной безопасности (в силу ч. 1 ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета в качестве составного элемента национальной безопасности является народ, следовательно, обеспечение национальной безопасности в рамках невластной составляющей субъектов института национальной безопасности обязательно происходит с его участием). Между тем, согласно новому подходу к данному институту, разрабатываемому в рамках Европы, обеспечение национальной безопасности, решение ее основополагающих проблем основывается на волеизъявлении индивидов, образующих в своей совокупности источник суверенитета, на основании видоизменения существующих социальных договоренностей государства и индивидов посредством общества.

Совершенствование указанного института национальной безопасности происходило на протяжении всей истории развития конституционного права России. Это объясняется географическими, климатическими особенностями России, своеобразием состава населения, неоднородностью территории, наличием бесперывной угрозы посягатель-

ства со стороны иных государств и стремления укрепить позиции государства в сфере международного общения за счет различных средств, в том числе путем завоеваний. В интересах обеспечения безопасности создавались нормативная база в рамках конституционного права России и иные соответствующие условия<sup>2</sup> для предотвращения внутренних и внешних угроз, в том числе путем использования всех ресурсов данного института.

Особой угрозой в рамках современного общемирового пространства в целом и в Российской Федерации выступает противостояние различных социальных сил в рамках государств, которое приводит к возникновению гражданских войн. Пример подобной ситуации являет собой Украина. Одной из причин, которая повлекла за собой развитие остроты конфликта до такой степени, можно назвать то, что перестало уделяться должное внимание вопросам безопасности<sup>3</sup>. В силу единства мира подобные обстоятельства не могут не отразиться на внешней составляющей национальной безопас-

<sup>2</sup> Шайхуллин М.С. Конституционные традиции в России. рецензия на книгу: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде: монография – СПб.: Юридический центр пресс, 2003. – 658 с. // Евразийский юридический журнал. 2009. № 12. С. 124.

<sup>3</sup> Царенко В.И., Ляшук Р.Н. Деятельность отделов пограничной службы Украины по обеспечению пограничного режима // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3). – С. 93-97.

ности Российской Федерации (в рамках реализации внешней составляющей национального суверенитета России) и могут повлечь для нее возникновение необходимости принятия определенных мер, возможность применения которых обуславливается исключительно на основании волеизъявления в рамках национальной правовой системы в сфере конституционного права, так как является суверенным правом государства.

Россия противостоит серьезным внешним угрозам. Необходимо перестраивать экономику для предоставления преференциальных режимов и устранения политики протекционизма, несмотря на условия жесткой конкурентной борьбы, снижения доли сырьевого сектора в экономике в связи со вступлением в ВТО и обсуждением вопроса о возможности вступления в ОЭСР.

Так же не теряют своей остроты и политические угрозы: кризис представительной демократии, который наблюдается в рамках всей Европы в целом, политические кризисы на территории приграничных стран.

В настоящее время не только государство должно играть роль активного участника в информационном пространстве в силу ч. 2 ст. 24 Конституции РФ. Необходимо все более активное привлечение индивидов, отдельных общественных структур, общества в целом для решения проблем в данной сфере в силу ст. 18 Конституции РФ, в соответствии с выработанной в рамках европейского права концепции

ей единой, «интегрированной» национальной безопасности.

Следовательно, обеспечение национальной безопасности в качестве института конституционного права не может быть полноценным без достижения целей внешней политики в качестве составной части единой национальной безопасности (в рамках действенного обеспечения п. «к» и «м» ст. 71 Конституции РФ в системной связи в силу единства как внутренней, так и внешней составляющей национального суверенитета). К первоочередным из них можно отнести расширение сферы сотрудничества до рамок национальной безопасности в целом союзного государства России и Белоруссии; сотрудничество на основе рецепции достижений в данной сфере в рамках общеевропейского правового пространства; дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия и реализации правил ВТО. Перспективной задачей было бы поддержание свободного перемещения лиц, в конечном счете формирование единого пространства безопасности с Европейским Союзом. Особое значение имеет анализ и воплощение в правовую систему в данной сфере практики Европейского Суда по правам человека и особенно Суда Европейских сообществ, а также достижений в сфере конституционного права иных стран – членов Совета Европы на основе полноценного использования такого инструмента единой, «интегрированной» национальной безопасности, как добрососедство.

Решение названных выше вопросов потребует значительного применения финансовых инструментов, реформирования бюджетной сферы, усилий органов государственной власти, дипломатов, но (в том числе и особенно) для этого необходимо внести соответствующие изменения в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

Концепция глобальной незащищенности требует (в том числе), чтобы в рамках внутригосударственного права было отражено его намерение выполнять международные обязательства по поддержанию международной безопасности, укреплению сотрудничества с иными государствами с указанием конкретных аспектов его проявления и инструментов.

Данная концепция единой национальной безопасности впервые была сформулирована Е. Gareth в работе «Сотрудничество во имя мира», где указывает на столь необходимые в плане реализации аспекты «широкой концепции национальной безопасности во внутреннем и внешнем измерениях, в которой поощряется политика принятия решений, а не сдерживания, которая предполагает вовлеченность в решение проблем в большей степени, чем устраненность, и не ограничивает возможность участия как можно большего числа субъектов, способствует многосторонним аспектам внутреннего и внешнего взаимодействия, чем двусторонним, приоритетности решения проблем с помощью средств и инструментов

не в военной сфере, и государств, допуская тот факт, что может быть быстрое изменение сфер влияния системы национальной безопасности, не требует создания формальных институтов ее обеспечения, но постепенное снижение их значимости, указывает на преимущества многостороннего диалога и стремится сделать его обычной практикой»<sup>4</sup>.

Прежде всего необходимо создать механизм обеспечения последовательности и эффективности при осуществлении операций по снижению остроты и постепенному устранению угроз национальной безопасности. В интересах обеспечения результативности и внутренней непротиворечивости внутренних и внешних аспектов национальной безопасности целесообразно наличие «быстрых в применении и эффективных процедур управления в ситуациях угроз национальной безопасности» таким образом, чтобы не был нанесен ущерб возможности выбора и изменения политического курса. Среди возможных мер по его фактическому воплощению можно выделить<sup>5</sup>:

- использование в интересах обеспечения надлежащей стратегии сочетания инструментов внутреннего и внешнего планирования, включая принятие надлежащих мер, ка-

<sup>4</sup> Gareth E. Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, 1993. P. 29.

<sup>5</sup> На основании Решения Совета Европейского Союза от 22/01/2001 в области становления политики безопасности, OJ L 27, 30/01/2001, С. 1.

сающихся политического контроля и стратегического управления действиями, проводимыми в данной сфере на основе требований дифференциации в краткосрочной и долгосрочной перспективе в зависимости от изменения обстоятельств;

- проведение согласованных операций между заинтересованными ведомствами по мониторингу направлений изменения угроз национальной безопасности на основании автоматизированных информационных систем поддержки принятия решений;

- координированное взаимодействие между субъектами в военной и гражданской сферах на основе приоритетной роли невоенного решения проблем национальной безопасности;

- быстрый доступ к финансированию; как уже было отмечено, необходимо внести изменения в сферу бюджетного законодательства за счет встроенных экономических стабилизаторов, финансовых инструментов; возможно создание обособленного фонда для финансирования исследований в данной сфере, включающего в себя механизмы краткосрочного финансирования для покрытия расходов мониторинга изменяющихся угроз национальной безопасности;

- укрепление сотрудничества между ведомствами и гражданами в области разработки образовательных программ в данной сфере. Является желательным как создать самостоятельное учебное заведение, так и разработать спецкурс;

- необходимо создать систему предупреждения потенциальной блокировки принятия решений со стороны ведомств или граждан посредством обсуждений ключевых вопросов в средствах массовой информации (посредством создания гибкой системы конструктивного диалога);

- обеспечение многоаспектности, структурированности принимаемых решений, которые соответствовали бы требованиям оперативности реагирования, на основе принятия совокупности мер для удовлетворения этих требований, способствовать определению и при необходимости осуществлению любых мер, необходимых для укрепления производственной и технологической базы сферы национальной безопасности, выработке соответствующего политического курса, исходя из полноценного учета возможностей, сил, средств, ресурсов Российской Федерации в данной сфере, обеспечению улучшения потенциала в данной сфере в силу того, что угрозы взаимосвязаны и взаимно влияют друг на друга;

- усиление степени участия Федерального Собрания в области обеспечения национальной безопасности (оно может обладать рекомендательными полномочиями в данной сфере, реализуемыми на основании регулярного информирования со стороны Председателя Правительства РФ о проводимой внутренней и внешней политике в данной сфере, и вынесение в случае, если Федеральное Собрание сочтет обоснованным, постановления об оценке

ситуации и эффективности принимаемых мер в данной сфере, возможно создание совместных консультационных групп для выработки решения по основным аспектам и основным вариантам проведения политики в области национальной безопасности, в случае необходимости, исходя из степени сложности возникающей ситуации; усиление степени парламентского контроля в данной сфере, путем проведения, например, брифинга; также возможно проведение «круглых столов» на регулярной основе для дискуссии об уровне прогресса, достигнутого в осуществлении внешней и внутренней составляющей политики национальной безопасности, для чего необходимо внести изменения в ст. 5 Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>6</sup>);

- указание на участие в процессе создания области процветания и добрососедства, основанной на ценностях демократического правового государства и характеризующейся тесными и мирными отношениями;

- указание на возможность предоставления помощи и содействия за счет всех имеющихся средств, сил, инструментов в случае, если другое государство пострадало от угроз национальной безопасности до такой степени, что нуждается в подобной помощи;

- указание на стремление к развитию партнерских отношений с

международными, региональными или глобальными организациями, которые в рамках своего функционирования придерживаются ценностей, в соответствии со ст. 51 Устава ООН путем содействия развитию многостороннего решения общих проблем.

Особое внимание в силу остроты и всеобщности данной угрозы следует уделить мерам по устранению вновь возникшей политической угрозы – ситуации гражданских войн и революции. Российская Федерация выражает готовность оказывать подобную помощь, поэтому в рамках указанной Стратегии необходимо установить критерии, на основании которых данная помощь может быть оказана путем установления<sup>7</sup>:

а) норм о взаимном сотрудничестве путем предоставления имеющихся ресурсов, сил и средств, используемых для защиты гражданского населения и институтов демократии на внутригосударственном уровне;

б) норм о создании общего информационного поля для взаимодействия ведомств государств, консультирования по принятию стратегически верного решения в той или иной ситуации;

в) норм о возможности наличия общей стратегии безопасности.

<sup>7</sup> На основании Решения Совета Европейского Союза от 22/01/2001 об осуществлении политики безопасности в случае террористических атак, OJ L 27, 30/01/2001. С. 4.

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.



Наиболее ограничительным является первый вариант установления на внутригосударственном уровне основ оказания взаимной помощи, так как сфера потенциального взаимодействия России и иных государств ограничивается только и исключительно ситуациями внутренней напряженности и террористическими угрозами, и подобная норма соответствует принципу добросовестного сотрудничества государств на международном уровне, на основании приводимой выше Резолюции Генеральной Ассамблеи.

К сожалению, в полном объеме первый вариант нормы был разработан в период после 11 марта 2004 г. и касается только угроз терроризма и заключается в «мобилизации всех имеющихся внутригосударственных инструментов устранения угроз (в том числе военных ресурсов) путем осуществления совместных действий на территории иного государства, предназначенных прежде всего для предотвращения угрозы в указанной сфере, защиты гражданского населения и демократических институтов и оказания помощи государству в ликвидации последствий возможных ситуаций социальной напряженности и террористических атак». Речь идет о конституционализации практики комплекса совместных действий, необходимость закрепления в рамках акта, устанавливающего стратегию национальной безопасности, применение которого было осознано всеми государствами в период после 11 сентября 2001 г. (сотрудничество в области юридического консультирования или

правовой помощи иного вида, представления ресурсов органов внутренних дел и судебной власти и иные подобные меры).

Так же можно установить, что данные нормы не будут содержать в себе обязательство военной помощи в рамках коллективной обороны в силу того, что институт коллективной обороны не стал эффективным институтом международного права. Данную норму можно будет применять в отношении угроз со стороны негосударственных организаций.

Второй вариант о создании общего информационного поля для взаимодействия государств носит более широкий характер. В рамках данной альтернативы результатом может являться создание союза по ведению политики безопасности, который будет способствовать укреплению оснований для взаимного сотрудничества с целью поддержания правопорядка.

Третий вариант как раз и содержит в себе предложение создать механизм коллективной обороны, однако может считаться неприемлемым по причинам, связанным с внешнеблочным статусом другого государства, сотрудничество с которым потенциально возможно, так как все же более эффективным средством будет обеспечение коллективной защиты в рамках определенной международной организации, созданной для этих целей. Тем более что Российская Федерация уже имеет негативный пример в данной сфере – создание Союзного государства Россия – Белоруссия.

Следовательно, самым действенным вариантом потенциального сотрудничества будет именно второй, который предполагает и автоматически влечет за собой соблюдение требований взаимности в рамках более тесных взаимосвязей между государствами. Краеугольным камнем в рамках данного вида сотрудничества также возможно создание на межправительственной основе специальной комиссии на паритетных началах по совершенствованию механизма обеспечения безопасности и стратегических исследований. Миссия данной комиссии может заключаться в обеспечении того, чтобы имеющиеся ресурсы, силы и средства в рамках обеспечения национальной безопасности, которые имеются у государств, использовались бы в максимальной степени (в том числе поддержка исследований в данной области). Кроме того, для данной комиссии можно предложить механизм оценки существующей ситуации в области сотрудничества в рамках обеспечения его большей прогрессивности с точки зрения того, каким образом государства выполняют свои обязательства по данному виду сотрудничества (отношение затрат на обеспечение национальной безопасности к ВВП, доля расходов на улучшение качества ресурсов, сил, средств в данной сфе-

ре и расходов на исследования; готовность сил, степени активности взаимодействия). Соответственно, соблюдение указанных обязательств государств в рамках сотрудничества может быть предметом мероприятий по оценке и мониторингу со стороны указанной комиссии, которое станет реальным источником новых возможностей по совершенствованию ресурсов, сил, средств обеспечения национальной безопасности в данной сфере. Так же можно предложить следующую структуру данной комиссии<sup>8</sup>:

- отделение по вопросам политического планирования, выработки более гибкого политического курса, в рамках которого могли бы осуществляться консультационная работа и выработка предложений по оптимальному и эффективному разрешению ситуации;

- отделение по аналитике, которое будет осуществлять мониторинг обстановки с точки зрения выявления новых потенциальных конфликтов в качестве угроз национальной безопасности государства;

- отделение по мониторингу – в его обязанности может входить воплощение механизма оценки эффективности осуществляемого сотрудничества между государствами;

- отделение по чрезвычайным ситуациям – будет действовать в ситуации срочной необходимости, оценке подобной ситуации и стратегическому планированию. Так же необходимо установить, что председатель данной комиссии будет осуществлять ее руководство, определять основные направления ее

---

<sup>8</sup> На основании Решения Совета Европейского Союза от 22/01/2001 о создании комиссии межведомственного взаимодействия Европейского Союза по вопросам обороны, OJ L 27, 30/01/2001. С. 7.

деятельности, нести ответственность за обеспечение действенности указанного сотрудничества и координации усилий государств со стороны комиссии, адаптацию структуры комиссии к изменяющейся обстановке в данной сфере для повышения согласованности и эффективности. Возможно предусмотреть необходимость проведения конференций государств на регулярной основе для принятия наиболее важных решений в данной сфере сотрудничества, проект которого будет подготовлен комиссией.

Необходимо отметить, что данный вариант может быть более приемлемым в тех случаях, когда предполагается более тесное сотрудничество на основе учета уже существующих взаимоотношений между государствами в различных областях с целью укрепления промышленной и технологической базы механизма национальной безопасности обоих государств.

Таким образом, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. в рамках раздела о сотрудничестве с государствами (п. 93 данного документа) необходимо установить возможность не только военного сотрудничества в области предоставления Вооруженных сил Российской Федерации, но также установить возможность данных двух вариантов потенциального сотрудничества Российской Федерации с государствами: первый – для сотрудничества в случае, когда у Российской Федерации с иным го-

сударством отсутствовало сотрудничество в иных сферах, который предполагает одноразовость взаимодействия, и второй вариант – для более устоявшегося сотрудничества на более долгосрочную перспективу, предполагает более тесное взаимодействие.

Необходимо отметить, что закрепление для дальнейшего внедрения второго варианта потенциальных взаимоотношений между государствами будет также способствовать увеличению эффективности функционирования Союзного государства России – Белоруссии в рамках не только оборонного сектора, но и сферы безопасности, особенно борьбы с политическими угрозами.

Следовательно, в настоящее время невозможно прекращение видоизменения угроз и, соответственно, средств внутреннего и внешнего характера по борьбе с ними. Учет мировых тенденций, анализ правовых достижений, в том числе европейских стран, есть необходимое условие развития в Российской Федерации единой, «интегрированной» национальной безопасности в качестве ключевого института конституционного права по пути демократии, ее систематизированного построения во внутренней и внешней сферах для сильного государства, державы, которая взяла курс на поддержание миропорядка и прогресса сотрудничества, обеспечивающей безопасную жизнь граждан, ответственной при выработке своего политического курса перед будущими поколениями.

**Библиографический список:**

1. *Gareth E.* Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, 1993. P. 29.
2. *Зорькин В.Д.* Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал рос. права. 2004. № 6.
3. *Зорькин В.Д.* Судить по Конституции и совести. Интервью // Журнал рос. права. 2003. № 9.
4. *Царенко В.И., Ляшук Р.Н.* Деятельность отделов пограничной службы Украины по обеспечению пограничного режима // Евразийская адвокатура. 2013. № 2 (3).
5. *Шайхуллин М.С.* Конституционные традиции в России. рецензия на книгу: Арановский К.В. Конституционная традиция в российской среде: монография - СПб.: Юридический центр пресс, 2003. - 658 с. // Евразийский юридический журнал. 2009. № 12. С. 124.

**References (transliteration):**

1. *Gareth E.* Cooperating for Peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond. St. Leonards, 1993. R. 29.
2. *Zor'kin V.D.* Ob ugrozah konstitucionnomu stroju v XXI veke i neobhodimosti provedenija pravovoj reformy v Rossii // Zhurnal ross. prava. 2004. № 6.
3. *Zor'kin V.D.* Sudit' po Konstitucii i sovesti. Interv'ju // Zhurnal ross. prava. 2003. № 9.
4. *Carenko V.I., Ljashuk R.N.* Dejatel'nost' otdelov pograničnoj sluzhby Ukrainy po obespečeniju pograničnogo rezhima // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 2 (3).
5. *Shajhullin M.S.* Konstitucionnye tradicii v Rossii. recenzija na knigu: Aranovskij K.V. Konstitucionnaja tradicija v rossijskoj srede: monografija - SPb.: Juridicheskij centr press, 2003. - 658 s. // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. 2009. № 12. S. 124.

---

## УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

Т.М. ЛОПАТИНА,  
доктор юридических наук,  
заведующая кафедрой  
Смоленского гуманитарного  
университета

T.M. LOPATINA,  
doctor of jurisprudence,  
manager of chair  
Smolensk humanities university

ПОЛИКУЛЬТУРНОЕ  
ОБРАЗОВАНИЕ  
КАК ОСНОВА  
ФОРМИРОВАНИЯ  
МОТИВАЦИОННО-  
ЦЕННОСТНЫХ  
МЕЖЛИЧНОСТНЫХ  
ОРИЕНТАЦИЙ В РАМКАХ  
АНТИКРИМИНАЛЬНОЙ  
ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

MULTICULTURAL  
EDUCATION AS A BASIS  
FOR FORMATION  
OF MOTIVATION  
AND VALUES  
IN THE FRAME  
OF ANTICRIMINAL  
GOVERNMENTAL POLICY

**В** статье представлена авторская точка зрения на проблемы построения государственной системы комплексного государственной воспитания, осуществлен анализ теоретических подходов к пониманию сущности поликультурного образования с позиций криминологической науки и практики формирования антикриминальной политики государства.

**T**his article provides the author's point of view on the problems of building the complex governmental system of education, analyses theoretical issues on understanding of the multicultural education's essence from the criminological point of view and practice of governmental anticriminal policy formation.

Ключевые слова: система комплексного государственного воспитания, поликультурность образовательного процесса, значение формирования в обществе мотивационно-ценностных межличностных ориентаций для целей антикриминальной политики государства.

Key words: complex governmental system of education, multicultural issue of the educational process, value of the formation of motivation and values interpersonal coordination for the goals of governmental anticriminal policy.

Нетерпимость, экстремизм, межличностное бытовое насилие представляют современную угрозу для мирной жизни общества и бесконфликтного функционирования государства. Смена социальных ориентиров обусловила переоценку традиционных для России ценностей и конкуренцию на уровне массового сознания национальных ценностей и ценностей общества потребления. Нормы и ценности высокой культуры подменяются усредненными образцами массовой культуры. Население чаще прибегает к насильственному решению социально-экономических и частных проблем. Экстремизм для отдельных слоев населения становится формой общественного бытия. Распространенными проявлениями стали конфликты на националистической почве, агрессия между людьми разных вероисповеданий, акты расового насилия, религиозный экстремизм, нетерпимость политических идеологий. Решение проблем экономического, социального, политического, правового, национального характера нецивилизованными методами становится обыденным делом. Именно в перестроечное время появился новый вид убийства – по найму или заказное убийство.

Нетерпимость в самом широком понимании подрывает демократические принципы любого государства, в том числе и российского. Для того чтобы избежать подобного, развитые страны внедряют идеи взаимной толерантности, пропагандируют принципы поликультуризма в образовании в целях сохранения де-

мократического общественного устройства и равенства прав человека и гражданина<sup>1</sup>.

Страны, в которых реализуется политика поликультурного образования, подразделяются на следующие группы: а) государства с исторически давними национальными и культурными различиями, такие как Россия, Испания; б) государства, ставшие поликультурными вследствие того, что были колониальными метрополиями. Такие, как Великобритания, Франция, Голландия; в) государства, ставшие поликультурными в результате добровольной массовой иммиграции. Такие, как США, Канада, Австралия. Во всех перечисленных группах государств вопросы поликультурного сосуществования населения в территориальных рамках единого государства возникали и решались, с разной долей успеха и эффективности, на протяжении долгого времени. Была ли достигнута цель поликультурного сосуществования – гармония в отношениях между членами различных этнических групп, взаимная открытость, интерес и терпимость представителей контактирующих культур? Категорически положительного ответа нет. Почему, все-таки люди не научились жить в рамках единой поведенчес-

<sup>1</sup> Тресков В.И. Чем отличается российское образование от оксфордского? // Евразийская адвокатура. 2013. № 1 (2). – С. 141-144; Габитов М.Р. Концепция юридического образования будущего // Евразийская адвокатура. 2013. № 4 (5). – С. 84-86.

кой модели «взаимного мирного существования»?

Особенно остро этот вопрос встает в современных условиях массовой миграции населения. С позиции философского подхода особо активным миграционным поведением отличаются пассионарии, которыми могут выступать отдельные личности, группы и даже этносы. Пассионарность в значительной мере определяет интенсивность миграционных процессов и объясняет глобальные исторические события. Пассионарный толчок, по мнению Л.Н. Гумилева, – это результат энергетического обмена между человеческим сообществом (этносом) и внешней средой<sup>2</sup>. В философии миграция трактуется как «переход из одной картины мира в другую»<sup>3</sup>.

С позиции демографического подхода<sup>4</sup> миграцию изучают с точки зрения воспроизводства и сохранения популяций людей, их численности и поло-возрастной структуры. С позиции экономического подхода<sup>5</sup> миграция является одним из факторов регулирования численности трудоспособного населения, катализатором их перераспределения в зависимости от уровня ква-

лификации, стимулятором конкуренции на рынке рабочей силы. С позиции исторического подхода<sup>6</sup> миграция рассматривается в контексте исторической эволюции демографических процессов в мире, в различных государствах и регионах. С позиции психологического подхода<sup>7</sup> рассматривается мотивационная природа поведения мигранта. С позиции социологического подхода миграция рассматривается в контексте проблем адаптации мигрантов к новому социальному, культурному, этническому окружению; привлекательности территории прибытия. С позиции юридического подхода<sup>8</sup> миграция рассматривается в контексте определения правового статуса мигрантов, разработки законодательных актов, определяющих миграционную политику государства.

Предпринимая попытку сформулировать ответ на поставленный вопрос, обратимся к анализу этнической преступности. По данным ФСИН России к началу 2010 года 25,5 тысяч заключенных были гражданами стран СНГ и Балтии. Из них граждане Таджикистана – 5451 человек, граждане Украины – 4360 человек, граждане Узбекистана – 4016 человек, граждане Азербайджана – 3182

<sup>2</sup> Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера земли. Л.: Гидрометеиздат, 1990. С. 328.

<sup>3</sup> Алексеев П.В., Панин А.В. Философия: учебник. М.: Проспект, 2013. С. 112.

<sup>4</sup> Валентей Д.И., Кваша А.Я., Хорев Б.С. и др.

<sup>5</sup> Абалкин А., Витковская Г.С., Зайончковская Ж.А., Костиков В.Г., Рыбаковский Л., Топилин А.В. и др.

<sup>6</sup> Шелестов Д.С., Кабузан В.М., Ионцев В.А. и др.

<sup>7</sup> Переведенцев В.И., Заславская Т.И., Моисеенко В.М. и др.

<sup>8</sup> Мукомель В.И., Панин Э.С. и др.

<sup>9</sup> Каменецкий А. Этническая преступность. О цифрах, пиаре и использовании «русских скинхэдов» в мирных целях // URL: <http://www.odnako.org/blogs/etnicheskaya>.

человек, граждане Казахстана – 1624 человек, граждане Молдовы – 1485 человек и граждане Грузии – 1711 человек<sup>9</sup>.

Доля преступных посягательств общеуголовной направленности в структуре иногородней преступности в 2011 году увеличилась до 85,3%, удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений вырос с 47% до 48,5%. В 2012 году удельный вес иногородней преступности составил 22,5%. Статистика преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, выглядит следующим образом. В 2009 году иностранными гражданами совершено 57955, из них гражданами стран СНГ – 53076, соответственно в 2010 году – 48992 (гражданами стран СНГ – 44596), в 2011 году – 44956 (гражданами стран СНГ – 40499), в 2012 году – 42650 (гражданами стран СНГ – 37319)<sup>10</sup>.

К вопросу этнической преступности существует два подхода. Национал-уменьшительный подход состоит в идеи закрытия границы России для жителей СНГ и максимального препятствования трудовой миграции из среднеазиатских республик. При реализации такой стратегии проблема мирного сосуществования нищих окраин и цивилизованного регионального центра, разделённых визовым забором, остаётся. Имперский подход – когда население, идентифицирующее себя с общерусским культурным кодом,

не разделяет политики цивилизаторства в отношении нацменьшинства. Представляется, что и при таком подходе проблема мирного сосуществования этнически различных групп населения остаётся. Существующий культурный разрыв между выделенными группами населения подталкивает последних к созданию в мегаполисах землячеств и районов с компактно проживающими гражданами одной национальности, в которых воспроизводится «аульная» матрица. Следовательно, необходим иной путь решения указанной проблемы, который нам видится в поликультурном образовании населения.

Безусловно, полицейская часть решения проблемы этнической преступности сохраняется, и полиция по-прежнему должна сфокусировать усилия на борьбе с этническими преступными группировками. С другой стороны, необходимы усилия гражданского общества в воспитании «нулевой толерантности». Усилиями этнически озабоченных активистов эту проблему не решить. Такая работа требует совмещение усилий государства и гражданского общества в формировании основ юридической грамотности мигрантов, в окультуривании приехавших жителей «нацреспублик», в подтягивании отставших республик к экономическому, культурному уровню России, в формировании через учреждения образования мотивационно-ценностных цивилизационных личностных ориентаций, терпимости и толерантности в межнациональном общении, чтобы приехав-

<sup>10</sup> Портал правовой информации Генеральной прокуратуры РФ //URL: <http://crimestat.ru/24>.



ший в России мигрант был способен ощутить себя как гражданина мира, воспринимать носителем своей национальной культуры, иноязычной культуры страны проживания и осознавать свою ответственность в межличностных общечеловеческих процессах.

Интеграция в мировое экономическое пространство и процесс массовой этнической миграции ставят задачу развертывания поликультурного по содержанию образования, которое позволило бы формировать позитивные ценностные качества личности по отношению к российской культуре, уважения к культуре других этносов и создание поликультурной образовательной среды в обществе. Эта задача особенно актуальна для России, которая исторически объединила в своем составе множество народов, различных по полиэтничности и мультикультурности, уровню социального и культурного развития. Полиэтнический состав населения придает общему культурно-цивилизационному потенциалу России особую устойчивость и открытость. Этнополитическая модель российской гражданской нации включает три основных уровня:

– базовый этнокультурный, складывающийся как сообщество всех народов, этнических и субэтнических групп, диаспор, этноконфессиональных общин, проживающих в России;

– национально-территориальный (базовый политический), состоящий из населения субъектов Российской Федерации;

– национальный (общегосударственный), объединяющий граждан России в единую национальную общность<sup>11</sup>.

Следовательно, этнокультурное самосознание должно стать ядром национально-гражданской идентичности, которая в свою очередь олицетворяет этносоциальное единство с территориально-политическим и национально-культурным сообществом. В этой связке этнокультурность является фундаментом российской гражданской нации. Для сбалансированности социальных, этнокультурных и национальных интересов граждан необходима государственная стратегия поликультурного образования, учитывающая интересы каждой личности в сочетании с общественными и государственными интересами.

Сформированная поликультурная образовательная среда как часть образовательной среды, представляет профессиональный интерес не только для педагогов, но и для криминологов. Формирование поликультурной компетентности и эмпатии как способности положительно относиться к людям, понимать и принимать их эмоциональное состояние представляет собой инструмент в процессе противодействия преступности, что должно положительно сказаться на общей криминальной ситуации в стране.

---

<sup>11</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 августа 2006 года № 201 «О концепции национальной образовательной политики Российской Федерации».

Ядром концепции воспитания личности в поликультурной образовательной среде являются а) взаимосвязь образования и языка (полилингвизм), б) билингвальность обучения и в) поликультурность образования, эффективность которого обеспечивается на мотивационном уровне – посредством межкультурной коммуникации, на когнитивном уровне – через освоение ценностей мировой культуры, на деятельностно-поведенческом уровне – созидательное и иное активное взаимодействие с представителями других культур.

Интересы социального и культурного развития общества предполагают создание целостной государственной системы поликультурного образования с использованием межкультурных диалоговых методов обучения. При таком подходе обеспечивается национально-культурная акцентуация населения, совпадающая с этнодемографической и этнотерриториальной основой Российской Федерации, базирующейся в области как субъекте федерации на национально-русской идентичности, в республике – на национально-тигунской идентичности.

В государстве могут быть созданы условия, влияющие на формирование личности, готовой к межэтническому взаимодействию, понимающей другие культуры, толерантно относящейся к представителям других рас и национальностей. Это важно для противодействия преступности потому, что общим объектом предупреждения преступности является преступное по-

ведение в генезисе его формирования и в текущих проявлениях. Преступление совершается не вдруг. Механизм зарождения причин преступного поведения личности образуют неблагоприятные внешние условия, формирующие основы нравственности, которые проявляются в особенностях криминогенной мотивации. В связи с этим, нам представляется, что из мер предупреждения преступности долгосрочными, но наиболее перспективными, являются именно меры воспитательного характера, относящиеся к доступной профилактике.

В криминологии уровни предупреждения преступности традиционно представлены высшим, средним и низшим, соответственно ориентированных на решение экономических и иных социальных проблем жизнедеятельности общества, предупредительно-профилактическое воздействие на конкретные слои общества или на конкретных лиц. Проведенное социологическое исследование лиц, поставленных на профилактический учет, свидетельствует, что около 55% правонарушителей относится к типу с неустойчивой положительной направленностью, 35% – к типу с устойчивой положительной направленности, 10% – к типу с неустойчивой негативной направленностью. Получается, что индивидуальная профилактика начинается позднее, чем требуется. К началу профилактического воздействия большинство объектов уже находилось на стадии далеко зашедшего процесса криминализации личности.

Нам представляется, что допреступная профилактика должна быть ориентирована на все уровни предупреждения преступности. Во-первых, на формирование системы современного актуально конкретизированного образования, в основе которого положены цели усвоения морально-этических норм цивилизованного общества, основ толерантности и государственной идентичности. Во-вторых, предупредительно-профилактическое воздействие на конкретные социальные группы и общественные слои населения (например, трудовых мигрантов, внутренних переселенцев), находящихся под влиянием отрицательных факторов. В-третьих, индивидуальное корректирующее воздействие на конкретных лиц в целях позитивного оздоровления системы их ценностных ориентаций.

В рамках индивидуального профилактического воздействия кроме стадии раннего предупреждения, непосредственного предупреждения, пенитенциарного и постпенитенциарного предупреждения, необходимо выделить стадию допреступного предупреждения, которая должна предшествовать стадии ранней профилактики. Задача государства и общества состоит в том, чтобы посредством государственной системы комплексного воспитания населения не допустить личность до стадии предкриминальной личности, являющейся начальным этапом криминализации.

Вспомним историю. До 90-х годов XX века в стране модель раннего предупреждения преступлений

предусматривала предупредительную деятельность общественных организаций по месту жительства, в трудовых коллективах и территориальных подразделениях органов внутренних дел. В настоящее время первое направление бездействует, подразделения полиции в силу перегруженности эффективно не влияют на результативность борьбы с преступностью. Отсутствует взаимодействие с общественными объединениями граждан и гражданским обществом<sup>12</sup>. Индивидуально-предупредительная деятельность подразделений органов внутренних дел ориентирована на отчетность, а не на конкретную деятельность в сфере жизнедеятельности конкретных лиц. Об этом свидетельствует, в частности, то, что более половины профилактируемых лиц повторно совершает правонарушения. Разовая неотвратимость ответственности подменяла собой целенаправленную индивидуально-воспитательную работу. Более половины профилактируемых указали, что изучение их личности носит анкетно-поверхностный характер. Основное внимание обращается на прошлую антиобщественную деятельность на поведение в быту и на производстве. Эффективность деятельности самого субъекта профилактики связывается, прежде всего, с раскрываемостью преступлений, а не с

<sup>12</sup> Шайхуллин М.С. Принцип законности во взаимоотношениях адвокатуры и органов государственной власти // Евразийская адвокатура. 2012. Т. 1. № 1-1 (1). С. 20-23.

результативностью профилактической деятельности.

Мнения опрошенных сотрудников полиции в отношении действенности мер индивидуальной профилактики, разделились следующим образом: 60% сотрудников оценили эту работу как неудовлетворительную, 25% – как удовлетворительную и 15% – высказались в отношении ее ненужности в современных социально-экономических и политических условиях. Такая позиция не кажется парадоксальной, поскольку институт общественных организаций, ранее задействованных на индивидуальную профилактику преступлений, бездействует, школьная система ограничивается выполнением чисто образовательной функции. Система взаимосвязанных звеньев семья – школа – вуз (предприятие) прервана.

Идеи о необходимости возрождения системы воспитания в государственном масштабе витают в воздухе. Президент в своих Посланиях Федеральному собранию РФ неоднократно указывает на насущность вопросов воспитания. Так, в Послании Федеральному собранию РФ от 12 декабря 2012 года сказано, что качественное обучение без воспитания невозможно: необходимо подготовить программу полноценного развития в школе воспитательной компоненты, и в первую очередь она должна быть современной.

В Послании Федеральному собранию РФ от 12 декабря 2013 года указано, что влияние школы на формирование детей и подростков в

последние годы ослабло. У школы появились сильные конкуренты: интернет, электронные СМИ. Сами родители и ученики теперь гораздо требовательнее. Нужно вернуть школе безусловную ценность, обновить содержание образования, сохранив традиции и преимущества. Для возрождения национального сознания нужно связать воедино исторические эпохи и вернуться к пониманию того, что у России единая, неразрывная тысячелетняя история, опираясь на которую страна обретает смысл национального развития. «Сегодня российское общество испытывает явный дефицит духовных скреп: милосердия, сочувствия, сострадания друг другу, поддержки и взаимопомощи – дефицит того, что всегда, во все времена исторические делало нас крепче, сильнее, чем мы всегда гордились. Необходимо поддержать институты, которые являются носителями традиционных ценностей, исторически доказали свою способность передавать их из поколения в поколение»<sup>13</sup>.

Следовательно, провозглашена цель активизации воспитательной составляющей в обществе, которая, по нашему мнению, должна быть ориентирована и на эффективность антикриминальной политики в государстве. В связи с этим, нами выделяются следующие основные направления:

<sup>13</sup> Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию //URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>.

– системная модернизация общества на социально ориентированное правовое государство, развитое гражданское общество, обеспечивающих экономическую, политическую и культурную свободу всех граждан, а также добровольное и сознательное культурно-нравственное единство общества;

– социальная и индивидуальная криминологическая и виктимологическая профилактика преступлений и иных асоциальных форм поведения;

– гуманная социально-нравственная и уголовно-правовая ответственность и наказание;

– экономическая, социальная, культурно-нравственная и медико-психологическая реабилитация преступников и правонарушителей;

– формирование правовой основы для реализации индивидуально-профилактической деятельности в виде отдельного кодекса или самостоятельного федерального закона;

– развертывание активной государственной политики цивилизаторства, позволяющей воспитывать людей, которые

а) смогут нормально и по-человечески жить непосредственно по исторически сложившемуся месту жительства,

б) будут заранее готовы встраиваться в социум метрополии в случае переезда или вынужденной трудовой миграции,

в) превращение мигрантов через образовательную сферу во втором поколении в нормальных цивилизованных людей.

Таким образом, формирование мотивационно-ценностных межличностных ориентаций в рамках антикриминальной политики государства должно основываться на модели поликультурного образования, содержательная составляющая которого условно подразделяется нами на следующие составляющие:

– этнокультурная составляющая обеспечивает возможность идентификации в качестве представителя конкретной этноязыковой группы;

– национально-территориальная составляющая обеспечивает возможность идентификации в качестве представителя национально-территориального сообщества субъекта Российской Федерации;

– национальная составляющая обеспечивает возможность идентификации в качестве представителя российской гражданской нации;

– мировая составляющая обеспечивает возможность идентификации в качестве равноправного члена международного сообщества.

#### **Библиографический список:**

1. *Алексеев П.В., Панин А.В.* Философия: учебник. М.: Проспект, 2013.
2. *Габитов М.Р.* Концепция юридического образования будущего // Евразийская адвокатура. 2013. № 4 (5).
3. *Гумилев Л.Н.* Этногенез и биосфера земли. Л.: Гидрометеиздат, 1990.
4. *Каменецкий А.* Этническая преступность. О цифрах, пиаре и использовании «русских скинхэдов» в мирных целях // URL: <http://www.odnako.org/blogs/etnicheskaya>.
5. *Тресков В.И.* Чем отличается российское образование от оксфордского? // Евразийская адвокатура. 2013. № 1 (2).

6. Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию //URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>.

7. Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 августа 2006 года № 201 «О концепции национальной образовательной политики Российской Федерации».

8. Портал правовой информации Генеральной прокуратуры РФ //URL: <http://crimestat.ru/24>.

9. Шайхуллин М.С. Принцип законности во взаимоотношениях адвокатуры и органов государственной власти // Евразийская адвокатура. 2012. Т. 1. № 1-1 (1). С. 20-23.

#### **Bibliograficheskiy spisok:**

1. Alekseev P.V., Panin A.V. *Filosofiya: uchebnik*. М.: Проспект, 2013.

2. Gabitov M.R. Концепция юридического образования будущего // Евразийская адвокатура. 2013. № 4 (5).

3. Gumilev L.N. *Etnogenez i biosfera zemli*. L.: Gidrometeoizdat, 1990.

4. Kamenetskiy A. *Etnicheskaya prestupnost'. O tsifrah, piare i ispol'zovanii «russkih skinhedov» v mirnyh tselyah* // URL: <http://www.odnako.org/blogs/etnicheskaya>.

5. Treskov V.I. *Chem otlichaetsja rossijskoe obrazovanie ot oksfordskogo?* // Евразийская адвокатура. 2013. № 1 (2).

6. Послание президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию //URL: <http://www.rg.ru/2013/12/12/poslanie.html>.

7. Приказ Министерства образования и науки РФ от 3 августа 2006 года № 201 «О концепции национальной образовательной политики Российской Федерации».

8. Портал правовой информации Генеральной прокуратуры РФ //URL: <http://crimestat.ru/24>.

9. Shajhullin M.S. Принцип законности во взаимоотношениях адвокатуры и органов государственной власти // Евразийская адвокатура. 2012. Т. 1. № 1-1 (1). С. 20-23.

---

# ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

## ОТ РЕДАКЦИИ

*Уважаемые читатели!*

*В этом номере опубликована научная статья М.Л. Баранова «Конституционно-правовая природа и соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор», которая была ранее опубликована в номере 10(38) за 2012 год в нашем журнале без ссылок на доктора юридических наук, профессора Валерия Петровича Беляева.*

*По вине редакции в процессе верстки данной статьи несколько ссылок на научную работу В.П. Беляева были потеряны. Редакция приносит доктору юридических наук, профессору Валерию Петровичу Беляеву свои извинения и повторно публикует данный материал, со всеми необходимыми сносками.*

М.Л. БАРАНОВ,  
кандидат юридических наук,  
доцент

M.L. BARANOV,  
the candidate of jurisprudence,  
the senior lecturer

КОНСТИТУЦИОННО-  
ПРАВОВАЯ ПРИРОДА  
И СООТНОШЕНИЕ  
ПОНЯТИЙ  
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
КОНТРОЛЬ»  
И «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
НАДЗОР»

THE CONSTITUTIONALLY-  
LEGAL NATURE  
AND THE PARITY  
OF CONCEPTS  
«STATE CONTROL»  
AND «THE STATE  
SUPERVISION»

**В** статье анализируются понятия «государственный контроль» и «государственный надзор», обосновывается необходимость нового научно-правового взгляда на проблему соотношения этих понятий с целью повышения эффективности деятельности государственных органов контроля и надзора в Российской Федерации. В обыденном понимании слова «контроль» и

**I**n article the concepts «state control» and «state supervision» are analyzed, need of a new scientific and legal view on a problem of a ratio of these concepts for the purpose of increase of efficiency of activity of government bodies of control and supervision locates in the Russian Federation. In ordinary understanding of the word «control» and «supervision» – synonyms. Meanwhile, by these terms are designated

«надзор» – синонимы. Между тем, этими терминами обозначаются либо должны обозначаться не только различные понятия, но и разные явления, государственные функции и правовые институты. В статье сделан вывод о сущностном единстве контроля и надзора, в связи с чем контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве единой функции государственной власти.

Ключевые слова: контроль, надзор, государственные функции, правовые институты, социальные регуляторы, полномочия органа контроля.

or have to be designated not only various concepts, but also the different phenomena, the state functions and legal institutes. In article the conclusion is drawn on intrinsic unity of control and supervision in this connection control and supervising activity should be considered as uniform function of the government.

Key words: control, supervision, the state functions, legal institutes, social regulators, powers of body of control.



В современных условиях модернизации Российского государства все большее значение приобретает четкое функционирование механизмов контроля и надзора во всех сферах жизни общества.<sup>1</sup> Для исследования понятий «государственный контроль» и «государственный надзор» необходимо разобраться в понимании и содержании терминов «контроль» и «надзор», соотнести друг с другом существующие в научной литературе и нормативных правовых актах определения двух этих понятий, которые часто употребляются законодателем в паре друг с другом.<sup>2</sup>

Эффективные контрольная и надзорная формы деятельности органов государственной власти «придают необходимый динамизм происходящим в стране преобразованиям, становятся одним из решающих факторов углубления реального де-

мократизма, построения правового государства и становления гражданского общества».<sup>3</sup>

Необходимость общетеоретического исследования проблем государственного контроля и надзора вызывается и рядом других причин:<sup>4</sup>

- социальными – изменением условий контрольной и надзорной форм государственной деятельности в связи с проводимыми в стране реформами;

- теоретическими – потребностью комплексного анализа сущности и содержания контроля и надзора в качестве автономных форм юридической деятельности, их сходства и различий, взаимодействия и взаимообусловленности, четкого определения функциональной принадлежности;

- практическими – необходимостью повышения эффективности деятельности государственных органов контроля и надзора<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3.

<sup>2</sup> См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3; *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: Учебное пособие. Саратов, 2000. С. 181; *Петров Е.Е.* Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 11–14; *Дмитриев А.Г.* Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8, 9.

<sup>3</sup> См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3.

<sup>4</sup> См.: См., напр.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3; *Арзамасов Ю.Г.* Контроль судебной власти за ведомственными нормативными актами // *Российский судья.* 2005. № 1. С. 30–33.

<sup>5</sup> См.: *Яблонская А.Б.* Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 34.

Как верно отмечает профессор В.П. Беляев, малоэффективные государственный контроль и надзор (либо их отсутствие) нередко становятся причиной нарушения прав и свобод граждан, наносят крупный ущерб экономике государства, не позволяют претворять в жизнь намеченное, тормозят реформы.<sup>6</sup> Так, от браконьерского промысла и бесконтрольного вывоза морепродуктов за границу Российская Федерация ежегодно теряет десятки миллиардов рублей; ослабление государственного контроля вызвало рост теневого оборота алкогольной продукции, который составил более половины от всей произведенной и реализованной; лесная промышленность превратилась в «черную дыру» российской экономики, и ситуация в ней приняла настолько опасные масштабы, что, как верно отмечает профессор В.П. Беляев, стала угрожать национальной безопасности.<sup>7</sup>

В обыденном понимании слова «контроль» и «надзор» – синонимы. По определению толкового словаря русского языка «надзор» – наблюдение с целью присмотра, проверки<sup>8</sup>. Между тем этими термина-

ми обозначаются либо должны обозначаться не только различные понятия, но и разные явления, государственные функции и правовые институты.

По мнению одних ученых, надзор (административный) является разновидностью надведомственного контроля. Например, М.С. Студеникина отмечает, что контроль, в отличие от надзора, представляет собой более широкое и объемное понятие, не ограниченное кругом вопросов, связанных с соблюдением обязательных предписаний – законов и других актов<sup>9</sup>.

Некоторые авторы под надзором понимают разновидность государственного контроля со свойственными ему особенностями: осуществляется уполномоченными государственными органами и должностными лицами; отсутствует организационная соподчиненность между субъектами и объектами надзора; субъекты надзора имеют право при наличии правовых оснований применять к объектам меры административного принуждения<sup>10</sup>. По мнению Д.Н. Бахраха, надзор – это ограниченный правовыми актами контроль<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3.

<sup>7</sup> См.: Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3.

<sup>8</sup> См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1973. С. 343.

<sup>9</sup> См.: Студеникина М.С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. С. 18.

<sup>10</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. С. 298; Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М. 2001. С. 320.

<sup>11</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 394.

О целесообразности как одном из главных отличительных признаков контроля и надзора упоминает В.М. Манохин. Контролирующие органы проверяют не только законность, но и целесообразность деятельности. В отличие от контроля, надзор может осуществляться только с точки зрения законности. Аналогичной позиции придерживаются многие авторы<sup>12</sup>.

По мнению других ученых, понятие «надзор» может употребляться применительно только к деятельности суда и прокуратуры. За основу разграничения контрольной и надзорной деятельности авторы берут различные критерии. Например: 1) основная задача, для решения которой создан орган, характер полномочий органа контроля или надзора, положение занимаемое каждым из органов<sup>13</sup>; 2) предмет и пределы надзора и контроля, характер полномочий органа контроля или надзора<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> См.: Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право: Учебное пособие. Саратов, 2000. С. 181; Петров Е.Е. Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 11–14; Дмитриев А.Г. Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8, 9.

<sup>13</sup> См.: Николаева Л.А. Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении: Учебное пособие. Л., 1979. С. 38.

<sup>14</sup> См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за

Приведем примеры употребления понятий «контроль» и «надзор» в действующем российском законодательстве. Так, в соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в государственный санитарно-эпидемиологический надзор включается: контроль над выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор; санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации; меры пресечения нарушений санитарного законодательства, выдача предписаний и вынесение постановлений о фактах нарушения санитарного законодательства, а также привлечение к ответственности лиц, их совершивших<sup>15</sup>. В таком обширном перечне контрольных мероприятий прикладное понимание понятия «государственный надзор» шире, чем осуществление контроля или проведение проверки.

Федеральным законом от 26 мая 1996 г. № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации»<sup>16</sup> уста-

исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82, 83.

<sup>15</sup> См.: СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436; 2002. № 44. Ст. 4297; 2003. № 2. Ст. 169; № 40. Ст. 3820.

<sup>16</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2591; 2003. № 2. Ст. 167.

навливается, что государственный контроль над состоянием государственной части Музейного фонда Российской Федерации осуществляется в следующих формах:

- проверка состояния сохранности и условий хранения музейных предметов и музейных коллекций;
- направление запросов и получение информации о музейных предметах и музейных коллекциях, необходимой для осуществления государственного учета Музейного фонда Российской Федерации.

Можно видеть, что используемые в обоих законодательных актах понятия «контроль» и «надзор» равнозначны. В чем их сходство и отличие?

В научной литературе институту контроля уделено большое внимание. Так, в административно-правовой литературе природа и содержание контрольной деятельности были неоднократно исследованы как в рамках общей теории административного права<sup>17</sup>, так и в качестве самостоятельного объекта исследования<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> См.: Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юрид. лит. 1978; *Омаров А.М.* Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1980 и др.

<sup>18</sup> См.: *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002; *Андрийко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. Киев: Наукова думка, 1994; *Горшнев В.М., Ша-*

В эколого-правовой литературе, так же как и в административно-правовой, рассмотрение вопросов экологического контроля проводилось в работах, посвященных общим вопросам экологического права<sup>19</sup>, и в рамках специальных научных правовых исследований по вопросам экологического контроля. Одни исследования посвящены экологическому контролю в целом, другие – видам экологического контроля в зависимости от субъектов, его осуществляющих<sup>20</sup>, в иных рассматрив-

*хов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987; *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004; *Дьяконов В.В.* Контроль и надзор в системе функций государства: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Климко М.И.* Контроль в системе советского государственного управления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1985; *Климов В.А.* Контроль в системе социалистического управления: некоторые вопросы теории и практики. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1987; *Морозов А.В.* Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России (общеправовой анализ): Дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004; *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. М., 1974 и др.

<sup>19</sup> См.: *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. М.: Наука, 1976; *Петров В.В.* Экология и право; *Правовая охрана природы в СССР: Учебник.* М.: Юрид. лит., 1984.

<sup>20</sup> См.: *Петренко В.Ф.* Правовое регулирование общественного контроля в сфере охраны окружающей среды: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

ваются вопросы контроля в сфере использования и охраны природных ресурсов<sup>21</sup>.

Такое частое обращение к вопросам контроля создает впечатление, что его правовая природа изучена в полной мере. Однако при более внимательном рассмотрении видно, что в названных исследованиях «речь идет о разных вещах»<sup>22</sup>. Каждый исследователь дает свое определение контроля, его целей, задач, принципов, форм и методов, субъектов и объектов, содержания, роли и места в управленческом процессе и т.д.

И, наконец, при ближайшем изучении приходит понимание того, что «все они характеризуют один и тот же процесс контроля как проверочной деятельности в различных аспектах, с разных точек зрения»<sup>23</sup>.

Разница в подходах обусловлена тем, что контроль – многоплановое и многогранное явление, в каждом исследовании его определение

дается через призму научного направления, в рамках которого проходит изучение (философское, политическое, правовое и др.) объекта, методологию, цели и задачи исследования.

В философской, социологической и юридической литературе одни авторы понимают под контролем совокупность процессов, посредством которых обеспечивается следование определенным «образцам» деятельности, а также соблюдение ограничений в поведении, нарушение которых отрицательно сказывается на функционировании системы. Другие – механизм, с помощью которого общество, его организации, группы обеспечивают соблюдение определенных ограничений, условий, нарушение которых наносит ущерб функционированию той или иной системы. Третьи полагают, что контроль – это целостная система всех социальных регуляторов (государственных и общественных институтов, права, морали, обычаев, традиций, установок). Наконец, специалисты в области управления исходят из того, что контроль – это система наблюдения и проверки за процессом функционирования соответствующего объекта с целью устранения его отклонений от заданных параметров.<sup>24</sup>

Последнее из приведенных определений получило наибольшее рас-

<sup>21</sup> См.: *Ларионов Г.А.* Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997; *Лубовский В.Е.* Государственный контроль за использованием и охраной вод в СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984; *Королев С.Ю.* Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002; *Михайлова Е.С.* Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

<sup>22</sup> См.: *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 12

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> См., напр.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. - Саратов, 2006.

пространение в юридической науке<sup>25</sup>. При этом в качестве наименования деятельности, задачей которой является проверка управляющим субъектом функционирования управляемого в рамках заданных параметров, в научной правовой литературе и в нормативных правовых актах, кроме термина «контроль»<sup>26</sup>, можно встретить употребление такого термина, как «надзор»<sup>27</sup>, а в ряде случаев<sup>28</sup> – «контрольно-надзорная деятельность (полномочие)»<sup>29</sup>.

Проведенный анализ научных взглядов позволяет сделать вывод

<sup>25</sup> См.: *Атаманчук Г.В.* Сущность государственного управления. М.: Мысль, 1980. С. 48; *Омаров А.М.* Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики. С. 20.

<sup>26</sup> См.: *Дьяконов В.В.* Указ. соч. С. 16.

<sup>27</sup> См.: *Разаренов Ф.С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 74, 75.

<sup>28</sup> См.: *Морозов А.В.* Указ. соч. С. 120; *Величко А.Ю.* Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 100–104; *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 19.

<sup>29</sup> Такое «неразборчивое» употребление терминов не является только современной тенденцией. В начале 70-х годов прошлого века ученые-административисты впервые столкнулись с проблемой формирования теоретического понятия «надзор» и отграничения его от понятия «контроль». См., например: Советское административное право: Учебник / Под ред. В.В. Малькова. М.: Юрид. лит., 1973. С. 257.

о том, что существует две позиции в вопросе о соотношении названных понятий.

В соответствии с одной из них<sup>30</sup> понятия «контроль» и «надзор» рассматриваются как тождественные, «поскольку расхождение в их существенных качествах довольно едва заметно, если не сказать, даже условно. И контроль, и надзор – прежде всего, наблюдение, проверка чье-либо деятельности и реагирование, в случае выявления отклонения (правонарушения). Как контроль, так и надзор направлены, прежде всего, на коррекцию поведения, деятельности и сдерживание, упреждение их от отклоняющихся форм»<sup>31</sup>.

Большинство ученых<sup>32</sup> полагают, что употребление терминов «конт-

<sup>30</sup> См.: Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 7

<sup>31</sup> *Дьяконов В.В.* Указ. соч. С. 55.

<sup>32</sup> См., например: *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001. С. 243; *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел – важнейшая гарантия обеспечения прав человека. М.: Щит-М, 2000. С. 102; *Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролируемых органов. СПб., 2002. С. 122–127; *Рохлин В.И.* Прокурорский

роль» и «надзор» как синонимов является ошибочным, так как, особенно в юриспруденции, под ними понимаются разные явления, государственные функции и правовые институты.

Некоторые исследователи считают контроль и надзор самостоятельными видами деятельности<sup>33</sup>. Более распространено понимание соотношения контроля и надзора как целого и части<sup>34</sup>. При этом одни<sup>35</sup> представители последнего из названных подходов рассматривают надзор как часть контроля, другие<sup>36</sup> – контроль как часть надзора.

---

надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 180.

<sup>33</sup> См.: *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2001. С. 6.

<sup>34</sup> См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: Норма, 2001. С. 166; *Дьяконов В.В.* Указ. соч. С. 52; *Сагалищева Н.Г.* Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 170; *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 97–104 и др.

<sup>35</sup> *Голиченков А.К.* Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 16; *Студеникина М.С.* Указ. соч. С. 18.

<sup>36</sup> *Ларионов Г.А.* Виды земельного контроля и их особенности // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. Составители: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / Под ред. А.К. Голиченкова.

Некоторые ученые полагают, что надзор есть разновидность контроля, другие выделяют надзорную деятельность как самостоятельную, третьи отождествляют контроль и надзор. Например, по мнению Ю.М. Козлова, надзор представляет собой разновидность контроля и должен рассматриваться в качестве специфического элемента системы государственных средств обеспечения законности. Деятельность надзорных органов всегда имеет надведомственный характер. Д.Н. Бахрах указывает, что в зависимости от объема контроля следует различать собственно контроль, в процессе осуществления которого определяется законность и целесообразность деятельности проверяемых объектов, и надзор, который ограничивается проверкой законности<sup>37</sup>.

В законах, так же как и в нормативных правовых актах, нет единообразного понимания рассматриваемых терминов. В одних употреб-

---

М.: ТИССО, 2004. Т. 1. С. 171; *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Проспект, 2007. С. 317; Комментарий к Закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве» / Под ред. О.Л. Дубовик, О.Н. Кузнецовой. М.: Норма, 2007. С. 14.

<sup>37</sup> См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма. 2000. С. 609; *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2005. С. 364; *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 17–20.

ляется только термин «контроль»<sup>38</sup>, в других – только «надзор»<sup>39</sup>.

В ряде нормативных правовых актов<sup>40</sup> одновременно употребляются оба этих термина (как правило, через союз «и»).

Так, например, в ст. 36 Водного кодекса Российской Федерации<sup>41</sup> к

<sup>38</sup> См., например: ст. 1, 64–66 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

<sup>39</sup> См., например: Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации». С изм. и доп., внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 г. № 87, от 10 марта 2009 г. № 204 // СЗ РФ. 2008. № 8. Ст. 744; 2009. № 11. Ст. 1304.

<sup>40</sup> См., например: Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». С изм. и доп., внесенными указами Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649, от 15 марта 2005 г. № 295, от 14 ноября 2005 г. № 1319, от 23 декабря 2005 г. № 1522, от 27 марта 2006 г. № 261, от 15 февраля 2007 г. № 174, от 24 сентября 2007 г. № 1274, от 12 мая 2008 г. № 724, от 7 октября 2008 г. № 1445, от 25 декабря 2008 г. № 1847, от 22 июня 2009 г. № 710 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; 2004. № 21. Ст. 2023; 2005. № 12. Ст. 1023; 2005. № 47. Ст. 4880; 2005. № 52 (ч. 3). Ст. 5690; 2006. № 14. Ст. 1509; 2007. № 8. Ст. 978; 2007. № 40. Ст. 4717; 2008. № 20. Ст. 2290; 2008. № 41. Ст. 4653; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366; 2009. № 26. Ст. 3167.

<sup>41</sup> Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. С изм.

задачам государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов отнесено обеспечение соблюдения требований к использованию и охране водных объектов; особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохраных зон и зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения; иных требований водного законодательства.

Лесной кодекс Российской Федерации<sup>42</sup> говорит о «государственном

и доп., внесенными Федеральными законами от 4 декабря 2006 г. № 201-ФЗ, от 19 июня 2007 г. № 102-ФЗ, от 14 июля 2008 г. № 118-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 2381; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 26. Ст. 3075; 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3418; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2009. № 30. Ст. 3735; 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441.

<sup>42</sup> Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. С изм. и доп., внесенными Федеральными законами от 13 мая 2008 г. № 66-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ, от 22 июля 2008 г. № 143-ФЗ, от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 281-ФЗ, от 14 марта 2009 г. № 32-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ, от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ, от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278; 2008. № 20. Ст. 2251; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3597; 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3599; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6236; 2009. № 11. Ст. 1261; 2009. № 29. Ст. 3601; 2009. № 30. Ст. 3735; 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441.



лесном контроле и надзоре», целью которых является обеспечение соблюдения лесного законодательства (ст. 96).

В Федеральном законе от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» под государственным контролем и надзором понимается проверка соблюдения законодательства в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В некоторых нормативных правовых актах термины «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы (один термин употребляется после другого в скобках)<sup>43</sup>.

В целом действующее законодательство Российской Федерации, регламентирующее организацию и деятельность исполнительной власти, не содержит четких критериев разграничения контроля и надзора. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>44</sup> функции по контролю и надзору не разграничиваются. В ряде статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 де-

кабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>45</sup> термины «контроль» и «надзор» употребляются в одном значении (например, ст. 23.16, 23.20, 23.58, 19.4). Необходимо отметить, что до августа 2001 г. в законах и других нормативных правовых актах понятие «государственный контроль» вообще не раскрывалось. Можно было встретить определения лишь отдельных видов государственного контроля. Так, в Решении Совета глав государств Содружества Независимых Государств «Об Основах таможенных законодательств государств-участников Содружества Независимых Государств» (Алматы, 10 февраля 1995 г.) дано определение понятия таможенного контроля. Под ним понимается совокупность мер, осуществляемых таможенными органами, в целях обеспечения соблюдения национального, в том числе таможенного, законодательства и международных договоров государства, контроль над исполнением которых возложен на таможенные органы.

Термин «надзор» часто встречается в названиях федеральных государственных органов исполнительной власти: Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Фе-

<sup>43</sup> См., например: Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>44</sup> См.: СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; № 21. Ст. 2023.

<sup>45</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. I; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700; Ст. 2708; Ст. 2717; № 46. Ст. 4434; Ст. 4440; № 50. Ст. 4847; Ст. 4855; № 52. Ст. 5037; 2004. № 19. Ст. 1838.

деральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и др. При этом, как правило, в числе осуществляемых такими органами функций, кроме надзора, названа контрольная функция.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования<sup>46</sup> (далее – Росприроднадзор) эта служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль в области охраны окружающей среды

(федеральный государственный экологический контроль).

В структуре центрального аппарата Росприроднадзора осуществление федерального государственного экологического контроля возложено на Управление экологического контроля. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в структуру управления вошли: отдел контроля и надзора в области охраны окружающей среды и атмосферного воздуха, отдел надзора за водными ресурсами и земельного контроля и отдел контроля и надзора за обращением с отходами.

Органами контроля фактически являются (и так они должны называться) все федеральные службы, а также все другие государственные органы, которые вправе при осуществлении проверок непосредственно вмешиваться в текущую деятельность подконтрольных органов и структур (ограничивать, приостанавливать либо прекращать их деятельность) и самостоятельно привлекать правонарушителей (юридических и физических лиц) к юридической ответственности. Надзорные полномочия в полном объеме следует признать только за прокуратурой как единственным органом «высшего» государственного надзора. Поэтому, по мнению автора, целесообразно внести изменения в законодательство в части уточнения (в дальнейшем – точного использования) таких понятий, как «контроль» и «надзор», и переименования контролирующих органов (организаций), например, Федеральная

<sup>46</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования». С изм. и доп., внесенными постановлениями Правительства Российской Федерации от 20 октября 2006 г. № 620, от 20 декабря 2006 г. № 780, от 24 мая 2007 № 315, от 16 апреля 2008 № 282, от 29 мая 2008 № 404, от 4 августа 2008 г. № 582, от 7 ноября 2008 г. № 814, от 27 января 2009 г. № 43, от 8 августа 2009 г. № 649, от 1 декабря 2009 г. № 975, от 27 января 2010 г. № 31, от 28 марта 2010 г. № 191 // СЗ РФ. 2004. № 32, ст. 3347; 2006. № 44. Ст. 4596; 2006. № 52 (ч. 3). Ст. 5597; 2007. № 22. Ст. 2647; 2008. № 16. Ст. 1707; 2008. № 22. Ст. 2581; 2008. № 32. Ст. 3790; 2008. № 46. Ст. 5337; 2009. № 6. Ст. 738; 2009. № 33. Ст. 4081; 2009. № 49 (2 ч.). Ст. 5976; 2010. № 5. Ст. 538; 2010. № 14. Ст. 1656.

служба по контролю (но не по надзору) в той или иной сфере.<sup>47</sup>

В.В. Петровым употребление исследуемых терминов было объяснено следующим образом: «В классическом виде надзор как самостоятельный вид контрольной деятельности представлен в виде прокурорского надзора. Прокуратура свободна от выдачи каких-либо разрешений, лицензий, установления нормативов и лимитов. Она занимается только одним – проверкой соответствия поведения граждан и юридических лиц действующему закону. Между тем другие органы контроля, которые именуется в законодательстве органами надзора (санитарно-эпидемиологический, горный, ветеринарный, страховой и т.п.), помимо непосредственной контрольной функции наделены полномочиями по выдаче соответствующих разрешений, установлению нормативов, правил и т.д., что ничем не отличает их от аналогичных органов государственного контроля»<sup>48</sup>.

Сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении. Содержание надзора составляет ос-

нованная на законе деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства. Эта деятельность, основанная на принципах публичности, гласности, законности, независимости, имеющая свои специфические признаки (особый субъектный состав, урегулированность процессуальными нормами, всегда государственная и властная), в отличие от контроля, не содержит административных функций.

Необходимо отметить, что с теоретической точки зрения контроль и надзор обладают специфическими чертами. Контроль обычно характеризуется:

- оценкой деятельности контролируемого объекта с точки зрения законности, целесообразности и эффективности;
- возможностью вмешательства контролирующего субъекта в деятельность контролируемого объекта;
- нормативно закрепленной возможностью субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей.

Надзор характеризуется следующим:

- оценкой деятельности поднадзорного объекта исключительно с точки зрения законности;
- невозможностью вмешательства в деятельность поднадзорного

<sup>47</sup> См., напр.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006.

<sup>48</sup> См.: *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: БЕК, 2005. С. 240.

объекта, субъект надзора констатирует нарушение законности поднадзорным объектом;

– реагированием в форме обращения к нарушителю с предупреждением, предписанием об устранении нарушений или в вышестоящий орган по отношению к нарушителю, в вышестоящий надзорный орган либо в суд;

– надзорная деятельность всегда осуществляется в отношении объектов, не находящихся в организационном подчинении надзорных органов.

Наряду со специфическими чертами контроль и надзор имеют и общее – властное наблюдение (исследование, анализ) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных правил (норм), проверка их соблюдения, применение в пределах установленной компетенции различных мер (не обязательно прямого государственного принуждения) от имени государства.

Кроме того, действующее законодательство отождествляет указанные понятия. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О систе-

ме и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по контролю и надзору не разграничиваются. Вывод об их идентичности можно сделать и из названия Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также из содержащегося в нем определения<sup>49</sup>.

На основании изложенного можно сделать вывод о сущностном единстве контроля и надзора, в связи с чем контрольно-надзорную деятельность следует рассматривать в качестве единой функции государственной власти. Представляется вполне справедливой точка зрения, согласно которой надзор является специфической разновидностью контроля, направленной на обеспечение соблюдения законности.

#### Библиографический список:

1. *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2001. С. 298.
2. *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): Дисс. ... докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2002.
3. *Андрийко О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции. Киев: Наукова думка, 1994.
4. *Арзамасов Ю.Г.* Контроль судебной власти за ведомственными нормативными актами // Российский судья. 2005. № 1. С. 30–33.
5. *Атаманчук Г.В.* Сущность государственного управления. М.: Мысль, 1980. С. 48.

<sup>49</sup> В соответствии с указанным Законом под государственным контролем (надзором) понимается проведение проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных действующим законодательством.

6. *Беляев В.П.* Прокурорский надзор в правовом регулировании общественных отношений. Конституционные основы организации и функционирования института публичной власти в Российской Федерации. М., 2001. С. 243.
7. *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2001. С. 6.
8. *Бахрах Д.Н.* Административное право России. М.: Норма, 2001. С. 166.
9. *Бахрах Д.Н.* Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 394.
10. *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики / Автореф. дисс... докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 3.
11. *Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 122–127.
12. Булыгин Ю.Е, Лукьяненко А.Е. Основы организаторской деятельности. М., 2000.
13. *Величко А.Ю.* Контрольно-надзорная деятельность государства: система и ее элементы // Государство и право. 2008. № 1. С. 100–104.
14. *Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г.* Административное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М. 2001. С. 320.
15. *Голиченков А.К.* Организационно-правовые формы санитарно-экологического контроля в СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1984. С. 16.
16. *Горшнев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М.: Юрид. лит., 1987.
17. Государственное управление и административное право / Под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М.: Юрид. лит. 1978.
18. *Гурин А.И.* Государственный контроль как форма осуществления исполнительной власти: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.
19. *Дмитриев А.Г.* Правовые и организационные проблемы административного надзора ОВД: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8, 9.
20. *Дубовик О.Л.* Экологическое право: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Велби, Проспект, 2007. С. 317.
21. *Дьяконов В.В.* Контроль и надзор в системе функций государства: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
22. *Климко М.И.* Контроль в системе советского государственного управления: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1985.
23. *Климов В.А.* Контроль в системе социалистического управления: некоторые вопросы теории и практики. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1987.
24. *Козлов Ю.М.* Административное право. М., 2005. С. 364.
25. *Колбасов О.С.* Экология: политика – право. М.: Наука, 1976.
26. Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. С. 7.
27. Комментарий к Закону города Москвы «О государственном экологическом контроле в городе Москве» / Под ред. О.Л. Дубовик, О.Н. Кузнецовой. М.: Норма, 2007. С. 14.
28. *Королев С.Ю.* Государственный контроль за охраной и использованием земель в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.
29. *Ларионов Г.А.* Виды земельного контроля и их особенности // Экологическое право России. Сборник материалов научно-практических конференций. Юбилейный выпуск. 1995–2004 гг. Составители: А.К. Голиченков, И.А. Игнатьева, А.О. Миняев / Под ред. А.К. Голиченкова. М.: ТИССО, 2004. Т. 1. С. 171.

30. *Ларионов Г.А.* Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1997.
31. *Лубовский В.Е.* Государственный контроль за использованием и охраной вод в СССР: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1984.
32. *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: Учебное пособие. Саратов, 2000. С. 181.
33. *Михайлова Е.С.* Государственный контроль в области охраны атмосферного воздуха: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003.
34. *Морозов А.В.* Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России (общеправовой анализ): Дисс. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2004.
35. *Николаева Л.А.* Общий надзор прокуратуры в советском государственном управлении: Учебное пособие. Л., 1979. С. 38.
36. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1973. С. 343.
37. *Омаров А.М.* Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики. М.: Мысль, 1980.
38. *Осичкина Н.Е.* Некоторые вопросы разграничения понятий прокурорского надзора и судебного контроля за деятельностью органов внутренних дел // Контроль и надзор за деятельностью органов внутренних дел – важнейшая гарантия обеспечения прав человека. М.: Щит-М, 2000. С. 102.
39. *Петренко В.Ф.* Правовое регулирование общественного контроля в сфере охраны окружающей среды: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001.
40. *Петров Е.Е.* Правовое регулирование надзорной деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 11–14.
41. *Петров В.В.* Экология и право: Правовая охрана природы в СССР: Учебник. М.: Юрид. лит., 1984.
42. *Петров В.В.* Экологическое право России: Учебник для вузов. М.: БЕК, 2005. С. 240.
43. *Разаренов Ф.С.* О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении // Вопросы административного права на современном этапе. М.: Госюриздат, 1963. С. 74, 75.
44. *Рохлин В.И.* Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003. С. 180.
45. *Сагалищева Н.Г.* Государственный и общественный контроль в СССР. М., 1970. С. 170.
46. Советское административное право: Учебник / Под ред. В.В. Малькова. М.: Юрид. лит., 1973. С. 257.
47. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления. Проблемы надведомственного контроля. М., 1974. С. 17–20.
48. *Шалунов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82, 83.
49. *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М.: Наука, 1981. С. 97–104 и др.
50. *Яблонская А.Б.* Контрольно-надзорная функция государственной власти в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 34.

#### **Bibliograficheskiy spisok:**

1. *Alehin A.P., Karmolitskiy A.A., Kozlov Yu.M.* Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: Ucheb-nik. M., 2001. S. 298.
2. *Akopov L.V.* Kontrol' v upravlenii gosudarstvom (konstitutsiynno-pravrvye

- problemy): Diss. ... dokt. yurid. nauk. Rostov-na-Donu, 2002.
3. *Andriyko O.F.* Kontrol' v demokraticheskom gosudarstve: problemy i tendentsii. Kiev: Naukova dumka, 1994.
  4. *Arzamasov Yu.G.* Kontrol' sudebnoy vlasti za vedomstvennymi normativnymi aktami // Rossiyskiy sud'ya. 2005. № 1. S. 30–33.
  5. *Atamanchuk G.V.* Suschnost' gosudarstvennogo upravleniya. M.: Mysl', 1980. S. 48.
  6. *Belyaev V.P.* Prokurorskiy nadzor v pravovom regulirovanii obschestvennyh otnosheniy. Konstitutsionnye osnovy organizatsii i funktsionirovaniya instituta publichnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii. M., 2001. S. 243.
  7. *Baskov V.I., Korobeynikov B.V.* Kurs prokurorskogo nadzora. M.: Zertsalo, 2001. S. 6.
  8. *Bahrah D.N.* Administrativnoe pravo Rossii. M.: Norma, 2001. S. 166.
  9. *Bahrah D.N.* Administrativnoe pravo Rossii: Uchebnik. M., 2000. S. 394.
  10. *Belyaev V.P.* Kontrol' i nadzor kak formy yuridicheskoy deyatelnosti: voprosy teorii i praktiki / Avtoref. diss... dokt. yurid. nauk. - Saratov, 2006. - S. 3.
  11. *Borodushko I.V.* Institut kontrolya v Rossiyskoy Federatsii: organizatsionno-pravovye osnovy i sistema kontroli-ruyuschih organov. SPb., 2002. S. 122–127.
  12. *Bulygin Yu.E., Luk'yanenko A.E.* Osnovy organizatorskoy deyatelnosti. M., 2000.
  13. *Velichko A.Yu.* Kontrol'no-nadzornaya deyatelnost' gosudarstva: sistema i ee elementy // Gosudarstvo i pravo. 2008. № 1. S. 100–104.
  14. *Gabrichidze B.N., Chernyavskiy A.G.* Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: Uchebnik dlya vuzov. M. 2001. S. 320.
  15. *Golichenkov A.K.* Organizatsionno-pravovye formy sanitarno-ekologicheskogo kontrolya v SSSR. M.: Izd-vo Mosk. un-ta, 1984. S. 16.
  16. *Gorshnev V.M., Shahov I.B.* Kontrol' kak pravovaya forma deyatelnosti. M.: Yurid. lit., 1987.
  17. Gosudarstvennoe upravlenie i administrativnoe pravo / Pod red. Yu.M. Kozlova, B.M. Lazareva, A.E. Luneva, M.I. Piskotina. M.: Yurid. lit. 1978.

З.Ф. СОФРИНА,  
кандидат юридических наук

ПРАВОВОЙ СТАТУС  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ  
СТАНОВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В 1990-Х гг.

**В** статье проведено исследование правового статуса субъекта Российской Федерации как государственного образования, а также изучено понятие и содержание специального статуса, которым обладают некоторые субъекты Федерации. Конституция РФ 1993 г. «злоупотребляет» понятием «субъекты Российской Федерации», называя регионы так даже тогда, когда речь идет не только об элементах статуса субъектов Федерации, но и об элементах других их статусов. За небольшой в историческом плане период пройден первоначальный этап осуществления организационно-правовых основ деятельности субъектов Российской Федерации. Однако до сих пор государственная власть в субъектах Федерации находится в стадии становления.

Современные исследователи отмечают, что в мире нет абсолютно совершенных моделей государственного устройства. Однако стремление к внутренней целостности, стабильности, миру и согласию

Z.F. SOFRINA,  
candidate of legal sciences

THE LEGAL STATUS OF  
A SUBJECT OF THE  
RUSSIAN FEDERATION  
AND PROBLEMS OF  
FORMATION OF STATE  
POWER IN SUBJECTS OF  
THE RUSSIAN FEDERATION  
IN THE 1990

**T**he article presents a study on the legal status of a subject of the Russian Federation as a state formation, and studied the notion and content of the special status enjoyed by some subjects of the Federation. The Russian Federation Constitution of 1993 «abusing» the concept of «subjects of the Russian Federation», calling the regions so even when we are talking not only about the elements of the status of subjects of the Federation, but also about the other elements of their status. For a small, historically, the period passed the initial stage of implementation of organizational and legal basis of activity of subjects of the Russian Federation. However, until now the state power in the subjects of the Federation is still developing.

Modern researchers say that in the world there is absolutely perfect model of the state structure. But the pursuit of integrity, stability, peace and harmony leads to attempts of theoretical interpretation and generalization of the available practical experience, the proposals



приводит к попыткам теоретического осмысления и обобщения имеющегося практического опыта, к предложениям стратегии и тактики становления современной государственной власти. Понятие «правовой статус субъекта федерации» в отечественной правовой науке до сих пор не имеет достаточно четкого определения. Чаще всего содержание данного понятия определяется как совокупность правосубъектности, полномочий и предметов ведения субъекта федерации.

Ключевые слова: государственная власть, субъект Российской Федерации, регион, местное самоуправление, правовой статус субъекта Федерации, республика, предмет ведения, конституционный статус.

made by the strategy and tactics of development of the modern state power. The concept of «legal status of the subject of Federation» in Russian legal science still has not clearly defined. Often the contents of this concept is defined as a set of legal recognition of powers and subjects of the Federation.

Key words: the government, the subject of the Russian Federation, region, local government, legal status of the subject of Federation, the Republic, the subject of the reference, the constitutional status.

С принятием всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ<sup>1</sup> начался процесс становления новой государственной власти в субъектах Российской Федерации.

1994 год вошел в историю как начало деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти равноправных субъектов Российской Федерации, перед которыми встала задача правового регулирования, учитывающего региональные особенности и обеспечивающего необходимые условия для развития всех сфер жизни в новых условиях. За небольшой в историческом плане период пройден первоначальный этап осуществления организационно-правовых основ деятельности субъектов Федерации. Однако до сих пор государственная власть в субъектах Федерации находится в стадии становления.

Современные исследователи отмечают, что в мире нет абсолютно совершенных моделей государственного устройства. Однако стремление к внутренней целостности, стабильности, миру и согласию приводит к попыткам теоретического осмысления и обобщения имеющегося практического опыта, к предложениям стратегии и тактики становления современной государственной власти.

Понятие «правовой статус субъекта федерации» в отечественной правовой науке до сих пор не имеет достаточно четкого определения.

<sup>1</sup> См.: Конституция Российской Федерации. М., 1993.

Чаще всего содержание данного понятия определяется как совокупность правосубъектности, полномочий и предметов ведения субъекта федерации<sup>2</sup>.

В гл. 1 Конституции РФ закреплено, что Российская Федерация состоит из равноправных субъектов. У всех субъектов Федерации равные правообязанности как у составных частей федеративного государства и равные права и обязанности в отношениях с федеральными органами государственной власти.

Уже только поэтому, по мнению ряда авторов, нет никаких оснований считать республики относящимися к отдельному виду или подвиду территориальных образований, края – к другим, области – к третьим и т.д. Все они принадлежат к одному виду территориальных образований, который можно обозначить как регион<sup>3</sup>. Различия в названиях, с их точки зрения, лишь отражают историческую преемственность («прежние названия сохранились, но они перестали, по идее, быть связанными с различиями в правовом статусе»<sup>4</sup>). Таким образом,

<sup>2</sup> См.: *Сергеев С.Л.* Указ. соч. С. 47 – 106; *Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия* / Отв. ред. Б.С. Крылов. М., 1998.

<sup>3</sup> См.: *Иванов В.В.* Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // *Правоведение*. 2003. № 3. С. 72.

<sup>4</sup> *Чиркин В.Е.* Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 18.

Россия представляется как симметричная федерация.

Соответственно, регионы имеют базовый видовой статус субъектов Российской Федерации. В качестве субъекта Федерации регион правообязан:

а) состоять в качестве равноправного субъекта в составе Российской Федерации (ч. 1 ст. 5);

б) иметь территорию (ч. 1 ст. 67), границы которой не могут быть изменены без его согласия (ч. 3 ст. 67);

в) иметь установленное в Конституции РФ официальное название (ч. 1 ст. 65);

г) иметь сферу собственного ведения, в пределах которой может осуществлять всю полноту государственной власти (ст. 73);

д) иметь правовую систему, включающую основной закон (конституцию, устав), принимаемый самостоятельно, законы, иные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66, п. «а» ч. 1 ст. 72, ч. 2 и 4 ст. 76, ч. 2 ст. 85);

е) иметь систему органов государственной власти (ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 77);

ж) иметь представительство в Совете Федерации Федерального Собрания (ч. 2 ст. 95) и т.д.

К правам и обязанностям региона в отношениях с федеральными органами власти относятся:

а) право законодательной инициативы в Федеральном Собрании, причем как по предметам совместного ведения Российской Федерации и регионов, так и по предметам ведения Федерации (ч. 1 ст. 104);

б) право заключать договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашения о передаче осуществления части полномочий (ч. 3 ст. 11, ч. 2 и 3 ст. 78);

в) право обращения в Конституционный Суд РФ (ч. 2 и 5 ст. 125);

г) право вносить в Федеральное Собрание предложения о пересмотре или внесении поправок в Конституцию РФ (ст. 134);

д) обязанность согласовывать изменение своего статуса как субъекта Федерации (ч. 5 ст. 66)<sup>5</sup>.

Регионы относятся к государственным (государствоподобным) образованиям. Автономная область и автономные округа сейчас автономные только по названию: у них более высокая степень самостоятельности<sup>6</sup>.

Необходимо отметить, что многочисленные концепции, настаивающие на национальной основе государственности республик, следует отвергнуть как противоречащие букве и духу Конституции. Во-первых, конституционное закрепление равноправия и самоопределения народов России как принципов российского федерализма (ч. 3 ст. 5) заложило основу наднационального подхода к пониманию понятия «народ» применительно к данному принципу. «Народ субъекта Российской Федерации» – это общность лиц разной национальности, исторически объединенных проживанием на од-

<sup>5</sup> См.: *Иванов В.В.* Указ. соч. С. 73.

<sup>6</sup> См.: *Чиркин В.Е.* Государственная власть субъекта Федерации // *Гос. и право.* 2000. № 10. С. 6.

ной территории, т.е. население «региона»<sup>7</sup>. Во-вторых, Конституция, как пишет И.В. Лексин, «безразлична» к критериям, по которым в 1920 - 1940 гг. были образованы республики (до 1991 г. – автономные республики), края, области, автономные округа (до 1977 г. – национальные округа). Из того, что когда-то в основе образования той или иной территориальной единицы России лежал национальный фактор, совершенно не следует, что он должен признаваться, а тем более признается действующей Конституцией<sup>8</sup>. Соответственно, например, Республика Татарстан является государственным образованием не татарского народа в целом или той его части, которая проживает в Республике, а всех ее жителей вне зависимости от их национальности.

Однако отдельные регионы, по Конституции, в рамках статуса субъектов Федерации обладают также специальными статусами. Так, регионы – республики имеют правообязанности и права:

а) на использование в собственном наименовании слова «государство» (ч. 2 ст. 5);

б) наименование своего основного закона конституцией с выбором способа ее принятия (ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 66);

<sup>7</sup> Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 152 - 159.

<sup>8</sup> См.: Лексин И.В. К вопросу о формировании территориального устройства России // Право и власть. 2001. С. 115.

в) установление собственных государственных языков (ч. 2 ст. 68).

Автономной области и автономным округам предоставлено право инициировать принятие федеральных законов, соответственно, об автономной области, отдельных автономных округах (ч. 3 ст. 66).

Москва и Санкт-Петербург, будучи городскими поселениями, потенциально имеют видовой статус местных единиц (ч. 1 ст. 131). Москва также выполняет функции столицы Федерации (ч. 2 ст. 70), т.е. наделена и особым статусом<sup>9</sup>.

Конституция закрепляет, что статусы регионов определяются самой Конституцией и основными законами регионов – их конституциями и уставами (ч. 2 ст. 5, ч. 1 и 2 ст. 66). Эти положения можно толковать как ограничение на определение статусов какими-либо иными актами. Однако Конституция устанавливает, что элементы статусов регионов могут закрепляться также и в федеральных законах (ч. 3 и 4 ст. 66, ч. 2 ст. 70), во внутрифедеральных (ч. 3 ст. 11) и «межрегиональных» (ч. 4 ст. 66) договорах. Ясно, что положения этих актов не должны противоречить конституционным установлениям и что в консти-

<sup>9</sup> См.: Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000. С. 138 - 142; Слепак В. Москва – столица и субъект Российской Федерации // Право и жизнь. 1998. № 16. С. 38; Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах. М., 2000. С. 98.

туциях, уставах регионов должны закрепляться элементы всех их статусов.

Оригинальная концепция предложена Н.А. Богдановой, представляющей статус субъекта Федерации в виде некоего комбинированного субстрата и выделяющей, прежде всего, «конституционный статус», т.е. те права и обязанности субъекта, которые непосредственно закреплены в Конституции. Далее предлагается – как более широкое понятие – «конституционно-правовой статус», выходящий за рамки федерального конституционного регулирования, дополняющий его субфедеральным конституционным, уставным регулированием. Сюда же относятся федеральные законы о конкретных субъектах Федерации. Наконец, еще более широким является «правовой статус», который включает в себя и «конституционный», и «конституционно-правовой» статусы, а также права и обязанности субъектов, установленные их собственными законами и заключенными ими договорами<sup>10</sup>.

Доктринальное расчленение статуса субъектов Российской Федерации является вполне оправданным приемом научного анализа. Однако сложно согласиться с примененными Н.А. Богдановой терминами, если

---

<sup>10</sup> См.: Богданова Н.А. Равноправие субъектов Российской Федерации: некоторые проблемы и решения // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. Барнаул, 1997. С. 17 - 19.

учесть, что в Конституции РФ термины «статус» и «конституционно-правовой статус» отнесены фактически к одному и тому же понятию<sup>11</sup>. По нашему мнению, наличие у регионов других видовых и особых статусов не противоречит букве и духу основ конституционного строя. Это как принцип равноправия граждан Российской Федерации (базовый видовой статус индивидов) не исключает возможности получения гражданства другого государства, почетного гражданства, равно как и дополнительных прав и обязанностей государственными служащими, военнослужащими и т.д.

Как представляется, Конституция РФ «злоупотребляет» понятием «субъекты Российской Федерации», называя регионы так даже тогда, когда речь идет не только об элементах статуса субъектов Федерации, но и об элементах других их статусов. Так, при определении пределов сферы ведения регионов указано, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73). Однако вне пределов ведения Федерации и полномочий Федерации по предметам совместного ведения Федерации и субъектов Федерации отдельные регионы пользуются всей полнотой госу-

---

<sup>11</sup> См.: Иванов В.В. Указ. соч. С. 75.

дарственной власти и как носители других статусов, в том числе и «входящие», и «включающие» единицы. Это косвенно подтверждается положением о праве регионов осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов в сфере собственного ведения (ч. 4 ст. 76), причем здесь регионы не названы субъектами Российской Федерации, но перечислены республики, края, области и т.д.

Видовой статус субъектов Федерации для регионов является базовым, т.е. прямо или косвенно влияющим на другие их статусы. Регион как субъект Федерации правообязан осуществлять всю полноту государственной власти в пределах сферы своего ведения. Отказаться от предметов своего ведения, от своих полномочий регион не может. Но если этот регион (по Конституции) – «входящий» автономный округ, он вправе делегировать осуществление части своих полномочий «включающему» краю, области или осуществлять полномочия с ним совместно. Вся полнота государственной власти у «входящей» единицы при этом сохраняется, поскольку предметы ведения или полномочия она никому не передает, тем более что передать и не может, а напротив, может восстановить *status quo* и осуществлять полномочия самостоятельно. Соответственно, «включающая» единица дополнительных предметов ведения или полномочий в любом случае не получает. У «входящих» и «включающих» нет и не

может быть и никаких «конкурирующих полномочий»<sup>12</sup>.

Никаких расхождений с принципами равноправия субъектов Федерации и полновластия регионов в сфере собственного ведения здесь нет, так же как не будет их в случае, если органы исполнительной власти отдельно взятого региона передадут осуществление неких своих полномочий федеральным органам исполнительной власти (по ч. 3 ст. 78 Конституции). Отечественные ученые, не разделяя статусы субъектов Федерации и «входящих», «включающих» единиц, нередко приходят к ошибочным, на наш взгляд, выводам и оценкам. Вот типичные примеры. И.А. Умнова полагает, что «факт вхождения... неизбежно сужает круг прав субъекта Федерации, входящего в состав другого субъекта Федерации»<sup>13</sup>. Однако никто еще не смог привести ни одного убедительного практического или хотя бы теоретического примера, когда «вхождение» повлекло сужение каких-либо прав автономных округов как субъектов Федерации. Н.А. Филиппова пишет: «Фиктивно оставаясь субъектом Федерации, округ вправе добровольно делегировать наиболее важные полномочия области (краю)»<sup>14</sup>. Совершенно очевидно, что

<sup>12</sup> Там же. С. 76.

<sup>13</sup> Умнова И.А. Указ. соч. С. 145.

<sup>14</sup> Филиппова Н.А. Конституционно-правовой статус автономных округов в составе сложноустроенных субъектов Федерации: проблемы совершенствования // Росс. юрид. журнал. 1999. № 4. С. 27.

говорить о фиктивности статуса субъекта Федерации можно только тогда, когда его носитель передает, например, осуществление права на принятие собственных законов или представительство в Совете Федерации. Такое в принципе невозможно. В.В. Невинский пытается доказать, ссылаясь на то, что часть не может быть равноправна с целым, неизбежность формирования отношений властеподчинения, субординации между «входящими» и «включающими»<sup>15</sup>. Но автономный округ вовсе не обязан передавать краю, области осуществление каких-либо своих полномочий. Да, общность территории и населения, участие последнего в формировании краевых, областных органов власти предопределяют необходимость передачи осуществления полномочий, но ведь их также допустимо осуществлять и совместно. Сама возможность реализации такого подхода делает тезис о неизбежности властеподчинения, как минимум, неоднозначным<sup>16</sup>.

Относительно специальных статусов в рамках базового статуса субъектов Федерации необходимо сказать следующее. Конкретизация прав и обязанностей законодательным или договорным путем возмож-

на и даже желательна. Но конституционные принципы равноправия субъектов Федерации исключают какие-либо дополнения или изъятия из установленных правообязанностей регионов как составных частей Федерации и из прав и обязанностей в отношениях с федеральными властями. Это не должно осуществляться ни договорным, ни законодательным, ни даже конституционным путем. Вместе с тем, увы, такие дополнения и изъятия в виде специальных статусов в Конституции присутствуют.

Излишне объяснять противоречие положений о равных правообязанностях регионов и о республиках-«государствах». Хотя можно согласиться с мнением, что этому «не следует придавать особого значения», ведь государственностью обладают все регионы<sup>17</sup>. Конституционный Суд РФ в своем, без сомнения, историческом Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П<sup>18</sup> по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» официально подтвердил, что никакого суверенитета у республик нет и никогда не было, а раз так, то и

<sup>15</sup> Невинский В.В. Автономный округ в крае, области (К вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в регионах Российской Федерации. Салехард, 1998. С. 17.

<sup>16</sup> См.: Иванов В.В. Указ. соч. С. 77.

<sup>17</sup> См.: Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия / Отв. ред. Б.С. Крылов. С. 10.

<sup>18</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 28.

государствами в подлинном смысле этого слова они не являются.

По поводу свободного выбора способа принятия республиканских конституций нужно сказать следующее. По Конституции РФ все регионы равно правообязаны иметь основные законы. Только одни обязаны использовать лишь форму непосредственного государственного правотворчества, а другие могут принять основные законы и через республиканские референдумы. То ли республикам дана привилегия, то ли другие регионы ограничены в правах... Свобода выбора способа принятия основного закона должна быть предоставлена всем субъектам Федерации.

Право на установление республиками собственных государственных языков противоречит как принципам равноправия субъектов Российской Федерации и принципу равноправия всех народов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), так и принципу равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от языка (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ).

Исследования, посвященные проблемам власти и управления в социалистическом обществе, проводились такими учеными, как С.С. Алексеевым, Ю.М. Козловым, Б.М. Лазаревым<sup>19</sup>, Р.С. Павловским, Л.Л. Поповым, Ю.А. Тихомировым<sup>20</sup>, Я.Н. Уманским, Ц.А. Ямпольской и др.

<sup>19</sup> См.: Лазарев Б.М. Конституционные основы советского государственного управления // Сов. гос. и право. 1980. № 4.

<sup>20</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968.

Изучение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в области государственного строительства, разграничения предметов ведения и полномочий осуществляется учеными В.Н. Лысенко, Л.А. Иванченко, Г.Н. Селезевым. Институты конституционного (государственного) права России, современная теория российского федерализма рассматриваются в работах таких авторов, как Р.Г. Абдулатипов, Л.Ф. Болтенкова, Е.И. Колюшин, И.А. Умнова<sup>21</sup>.

Проблемы правовой организации механизма управления, комплексное освещение вопросов организации управления посредством применения различных механизмов правового регулирования нашли свое отражение в работах В.Г. Кутушева, А.П. Лончакова. Исследуя состояние законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации, А.С. Пиголкин определил «базовое ядро» правового поля субъекта Федерации, т.е. обязательный минимум законов. Исследованиям организационно-правовых проблем органов государственной власти и местного самоуправления на региональном уровне посвящены труды Н.М. Байкова, В.М. Курловича.

В истории нашей страны проблема коренного изменения устройства российской государственности уже однажды стояла. Революционные преобразования Февраля и Октября 1917 г. очень сильно сказались на российской государственности,

<sup>21</sup> См.: Умнова И.А. Указ. соч. С. 15.



привели к коренному изменению ее устройства и идеологического обоснования<sup>22</sup>.

Научными исследованиями конституционных основ советского государственного управления доказано, что «Советы – представительные органы, органы государственной власти, причем такие, которые правомочны решать и вопросы государственного управления, т.е. «работающие корпорации»». Жесткий централизм власти, строжайшее подчинение нижестоящих Советов народных депутатов вышестоящим – принципиальное отличие построения власти в советский период. При этом, существовали и особенности такого построения<sup>23</sup>. Отдельные политики считают, что именно унитаризм и централизм Советского Союза стали основными причинами его краха.

Организации государственной жизни на принципах федерализма способствовали изменения и дополнения в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации-России от 1989, 1990, 1991, 1992 гг. и Федеративный договор.

В настоящее время правовая основа федерализма носит сложный характер, в связи с чем особенно важными представляются три момента:

во-первых, выработка основных принципов становления государ-

ственной власти на региональном уровне, закрепляющих такую систему власти, которая обеспечила бы защиту суверенитета Российской Федерации, ее независимость, государственную целостность и территориальную неприкосновенность, необходимое совместное существование и развитие всех 85 равноправных субъектов Российской Федерации (с учетом вхождения в состав России города Севастополя и Крыма);

во-вторых, обеспечение единства многоуровневой системы власти (федеральной, региональной, местной), а также ветвей региональной власти: законодательной, исполнительной и судебной.

В связи с этим непростым является вопрос о безусловном подчинении Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам, притом что субъектам Российской Федерации предоставлено право собственного правового регулирования;

в-третьих, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Выявленные проблемы не являются специфичными только для Хабаровского края. Они характерны для всех субъектов Российской Федерации. Одной из основных причин их возникновения является несовер-

<sup>22</sup> См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 40.

<sup>23</sup> Шайхуллин М.С. К вопросу о трансформации традиций местного самоуправления и правовых основах их нейтрализации в Советской России // История государства и права. – 2013. – № 5. – С.41.

шенство правовой базы на федеральном уровне. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>24</sup> был принят и опубликован только в октябре 1999 г., в то время как формирование региональной системы органов государственной власти состоялось в 1994 г. Субъекты Российской Федерации в отсутствие федерального законодательства, основываясь на собственной интерпретации конституционных принципов построения системы органов государственной власти, сформировали свои органы государственной власти.

Кроме того, указанный Федеральный закон страдает рядом существенных недоработок и противоречий Конституции РФ. В частности, это выражается в том, что Конституция РФ закрепила в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов «установление общих принципов организации системы органов государственной власти», а не просто «общих принципов организации» этих органов. Данное расширение конституционного положения в названии Федерального закона позволило расширить и сам текст Закона, превысив тем самым полномочия федеральных органов государственной власти по отношению к субъектам Федерации.

<sup>24</sup> См.: Сб. федеральных конституционных законов и федеральных законов РФ. М.: Известия, 1999. Вып. 17 (89).

Множество статей этого Закона излишне подробно регламентирует деятельность органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что сложно отнести к общим принципам.

#### Библиографический список:

1. Богданова Н.А. Равноправие субъектов Российской Федерации: некоторые проблемы и решения // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт. Барнаул, 1997. С. 17 - 19.
2. Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2003. № 3. С. 72, 73, 75 - 77.
3. Конституция Российской Федерации. М., 1993.
4. Курашвили К.Т. Федеративная организация Российского государства. М., 2000. С. 138-142.
5. Лазарев Б.М. Конституционные основы советского государственного управления // Сов. гос. и право. 1980. № 4. С. 40.
6. Лексин И.В. К вопросу о реформировании территориального устройства России // Право и власть. 2001. С. 115.
7. Невинский В.В. Автономный округ в крае, области (К вопросу о слабости формальной логики перед конституционной практикой) // Особенности проведения конституционно-правовой реформы в регионах Российской Федерации. Салехард, 1998. С. 17.
8. Сб. федеральных конституционных законов и федеральных законов РФ. М.: Известия, 1999. Вып. 17 (89).
9. Слепак В. Москва – столица и субъект Российской Федерации // Право и жизнь. 1998. № 16. С. 38.
10. Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия / Отв. ред. Б.С. Крылов. М., 1998. С. 10.

11. Таболин В.В., Корнев А.В. Муниципальное городское право. Правовые и организационные основы деятельности органов местного самоуправления в городах. М., 2000. С. 98.
12. Тихомиров Ю.А. Власть и управление в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1968.
13. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 15, 145, 152 - 159.
14. Филиппова Н.А. Конституционно-правовой статус автономных округов в составе сложноустроенных субъектов Федерации: проблемы совершенствования // Росс. юрид. журнал. 1999. № 4. С. 27.
15. Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Гос. и право. 2000. № 10. С. 6.
16. Чиркин В.Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. М., 1995. С. 18.
17. Шайхуллин М.С. К вопросу о трансформации традиций местного самоуправления и правовых основах их нейтрализации в Советской России // История государства и права. – 2013. – № 5. – С.41.
- References (transliteration):**
1. Bogdanova N.A. Ravnopravie sub#ektov Rossijskoj Federacii: nekotorye problemy i reshenija // Pravovoj status sub#ektov sovremennoj federacii: rossijskij i zarubezhnyj opyt. Barnaul, 1997. S. 17 - 19.
2. Ivanov V.V. Novye podhody k teorii territorial'nogo ustrojstva i federativnaja sistema Rossii // Pravovedenie. 2003. № 3. S. 72, 73, 75 - 77.
3. Konstitucija Rossijskoj Federacii. M., 1993.
4. Kurashvili K.T. Federativnaja organizacija Rossijskogo gosudarstva. M., 2000. S. 138-142.
5. Lazarev B.M. Konstitucionnye osnovy sovetskogo gosudarstvennogo upravlenija // Sov. gos. i pravo. 1980. № 4. S. 40.
6. Leksin I.V. K voprosu o reformirovanii territorial'nogo ustrojstva Rossii // Pravo i vlast'. 2001. S. 115.
7. Nevinskij V.V. Avtonomnyj okrug v krae, oblasti (K voprosu o slabosti formal'noj logiki pered konstitucionnoj praktikoj) // Osobennosti provedenija konstitucionno-pravovoj reformy v regionah Rossijskoj Federacii. Salehard, 1998. S. 17.
8. Sb. federal'nyh konstitucionnyh zakonov i federal'nyh zakonov RF. M.: Izvestija, 1999. Vyp. 17 (89).
9. Slepak V. Moskva – stolica i sub#ekt Rossijskoj Federacii // Pravo i zhizn'. 1998. № 16. S. 38.
10. Sub#ekt Rossijskoj Federacii. Pravovoe polozhenie i polnomochija / Otv. red. B.S. Krylov. M., 1998. S. 10.
11. Tabolin V.V., Kornev A.V. Municipal'noe gorodskoe pravo. Pravovye i organizacionnye osnovy dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija v gorodah. M., 2000. S. 98.
12. Tihomirov Ju.A. Vlast' i upravlenie v socialisticheskom obshhestve. M.: Jurid. lit., 1968.
13. Umnova I.A. Konstitucionnye osnovy sovremenno rossijskogo federalizma. M., 1998. S. 15, 145, 152 - 159.
14. Filippova N.A. Konstitucionno-pravovoj status avtonomnyh okrugov v sostave slozhnoustroennyh sub#ektov Federacii: problemy sovershenstvovanija // Ross. jurid. zhurnal. 1999. № 4. S. 27.
15. Chirkan V.E. Gosudarstvennaja vlast' sub#ekta Federacii // Gos. i pravo. 2000. № 10. S. 6.
16. Chirkan V.E. Sovremennyj federalizm: sravnitel'nyj analiz. M., 1995. S. 18.
17. Shajhullin M.S. K voprosu o transformacii tradicij mestnogo samoupravlenija i pravovyh osnovah ih nejtralizacii v Sovetskoj Rossii // Istorija gosudarstva i prava. – 2013. – № 5. – С.41.

---

## СРЕДНЕЕ И ВЫСШЕЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ

А.О. БЛИНОВ,  
доктор экономических наук,  
профессор кафедры общего  
менеджмента и управления  
проектами, заместитель декана  
заочного факультета  
магистерской подготовки ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве  
Российской Федерации»

О.С. РУДАКОВА,  
доктор экономических наук,  
профессор кафедры банков  
и банковского менеджмента,  
декан заочного факультета  
магистерской подготовки ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет  
при Правительстве  
Российской Федерации»

### МОДЕРНИЗАЦИЯ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Система образования, с одной стороны, создает новые ресурсы для новых технологий; с другой – формирует национальную элиту, т.е. компетентные, энергичные и нравственные силы, способные перевести страну в качественно новое состояние. Стратегическая задача российского образования заключается в том, что она должна готовить ученых, менеджеров и спе-

A.O. OF PANCAKES,  
Doctor of Economics,  
professor of chair of the general  
management and management  
of projects, deputy dean of the  
correspondence faculty of master  
preparation FGOBU VPO  
«Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation»

O. S. RUDAKOVA,  
Doctor of Economics,  
professor of chair of banks and  
bank management, dean of the  
correspondence faculty of master  
preparation FGOBU VPO  
«Financial University  
under the Government  
of the Russian Federation»

### MODERNIZATION OF EDUCATION AS A CONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF EDUCATION

Education system, on the one hand, creates new resources for new technologies, on the other – and with national elite, ie competent, energetic and moral forces that can move the country in a qualitatively new state. The strategic task of the Russian education is that it should prepare scientists, managers and specialists of different creative level

циалистов разного творческого уровня, способных поддерживать существующие технологии и продукты; заимствовать новые технологии и продукты; разрабатывать новые технологические принципы и технологии. Рассматривается зарубежный опыт. Отмечается, что современные требования к повышению качества подготовки специалистов настоятельно требуют внедрения в учебный процесс активных методов обучения. Предложена модель партнёрства в обучении. Эффективное партнерство в обучении предполагает изменение отношения к учебному процессу со стороны не только преподавателей, но и студентов.

Ключевые слова: образование, безопасность, Россия, партнерство, зарубежный опыт, активные методы, модель.

that can support existing technologies and products; borrow new technologies and products, develop new technologies and technological principles. Considered foreign experience. Notes that the current requirements for improving the quality of training should urge implementation of the learning process active training methods. A model of partnership in training. Effective partnerships in training involves changing the ratio of the learning process on the part of not only teachers, but also of students.

Keywords: education, security, Russia, partnership, foreign experience, active methods, model.

Экономика стран с развитой рыночной экономикой — это экономика с явно выраженными инновационными чертами. Базой инновационного развития являются творческий подход к управлению организациями. Назрела необходимость в формировании нового поколения профессиональных управленческих кадров, способных обеспечить модернизацию экономики, экономическое развитие требует повышения качества подготовки специалистов.

Роль образования в повышении уровня жизни и развитии человека признается во всем мире. Образование служит не просто способом передачи знаний, оно аккумулирует в себе культурное наследие нации, способствует расширению возможностей человека, формирует его нравственные идеалы. Уровень образования оказывает существенное влияние на различные стороны жизнедеятельности человека: здоровье, восприятие культуры и искусства, профессиональную и политическую мобильность и др. Не случайно во Всеобщей декларации прав человека право на образование закреплено в качестве одного из основных.

Образование имеет стратегический приоритет над всеми без исключения сферами деятельности государства. Система образования в прямом смысле слова формирует личность, образ жизни, играет решающую роль в формировании нового поколения профессиональных кадров. Экономический кризис показал низкий уровень компетенции большей части персонала российских

компаний. Проблемой является не дефицит неких навыков, а общая слабость интеллектуально-психологической подготовки сотрудников. Достаточно долго не приветствовалась эрудиция, предпочтение отдавалось специалистам узкого профиля, не обладающим «посторонними» знаниями, не одобрялась склонность работников к расширению кругозора. А слабость и бессистемность образования персонала привели к снижению способностей менеджмента и технических кадров к творческому мышлению. Снижение интеллектуального уровня работников чревато в новых хозяйственных условиях серьезными проблемами как для предприятий, так и для государства. Важно учитывать, что за последние десятилетия кардинально изменилась система генерации и передачи знаний, а объем возрос многократно. Сегодня нельзя за один раз даже за 5 или 6 лет, подготовить человека к профессиональной деятельности на всю жизнь. Подсчитано, что ежегодно обновляется 5% теоретических и 20% профессиональных знаний.

Современный управленец должен быть готов быстро адаптироваться к новым условиям труда, менять технологии, уметь быстро обучаться. Идея «обучения в течение всей жизни» возникла на Западе еще в конце 1970-х-начале 1980-х гг. В среднем в западном обществе специалисту, длительное время находящемуся в одной профессиональной нише, приходится не реже, чем раз в три года обновлять свою квалификацию. До 45% населения

задействовано в различных дополнительных образовательных программах.

Единица измерения устаревания знаний специалиста, принятая в США — период «полураспада» компетентности, т. е. снижения ее на 50% в результате появления новой информации, показывает, что по многим профессиям этот период наступает менее чем через 5 лет, т. е. применительно к нашей системе раньше, чем заканчивается обучение. Решение проблемы видится в переходе на пожизненное образование, где базовое образование периодически должно дополняться программами дополнительного образования, а базовое организуется не как конечное, завершенное, а лишь как основа, фундамент.

Важной составляющей чертой подготовки современных управленцев является работа в команде. Российские и зарубежные ученые при исследовании вопроса построения команды ориентируются на самые разные подходы и методы. Ряд ученых ссылается на соционику, как на базовый подход в командообразовании. Многие авторы считают важным использовать систему мотивации при рассмотрении вопроса построения команды.

Новаторские группы, формируемые в организациях, известны под разными наименованиями: деловые сообщества, сообщества по интересам, творческие группы, новаторские команды, тематические группы, команды лучшей практики и т.д.

Климат научной лаборатории, внутри которой функционирует ко-

манда, является фактором, определяющим творческий потенциал, а также эффективность организации. Здоровый климат в подразделении характеризуется доверием, открытостью и духом дружеского соревнования. Скрытость, недоверие, двусмысленность постановки вопросов — вот симптомы неэффективной организации, функционирование которой вряд ли будет целеустремленным и сможет способствовать развитию творческого потенциала.

Работа в командах — связующее звено между индивидами и организациями. Таким образом, инициативы, предпринимаемые на уровне команд, можно рассматривать в качестве катализаторов для развития и тех и других. С учетом этого развитие команды управления является все более важным заданием для повышения производительности на организационном и индивидуальном уровне.

Проблемы в области управления требуют творческих решений, применения комплексных, интегрированных подходов и ориентации на обучение, а не упрощенных, заимствованных в готовом виде рекомендаций. Таким образом, развитие любой группы (команды) необходимо согласовывать с общими стратегиями и практическими мероприятиями организации.

Следует подчеркнуть значение команд как инициаторов изменений, усовершенствований и, соответственно, проводников стратегии.

Для проведения модернизации экономики необходимо обеспечить устойчивый поток квалифицирован-

ных кадров нового поколения что является одним из важнейших стратегических государственных приоритетов.

В стране много выпускников с дипломами образования разного уровня, но остро не хватает именно квалифицированных кадров, в первую очередь инженерных и естественнонаучных специальностей, по-прежнему не достает квалифицированных менеджеров и юристов.

Представители бизнеса и аналитики отмечают серьезное снижение квалификации большинства сегодняшних выпускников-инженеров. Главными проблемами, отмечает журнал «Эксперт», являются: обучение идет на основе физически и морально устаревшего оборудования, средний возраст профессорско-преподавательского состава приближается к пенсионному, используемые образовательные программы оторваны от реальных потребностей предприятий, студенты не имеют опыта решения реальных, практических задач. В результате при остром дефиците квалифицированных инженерных кадров только 35% выпускников-инженеров идут работать по специальности.

В европейских странах существует развитая инфраструктура контроля качества образования. Практика организации регулярного мониторинга качества осуществляется в Западной Европе с 1985 г. Инициаторами в данном начинании выступили Великобритания, Франция и Нидерланды. Для примера: в Великобритании указанные функции возложены на Агентство по

обеспечению качества, Агентство по статистике высшей школы, Аналитический институт высшей школы и Королевскую инспекцию. Эксперты Королевской инженерной академии Великобритании признали, что университетскому обучению не удастся добиться того, чтобы знания и навыки выпускников полнее удовлетворяли реальным требованиям промышленности.

В Китае планируется выращивать талантливых ученых и инженеров посредством создания специальных национальных центров подготовки научно-технических талантов. Предполагается массовая подготовка и переподготовка квалифицированных инженеров и технологов для промышленности при активном взаимодействии промышленных компаний и академических институтов.

Современные требования к повышению качества подготовки специалистов настоятельно требуют внедрения в учебный процесс активных методов обучения. Чем же отличается активное обучение? Прежде всего, принудительной активизацией мышления (вынужденная активность) — студент должен быть активным независимо от того, желает он этого или нет; достаточно длительным временем вовлечения обучаемых в учебный процесс (практически на протяжении всего занятия самостоятельной творческой выработкой решений, повышенной степенью мотивации и эмоциональности; постоянным взаимодействием обучаемых и преподавателей с помощью прямых и обратных связей.



Динамично возрастающее значение активных методов обучения не является данью образовательной моде, а носит характер попытки дать адекватный ответ на необычайно сложные процессы, происходящие в современной экономике, науке, культуре и других сферах общественной активности.

Разработка технологий обучения управленцев — это активный творческий процесс, состоящий в анализе целей, возможностей, в выборе форм, методов и средств обучения, обеспечивающих реализацию целей и возможностей. Это выбор личных предпочтений преподавателя. Практически, это постоянная мыслительная поисковая и созидательная деятельность. Но поскольку этот процесс связан с выбором форм, методов и средств обучения, коротко остановимся на этом.

Первая проблема определяется выбором учебных ситуаций: что учить, где учить, как учить. Эта проблема определяется, с одной стороны, тем, что не ученик (чаще всего преподаватель) делает выбор, а с другой стороны, тем, что самоориентированная личность осуществляет полный и совершенно независимый выбор относительно цели и способов обучения. Между этими полярными понятиями лежит третья широкая категория, в которой выбор осуществляют и те, и другие. Большинство вузовских курсов ориентированы на несамостоятельный выбор. Именно преподаватели обычно решают, что студенты должны изучать (и, как правило, утверждают это в качестве целей обу-

чения в программе курса), кроме того, они сами выбирают методику обучения.

Вторая проблема отражает разные типы учебных ситуаций с точки зрения источников данных о содержании обучения. Различают ситуации по приобретению знаний, ситуации «чужого опыта» и ситуации по приобретению собственного опыта. В ситуациях по приобретению знаний студенты черпают их из лекций, учебников, монографий, статей, средств массовой информации, INTERNET и т. п. В ситуациях «чужого опыта» знания приобретаются путем наблюдений студентов за действиями других. В ситуациях третьего типа личная деятельность и опыт студента, его взаимодействие с преподавателями и другими студентами являются источником данных, необходимых для реализации целей обучения. Эти учебные ситуации также варьируют в зависимости от того, сколь велика личная вовлеченность студента в процесс приобретения информации. Наиболее активен студент в ситуациях третьего типа.

Третья проблема представляет собой выбор различных стратегий или подходов к обучению. При выборе различных подходов студенты устанавливают очень четкие и специфические цели обучения и претворяют в жизнь заранее запланированные учебные стратегии. Такой подход назовем «запланированным» обучением. Это рациональный, тщательно продуманный и ориентированный на учебные цели подход. Напротив, обучение может не плани-

роваться заранее, а происходить в процессе событий, после свершившихся фактов. Студент осознает, что приобрел опыт, и исследует его потенциальную пользу для обучения, рассматривая его ретроспективно.

Обучение в таком случае происходит на стадии заключения выводов о приобретенном опыте или на стадии обобщений, которые сделаны на основе приобретенного опыта. Устанавливается взаимосвязь между явлениями, которые прежде казались совершенно несвязанными. Это требует умения наблюдать, размышлять, обобщать, предполагает занятия самоанализом. Это процесс творческий. Все это необходимо современным управленцам. Преподаватели могут заранее тщательно продумать цели обучения и спланировать учебный процесс, но в ходе его всегда вносятся необходимые коррективы.

Самоориентированное обучение предполагает овладение знаниями студентами для самостоятельного обучения под руководством преподавателя. Самоориентированные студенты действуют более автономно: они берут на себя ответственность и инициативу в определении и реализации целей обучения. Разумеется, самоориентированный студент может разделить чью-то точку зрения и принять выбор, сделанный кем-то другим, но за ним всегда остается право на свою позицию.

В этой связи кажется важным отметить, что ситуации «чужого опыта» или ситуации приобретения соб-

ственного опыта не предоставляют студентам большей степени свободы:

- когда студенты участвуют в «ролевой игре» или наблюдают за работой других студентов (ситуация «чужого опыта»). Студенты контролируются преподавателем;

- любое задание, любой вид деятельности ограничивается учебными целями.

Преподаватель должен подбирать лучшие, с его точки зрения, тренировочные упражнения, практические задания и ситуации, наглядные материалы, иллюстрирующие концепции, которые студенты должны усвоить. Он должен обучать студентов публичному выступлению, ведь не секрет, что многие современные российские руководители не умеют не только четко и ясно сформулировать свои мысли, ответить на вопросы оппонентов, но собрать команду профессионалов.

Учебные ситуации мало чем отличаются от других ситуаций. Однако в данном случае процесс обучения менее предсказуем и менее предопределен. Он может иметь форму задания по изучению того или иного материала, который, как считает преподаватель, имеет отношение к изучаемой теме, а потому заслуживает обсуждения студентами. Или это может быть незапланированное поведение, неожиданные наблюдения, имевшие место во время выполнения упражнения, которые (при ретроспективном исследовании) оказались преподавателю имеющими отношение к теме. Как видно из приведенных выше примеров, студент по-прежнему

му очень зависим от взгляда преподавателя на предмет. Разумеется, преподаватель никогда не сможет полностью проконтролировать то, какие знания приобретают студенты самостоятельно.

Тем не менее, своим выбором, своими действиями преподаватель ограничивает выбор учащихся. Несомненно, студенты, активно участвующие в такого рода ситуациях, развивают умение слушать, выполнять творческие задания, тщательно конспектировать, быстро и с пониманием читать, предугадывать, что хочет услышать преподаватель, запоминать и анализировать материал. Возможно, эти умения очень важны, но они не могут обеспечить адекватной подготовки личности к быстро меняющимся требованиям, предъявляемым к управленцу в современной организации. Представляется, что традиционное обучение не способствует тому, что выпускники будут готовы думать самостоятельно, определять проблемы и возможности, исследовать новое. В высших учебных заведениях за рубежом уже более 20 лет ведется подготовка управленцев с использованием самоориентированного обучения, а отечественная высшая школа пока еще не использует новых подходов.

Инновационность в обучении развивает творческие способности, помогает избегать слепого принятия существующих знаний, способствует использованию потенциальных возможностей личности, помогает адаптироваться в постоянно меняющейся обстановке. По исследова-

ниям зарубежных ученых, чтобы соответствовать постоянно меняющемуся современному миру, необходимо прийти к пониманию того, что приобретать знания есть то же самое, что и жить. Необходимо извлекать знания из всего, что делается, любой полученный опыт нужно рассматривать как опыт приобретения знаний. Обучение означает использование всех ресурсов — в учебном заведении или вне его — для личного роста и развития. Люди, берущие на себя инициативу в обучении, узнают больше и учатся лучше, чем те, которые пассивно ждут, чтобы их научили. Самоориентированные студенты сохраняют больше информации, лучше используют сохраненную информацию и имеют большую мотивацию продолжить обучение.

Следует отметить, что подходы к обучению, ориентированные на студента, используют способ, с помощью которого приобретаются знания, повышается эффективность обучения путем усиления мотивации, задействуются любопытство и самоиницированное исследование, активизируется творчество.

Рассмотрим, что же в реальной жизни представляет собой обучение, ориентированное на студента, при котором учащийся, а не преподаватель осуществляет важный выбор относительно того, что, каким образом и когда изучать. Настоящее самоориентированное обучение или инновационность в обучении крайне редко применяется в российских образовательных учреждениях. Если бы студентам

предоставили полное право самим определять, что именно и каким образом они хотят изучать, едва ли выведенные ими потребности совпали бы с материалом учебных курсов, предлагаемых преподавателями. Примеры главных качеств, характеризующих самоориентированного студента или студента как субъекта инноваций, показывают культуру интеллектуального труда студентов, их самостоятельность, способность усилить активность обучаемых, изменить ценностные ориентации и мотивационные установки как студентов, так и преподавателей. Внедрение студента как субъекта инноваций позволит сфокусировать все имеющиеся в его распоряжении ресурсы. У такого студента очень специфические цели обучения и рациональный план достижения этих целей. Обучение не сводится просто к одностороннему пассивному получению знаний. Студент должен также изыскать возможности наблюдать действия других (ситуация «чужого опыта»), попробовать свои силы самому, т. е. обрести собственный опыт. В таком случае преподавателю отводится качественная роль — он может рассматриваться как один из источников получения знаний, как «модель», на опыте которой студенты учатся, как участник процесса приобретения студентами собственного опыта.

Кроме того, дискуссии со студентами показывают, что не все они готовы планировать самостоятельно свое обучение и программировать его заранее. Некоторые полагают, но

их меньшинство, что они могут учиться более эффективно без плана.

Большинство студентов привыкли к традиционному получению знаний. Как они говорят, так проще, когда за них принимают решения, советуют что почитать, дать заранее тему курсовой и диплома (между прочим увы, встречаются и аспиранты, которые придя в аспирантуру не представляют какое исследование выбрать для диссертации). Вместе с тем, по мнению студентов, потенциальные возможности обучения требует овладения знаниями больше практического, чем теоретического характера. Это предусматривает привлечение в учебный процесс практиков. Итак, самоориентированный студент должен иметь полный контроль над процессом приобретения знаний под руководством преподавателя.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что нельзя полностью отменить традиционные методики обучения. Подход к обучению, ориентированный на студента, должен дополнять, а не замещать другие подходы. Чтобы приучить студентов к процессу приобретения знаний в течение всей жизни (если они хотят добиться профессиональных высот), те, кто занимается подготовкой управленцев, должны задуматься о том, как сделать студентов более ответственными по отношению к собственному обучению. И при этом не нужно настаивать, чтобы студенты взяли на себя всю степень ответственности.

Большинство сегодняшних российских студентов хотят приобрести профессиональное мастерство опираясь не на творческие методы в обучении, а на репродуктивную деятельность. Задача преподавателя — разъяснить, в чем заключается творчество профессиональной деятельности, подготовить студентов к трудностям в профессиональной работе, оказать помощь в поисках себя в профессии. Осознание этого положения является очень важным, т. к. одной из главных проблем в работе со студентами является необходимость понять, сколь пристальными должны быть руководство и контроль преподавателя за студентами, и при этом помочь студентам стать более самоориентированными в обучении.

Все это требует пересмотра роли преподавателя в учебном процессе и определения его как партнера в обучении и значимом разделении со студентами права осуществлять выбор. Кроме того, это означает, что преподаватели должны показывать большую гибкость и готовность откорректировать свои планы с тем, чтобы удовлетворить разнообразные и меняющиеся запросы студентов. Задача преподавателя (как партнера студентов по процессу приобретения знаний) — помочь им пересмотреть сам учебный процесс, определить еще раз источники обучения, признать наличие многочисленных, почти неограниченных возможностей получения знаний и развить необходимые для них навыки, чтобы добиться большей эффектив-

ности в самоориентированном обучении.

Данная ситуация не всегда предполагает равное разделение. Когда преподаватели принимают большую часть важных решений относительно целей обучения, стратегий и т. д., разделение может быть немного односторонним. А когда относительно самоориентированный студент сознательно выбирает путь поиска совета или предложений со стороны преподавателя (при этом оставляя за собой право отклонить такие предложения), партнерство тоже имеет место, но большую степень ответственности несет студент.

Таким образом, партнерство в обучении предполагает широкий спектр стратегий, сотрудничество студентов и преподавателей. Если преподаватели принимают идею партнерства, то они могут помочь студентам продвинуться в направлении самоориентации или инновационности т. е. продвинуться в направлении экстремальной точки «самоориентации» континуума «партнерство».

Партнерство в обучении — скорее философская категория, чем набор специфических учебных методик. Здесь не помогут ни свод инструкции, ни руководство для преподавателя, ни рабочая тетрадь студента. Вместо этого и преподавателям, и студентам придется пересмотреть свои роли.

На занятиях необходимо больше обсуждать со студентами жизненные ценности и новую философию преподавания и обучения, определять их параметры и осуществлять

выбор. В самом начале учебы необходимо постараться объяснить студентам, в чем заключается цель партнерства в обучении, что значит стать более самоориентированными. Необходимо признаваться студентам (хотя не просто это сделать.) в том, что как партнеры в обучении преподаватели сами пока еще ученики, и им предстоит многому научиться у студентов и многое постичь, участвуя в совместном с ними взаимообогащающем процессе. Так же в начале первого занятия студентов просят сделать бейджики с именами. Объясняется это тем, что во время лекций часто буду задавать вопросы и преподавателю удобнее обращаться к ним по именам. Первоначально студенты это воспринимают с иронией. Но когда не только на лекциях или практических занятиях, но и в коридоре преподаватель называет их по именам, синергетический эффект на лицо.

В середине курса устраивается анонимный опрос студентов. Их просят высказаться относительно того, что им нравится и не нравится в манере подачи материала, каким вопросам следует уделить больше внимания. Пригодились ли рассматриваемые вопросы, примеры в их практической работе. Аналогичный опрос проводится и в конце курса.

Целесообразно стараться более гибко планировать учебную деятельность, тщательно подбирать задания с учетом индивидуальных успехов и интересов студентов. Приветствуется, когда студенты подбирают примеры не только из научной

или собственной практики, но и из художественной литературы. Очень важно поощрять студентов задавать вопросы, это стимулирует их активность.

Уверены, что партнерство к обучению — вполне реально и достижимо, но от преподавателей в таком случае требуется желание поддерживать студентов, готовность работать с ними на равных, чтобы помочь им подойти к процессу обучения по-новому. Качество отношений, складывающихся между участниками учебного процесса, во многом определяет эффективность партнерства в обучении.

Идеальные возможности эффективности в обучении управленцев предполагают наличие тепла, симпатии и межличностного контакта. Участники учебного процесса должны со всей ответственностью, используя свои преимущества, сильные стороны помогать друг другу, должны по-новому осознать свою роль в обучении. Им следует добиться взаимопонимания и абсолютного доверия.

Необходимо создать такие условия, при которых студенты смогли бы развивать навыки самоориентированного обучения, где поощрялись все возможности для получения знаний: традиционные способы, ситуации «чужого опыта», обретение собственного опыта и т. п., все подходы к обучению — от рационального планирования до рефлексии, размышлений *post factum* и приобретения опыта на этой основе. Преподавателю следует осознавать важность не только преподавания

партнерства в обучении, но и моделирования его. Это означает разделение со студентами права выбора того, что и каким образом изучать, ожидая при этом со стороны студентов все большей инициативы, умение выслушать их мнение, прилагать все усилия к тому, чтобы в отношениях со студентами не было оттенка высокомерия со стороны преподавателей. Эффективное партнерство в обучении предполагает изменение отношения к учебному процессу со стороны не только преподавателей, но и студентов. Необходимо приучать студентов к проведению работы в командах. Команде предлагается проанализировать деятельность организации: разработать корпоративную культуру, исследовать маркетинговую политику, выполнить диагностику работы организации, выявив сильные и слабые ее стороны и т. д.

Очень важно обучение работе в команде, что должно включать в себя овладение практикой диалога и дискуссии. Это два способа, с помощью которых общаются между собой члены команды. Весьма важно научить студентов командной работе. Члены команды должны знать, как думать вместе. Например, студентам можно дать одинаковое задание (ситуации). Преподаватель рассказывает, как бы он решил эту ситуацию и предлагает им сообщить свое решение. Студенты выступают с обсуждением своих взглядов и анализируют правильность решения ситуации другой командой. Это учит не только формулировать мысль, но и быть оппонентами.

Обучение в аудитории целесообразно совмещать с консультированием. Например, до начала практических занятий студенты готовят проблемы, которые они хотели бы обсудить на семинарских занятиях, подбирают соответствующий материал. Такой прием проведения консультационных семинарских занятий очень результативен. Многие студенты приносят на семинарские занятия сложные ситуации, встречающиеся в их организациях, и группа коллективным разумом старается их решить. Важно поощрять студентов, которые приносят такие интересные задачки.

Также от студентов целесообразно требовать быть менее зависимыми от преподавателей в выборе действительно необходимых проблем и задач. Весьма важно научить и преподавателей, и студентов достигать сотрудничества. Студенты должны научиться постоянно находить ситуации. Этому можно научиться на чужом опыте (наблюдая за действиями других) или поучаствовать самому. Необходимо развивать способности распознавать в любом приобретенном опыте потенциальные возможности для обучения.

Чтобы сделать обучение более самоориентированным, студентам следует развивать следующие умения: постановка цели, планирование, анализ, способность адекватной оценки. Кроме того, целый набор качеств необходим для того, чтобы запланированное не оказалось бесполезным для обучения, например способность к рефлексии, умение устанавливать причинно-следствен-

ные связи между событиями и идеями, которые прежде казались независимыми друг от друга, несвязанными друг с другом.

Усилия по построению модели партнерства в обучении привели к выводу, что на практике самоориентированное обучение сводится именно к партнерству в обучении. Последнее означает разделение права выбора с другими, не только с преподавателями, но и с начальниками, подчиненными, друзьями. Способность учиться вместе с другими и на опыте других — путем наблюдений и приобретения опыта (то и другое может быть запланированным или нет), в рамках традиционного обучения и вне его — кажется чрезвычайно необходимой в сегодняшнем быстро меняющемся мире. Это очень важный сигнал для тех, кто организует процесс обучения и подготовку управленцев, в частности. Преподаватели должны стремиться не только стать эффективными партнерами студентов по учебному процессу, но и помочь этим студентам развить способности к сотрудничеству и пронести

желание быть партнером по обучению через всю жизнь. Самоориентированное обучение и партнерство в обучении являются незаменимым подходом в подготовке команд. Ведь именно команды являются в настоящее время инициаторами изменений, усовершенствований и, соответственно, проводниками стратегии развития современных организаций.

В постоянно изменяющихся жизненных условиях никто не может знать абсолютно все, необходимо формирование обучающегося общества, которое обеспечит существование экономики «знаний». Знание дает возможность его обладателю устроить и свою жизнь, и жизнь общества наилучшим образом, неся ответственность за каждый шаг своей деятельности. Образование в этом отношении является необходимой, сущностной характеристикой человека, поскольку необразованный человек становится попросту социально опасным. Планомерное усреднение и пренебрежение компетентностью ведет к безответственности, принятию ошибочных решений, и, как следствие, к угрозе безопасности государства.



О.В. БОРИСОВА,  
доцент кафедры уголовного права  
и процесса юридического  
факультета ФГБОУ ВПО  
«Ивановский государственный  
университет», кандидат  
юридических наук

О.В. СОКОЛОВА,  
доцент кафедры уголовного права  
и процесса юридического  
факультета ФГБОУ ВПО  
«Ивановский государственный  
университет», кандидат  
юридических наук,  
заместитель декана юридического  
факультета ИвГУ

ФОРМИРОВАНИЕ  
СПЕЦИАЛЬНЫХ  
КОМПЕТЕНЦИЙ СТУДЕНТА-  
ЮРИСТА, ИЗУЧАЮЩЕГО  
УГОЛОВНО-  
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО  
В КЛАССИЧЕСКОМ  
УНИВЕРСИТЕТЕ

**В** статье затрагивается вопрос целесообразности включения в вариативную часть профессионального цикла по направлению подготовки «Юриспруденция» такой дисциплины, как уголовно-исполнительное право. Приводятся примеры реализации тех образовательных технологий, которые способствуют мотивации бакалавра-юриста к практической профессиональной деятельности в уголовно-исполнительной системе.

Ключевые слова: уголовно-исполнительное право, уголовно-исполнительная система, специальные компетенции, образовательные технологии.

O.V. BORISOVA,  
associate professor of criminal law  
and process of law department  
FGBOU VPO «The Ivanovo state  
university», candidate of  
jurisprudence

O.V. SOKOLOVA,  
associate professor of criminal law  
and process of law department  
FGBOU VPO «The Ivanovo state  
university», candidate of  
jurisprudence, deputy dean of law  
department of IVGU

FORMING SPECIFIC  
COMPETENCES  
OF A STUDENT OF LAW,  
STUDYING CRIMINAL-  
ADMINISTRATIVE LAW AT  
A CLASSICAL UNIVERSITY

**T**he article touches upon the question whether it is necessary to include the subject “Criminal-administrative Law” into the professional block of subjects (optional part). The examples of possible implementation of some educational technologies, which help motivate future Bachelors of Law in their professional activity in criminal-administrative system, are given.

Key words: criminal-administrative law, criminal-administrative system, specific competences, educational technologies.

Исполнение наказаний в настоящее время является самостоятельной функцией государства, имеющей нормативное, материальное и организационное, в том числе кадровое обеспечение. Подготовка кадров для учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, в основном осуществляется в образовательных учреждениях ФСИН Министерства юстиции РФ. Для гражданских лиц, получающих университетское юридическое образование, и претендующих на работу в сфере исполнения уголовных наказаний, практически единственная возможность получить соответствующие знания – изучение уголовно-исполнительного права.

Уголовно-исполнительное право получило статус самостоятельной отрасли права, регулирующей исполнение и отбывание всех без исключения уголовных наказаний, лишь в конце 1990-х годов. До принятия в 1996 г. Уголовно-исполнительного кодекса РФ существовало исправительно-трудовое право, которое было кодифицировано лишь отчасти (Исправительно-трудовой кодекс РСФСР 1970 г.). Соответствующая учебная дисциплина, в частности, на юридическом факультете ИвГУ существовала как спецкурс для студентов уголовно-правовой специализации. С конца 1990-х годов курс уголовно-исполнительного права преподавался студентам всех специализаций, и это было вполне обоснованно: нормативное регулирование в рамках данной отрасли прямо или косвенно затрагивает не только учреждения и органы, исполняю-

щие наказания как непосредственных участников уголовно-исполнительных отношений, но и другие государственные органы, общественные организации, предприятия различных форм собственности.

Согласно ФГОС ВПО по направлению подготовки 030900 Юриспруденция (квалификация (степень) «бакалавр») уголовно-исполнительное право не вошло в перечень дисциплин базовой части профессионального цикла.

Что касается формирования перечня дисциплин вариативной части, а также специальных (профильных, профессионально-специализированных) компетенций, то здесь необходимо учитывать потребности работодателя, приоритетные направления политики государства, сконцентрированные, например, в различных Концепциях, программах развития<sup>1</sup>. Так, приоритетным направлением на сегодняшний день является реформирование уголовно-исполнительной системы, что потребует внесения изменений в процесс подготовки кадров, готовых к реализации «новых исправительных технологий работы с осужденными»<sup>2</sup>. Поэтому, на наш

<sup>1</sup> Сенчак И.И. Оказание бесплатной юридической помощи малоимущим слоям населения студентами юридических вузов Украины // Евразийская адвокатура. 2013. № 3 (4). – С. 99-101.

<sup>2</sup> О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжения Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 43 ст. 5544.

взгляд, вузовский компонент компетентностной модели выпускника может содержать такую профессиональную компетенцию, как «готов к выполнению должностных обязанностей по осуществлению деятельности, связанной с исполнением уголовных наказаний и иных мер уголовно-правового характера»<sup>3</sup>. В этом случае вполне логичным будет появление в учебном плане подготовки бакалавра по направлению «Юриспруденция» уголовно-исполнительного права, как одной из дисциплин вариативной части профессионального цикла.

Не стоит, конечно, забывать о привлекательности дисциплины для самого обучающегося. Если студент выбирает уголовно-правовой профиль обучения, то можно предположить, что он ориентирован и на работу в уголовно-исполнительной системе. Но если вуз выстраивает обучение, не выделяя тех или иных профилей, то, следовательно, преподаватель должен приложить максимум усилий, чтобы на всех этапах преподавания уголовно-исполнительного права достигнуть сочетания интереса к теоретическим вопросам данной отрасли и мотивации к практической, профессиональной деятельности в этой сфере.

<sup>3</sup> Кузьмина О.В., Соколова О.В., Степанова И.Б. К вопросу о формировании перечня специальных профессиональных компетенций (вузовского компонента) на примере направления «Юриспруденция» // Научно-методические аспекты перехода университета на уровневую систему образования: сб. науч. метод. статей. Иваново. ИвГУ, 2011. С. 79-86.

Для того чтобы выяснить интерес студентов к уголовно-исполнительному праву и соответствующей профессиональной деятельности, мы провели анкетирование 92 студентов, изучивших данную дисциплину. Оказалось, что, хотя две трети опрошенных уже выбрали место будущей работы, у подавляющего большинства (63 %) возможность занятости в сфере исполнения наказаний вызывает интерес. При этом причинами такой заинтересованности были названы (в порядке убывания): стабильность и престиж государственной службы, полезность данной деятельности как вклада в борьбу с преступностью, возможность реализовать свои знания, уровень заработной платы, осуществление личного призвания. Те же, кто заявил, что ни в коем случае не желает работать в данной сфере, исходили из опасности работы с осуждёнными, из того, что эта работа скучная и не творческая. Кроме того, отмечался низкий уровень зарплаты и отсутствие достаточных социальных гарантий. Думается, что для формирования у студентов более четкого представления о статусе сотрудников уголовно-исполнительной системы необходимо уделять данным вопросам достаточное внимание, например, при изучении темы «Правовое положение персонала учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания».

Был также задан вопрос о том, что может способствовать привлекательности данной работы при изучении уголовно-исполнительного

права. Из предложенных вариантов ответов лидировали «проведение экскурсий в учреждения, исполняющие наказания» и «приглашение на занятия действующих сотрудников таких учреждений», затем следовали «проведение деловых игр» и «увеличение количества практических занятий».

Полагаем, что содержание практических занятий в классическом вузе должно включать в себя задачи – реальные, адаптированные для изложения ситуации, требующие правовой оценки на базе уголовно-исполнительного законодательства. Решение задач непосредственно направлено на формирование у студента ряда профессиональных компетенций: способности правильно квалифицировать предложенные факты, правильно и полно отражать результаты этого в юридической документации, толковать различные правовые акты. Задачи предполагают не только однозначную юридическую оценку ситуации, но и выработку заключения по тому или иному вопросу, подготовку ответа на жалобу, проектирование дальнейших правоприменительных действий для окончательного разрешения конфликта. В зависимости от особенностей и значимости темы преподаватель может изменить или дополнить условия задачи, чтобы сделать акцент на том или ином аспекте.

Рассмотрим теперь иные, кроме традиционных практических занятий, формы изучения профессиональной пенитенциарной деятельности.

Одно из занятий по теме «Исполнение наказания в виде лишения свободы» может являться выездным и проводиться на базе исправительного учреждения. Для такого занятия характерна постановка следующих задач:

- ознакомить студентов на практике конкретного исправительного учреждения с порядком обеспечения режима. Закрепить усвоение содержания режима отбывания и исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы в исправительной колонии общего режима;

- сформировать специальные знания, необходимые при выполнении функциональных обязанностей сотрудника оперативного подразделения правоохранительного органа или для контроля (надзора) за такой деятельностью;

- закрепить усвоение структуры подразделений, обеспечивающих режим, их функции и задачи, правовое обеспечение их деятельности; закрепить знания, полученные на лекции и в процессе самостоятельного изучения темы;

- обратить особое внимание студентов на междисциплинарные связи изучаемой темы с темами по другим дисциплинам, например, «Оперативно-розыскная деятельность».

В процессе занятия студенты посещают: дежурную часть, штрафной изолятор и помещение камерного типа, жилую зону, производственную зону, комнаты длительных и краткосрочных свиданий, медицинскую часть, помещение одного из отрядов, столовую осужденных, библиотеку и др. В процессе посе-

щения, а также по его окончании студенты могут получить ответы на поставленные в плане занятия вопросы у практических работников ИК – сотрудников отделов безопасности, воспитательной работы учреждения. По окончании посещения преподаватель опрашивает студентов с целью выявления знаний, полученных в результате практического занятия.

Разумеется, проведение такого занятия является непростым с точки зрения организации, однако, как показывают уже проведённые экскурсии в колонию, впечатление от увиденного бывает очень стойким и соответствующие знания усваиваются гораздо лучше. Кроме обстоятельств, определённых темой, студенты наблюдают условия, в которых трудятся сотрудники исправительных учреждений и имеют возможность обратиться непосредственно к ним с вопросами об этом.

Для изучения темы «Исполнение наказания в виде лишения свободы» предусмотрен также просмотр учебного фильма. Этот фильм освещает пребывание осуждённого в колонии в течение целого дня, показывает распорядок дня, режимные и воспитательные мероприятия, элементы быта и досуга осуждённых, лишённых свободы. Демонстрация фильма полезна тем, что воздействует на студентов привычными уже средствами получения информации, и даёт возможность очистить сознание студентов от некоторых стереотипов, порождённых кино- и телепроизведениями на тему отбывания лишения свободы.

После просмотра фильма студенты обсуждают его с преподавателем, при этом можно обращать внимание студентов на какие-либо фрагменты, возвращаться к ним и закреплять тем самым изученные вопросы темы.

Наглядно-практический метод может использоваться для освоения тем, связанных со сферой компетенции уголовно-исполнительных инспекций, например, при проведении деловой игры «Полномочия уголовно-исполнительной инспекции». Игра направлена на достижение следующих целей: 1) закрепить знания по учебным темам «Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией осуждённого от общества», «Освобождение от отбывания наказания»; 2) создать у студентов целостное представление о профессиональной деятельности сотрудника уголовно-исполнительной инспекции и её крупных фрагментах с учётом эмоционально-личностного восприятия; 3) привить студентам навыки делопроизводства в сфере деятельности уголовно-исполнительной инспекции; 4) способствовать воспитанию творческого и ответственного отношения к делу; 5) сформировать познавательные и профессиональные мотивы и интерес к деятельности сотрудника уголовно-исполнительной инспекции.

Игра проходит по трём сценариям, которые предполагают: действия по постановке осуждённого на учёт, первоначальную беседу с осуждённым, принятие мер реагирования на нарушение осуждённым порядка и условий отбывания на-

казания. Общее руководство и инструктаж участников игры может проводиться совместно преподавателем и действующим сотрудником уголовно-исполнительной инспекции или УФСИН. В игре используются макеты (бланки) документов уголовно-исполнительной инспекции, указанных в Приложениях к Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества<sup>4</sup>, а также макеты документов, получаемых уголовно-исполнительной инспекцией из суда и других органов и организаций.

Проведение такой деловой игры позволяет воссоздать в условиях учебной аудитории наиболее типичные элементы деятельности сотрудника уголовно-исполнительной инспекции. Эта деятельность включает, в частности, составление разнообразных документов. Привлечение к руководству игрой сотрудника инспекции повышает уровень компетентности при проведении игры и даёт возможность выявить нюансы, известные только профессионалам. По нашему мнению, игра может непосредственно способствовать профессиональной ориентации студентов.

Особое внимание следует уделить взаимодействию вуза с региональными органами исполнительной власти, в первую очередь, Управлением ФСИН России, а также с общественными организациями, в част-

ности, областной Общественной наблюдательной комиссией по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания. Так, имеется положительный опыт привлечения студентов, изучающих уголовно-исполнительное право, к разработке Памятки для лиц, освобождаемых из исправительных учреждений. В Памятке затрагиваются вопросы социальной адаптации, административного надзора, амнистии, судимости, условно-досрочного освобождения и т.д. Кроме того, в рамках трехстороннего соглашения между ИвГУ, УФСИН и ОНК по Ивановской области на юридическом факультете создается юридическая клиника, в работе которой могут принять студенты, осваивающие уголовно-исполнительное законодательство, и способные оказать бесплатную дополнительную юридическую помощь осужденным. Работа в клинике предполагает подготовку ответов на письменные обращения осужденного.

Вариативная часть профессионального цикла по направлению подготовки «Юриспруденция», на наш взгляд, должна включать в себя дисциплину «Уголовно-исполнительное право». При этом необходимо в условиях новых стандартов подготовки юристов-бакалавров использовать такие образовательные технологии, которые нацелены на изучение уголовно-исполнительного права как определяющий фактор

<sup>4</sup> Утверждена Приказом Минюста РФ от 20 мая 2009 г. // Российская газета, № 151. 14.08.2009.

в ориентации студентов на соответствующую профессиональную деятельность.

**Библиографический список:**

1. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: Приказ Минюста РФ от 20.05.2009 № 142 (ред. от 27.12.2010) // Российская газета. № 151, 14.08.2009.

2. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжения Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р // Собрание законодательства Российской Федерации от 25 октября 2010 г. № 43 ст. 5544.

3. *Кузьмина О.В., Соколова О.В., Степанова И.Б.* К вопросу о формировании перечня специальных профессиональных компетенций (вузовского компонента) на примере направления «Юриспруденция» // Научно-методические аспекты перехода университета на уровневую систему образования: сб. науч. метод. статей. Иваново. ИвГУ, 2011. С. 79-86.

4. *Сенчак И.И.* Оказание бесплатной юридической помощи малоимущим слоям населения студентами

юридических вузов Украины // Евразийская адвокатура. 2013. № 3 (4).

**Bibliograficheskiy spisok:**

1. Ob utverzhdenii Instruksii po organizatsii ispolneniya nakazaniy i mer ugovovno-pravovogo haraktera bez izolyatsii ot obschestva: Prikaz Minyusta RF ot 20.05.2009 № 142 (red. ot 27.12.2010) // Rossiyskaya gazeta. № 151, 14.08.2009.

2. O Kontseptsii razvitiya ugovovno-ispolnitel'noy sistemy Rossiyskoy Federatsii do 2020 goda: Rasporyazheniya Pravitel'stva RF ot 14.10.2010 № 1772-r / / Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 25 oktyabrya 2010 g. № 43 st. 5544.

3. *Kuz'mina O.V., Sokolova O.V., Stepanova I.B.* K voprosu o formirovanii perechnya spetsial'nyh professional'nyh kompetentsiy (vuzovskogo komponenta) na primere napravleniya «Yurisprudentsiya» // Nauchno-metodicheskie aspekty perehoda universiteta na urovnevuyu sistemu obrazovaniya: sb. nauch. metod. statey. Ivanovo. IvGU, 2011. S. 79-8

4. *Senchak I.I.* Okazanie besplatnoj juridicheskoy pomoshhi maloimushhim slojam naseleniya studentami juridicheskikh vuzov Ukrainy // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 3 (4). – S. 99-101.

---

## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

Л.Ю. ГРУДЦЫНА,  
доктор юридических наук,  
профессор, профессор кафедры  
«Гражданское право»  
Финансового университета  
при Правительстве РФ,  
член-корреспондент РАН,  
Почетный адвокат России,

ИНСТИТУТЫ  
ГРАЖДАНСКОГО  
ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ  
ЧАСТНОПРАВОВЫХ  
И ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ  
ОТНОШЕНИЙ<sup>1</sup>

Статья посвящена изучению отечественного феномена деления права на отрасли в аспекте реализации правозащитной функции государства. Автор статьи приходит к выводу о том, что ни одна современная правовая система не предусматривала и не предусматривает деления права на отрасли. Частное право в общем виде является совокупностью законодательно-правовых комплексов, регулирующих гражданский оборот; речь идет о массивах законодатель-

---

<sup>1</sup> Научная публикация выполнена по результатам НИР «Развитие институтов гражданского общества в системе частноправовых отношений», на основании Государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации на 2014 году за счет средств бюджетного финансирования.

L.Yu. GRUDTSINA,  
doctor of jurisprudence,  
professor, professor  
of Financial University under the  
Government of the Russian  
Federation, corresponding member  
of the Russian Academy  
of Natural Sciences,  
Honourable lawyer of Russia

INSTITUTES  
OF CIVIL SOCIETY  
IN SYSTEM  
OF THE PRIVATE-LAW  
AND PUBLIC RELATIONS

Article is devoted to studying a domestic phenomenon of division of the right for branches in aspect of realization of human rights function of the state. The author of article comes to a conclusion that any modern legal system didn't provide and doesn't provide division of the right into branches. The private law in a general view is set of the legislative and legal complexes regulating a civil turn; it is a question of arrays of the legislation and the legal phenomena coordinated by it which basis should be seen in the codified acts. In article the conclusion that the private-law and public beginnings are realized in close interrelation with the social and economic and cultural relations, and also law-enforcement function of the



ства и соподчиненных им правовых явлениях, основу которых следует усматривать в кодифицированных актах. В статье сделан вывод о том, что частноправовые и публично-правовые начала реализуются в тесной взаимосвязи с социально-экономическими и культурными отношениями, а также правоохранительной функцией государства в конкретный исторический отрезок времени, не могут быть оторванными от них, а потому – во многом логика их развития зависима от экономической ситуации, которая диктует, в частности, векторы развития права и законодательства, а также судебного правоприменения и толкования законов.

Ключевые слова: частное право, законодательство, публичное право, государство, гражданский оборот, собственность, гражданское общество, правоотношения, права человека, семейное право.

state in a concrete historical interval of time is drawn, can't be torn off from them, and therefore – in many respects the logic of their development is dependent on an economic situation which dictates, in particular, vectors of development of the right and the legislation, and also judicial right application and interpretation of laws.

Keywords: private law, legislation, public law, state, civil turn, property, civil society, legal relationship, human rights, family law.

С одной стороны, многие публично-правовые нормы, да и функции публичного права в целом в значительной мере направлены на защиту частных интересов<sup>1</sup>. С другой стороны, любая правовая норма, устанавливающая частноправовые основы каких-либо общественных отношений, по сути и природе своей является публичной, хотя бы потому, что, во-первых, санкционируется государством и становится частью национального законодательства, во-вторых, не может противоречить и угрожать самой государственной системе и природе государственного управления. Более того, частноправовые и публично-правовые начала реализуются в тесной взаимосвязи с социально-экономическими и культурными отношениями в конкретный исторический отрезок времени, не могут быть оторванными от них, а потому – во многом логика их развития зависима от экономической ситуации, которая диктует, в частности, векторы развития права и законодательства, а также судебного правоприменения и толкования законов [14].

По мнению Дж. Коэна и Э. Арато, политическое и экономическое общества выступают здесь в каче-

стве сфер-посредников, через которые гражданское общество призвано влиять на политико-административные и экономические процессы. При этом авторы предостерегают от противопоставления гражданского общества государству и экономике. Антагонистическими эти отношения становятся лишь тогда, когда институты экономического и политического обществ начинают изолировать процессы принятия решений и тех, кто эти решения принимает, от воздействия со стороны социальных организаций, инициатив и публичного обсуждения.

Отдельного рассмотрения требует учение Т. Парсонса о «социальной системе», под которым понимается общество, находящееся в «равновесии». Возможны небольшие колебания, но обычно общество пребывает в состоянии покоя. Все его части гармонично сочетаются друг с другом. Принадлежащие обществу индивиды обычно ориентируются на одни и те же нормы благодаря одинаковой для всех социализации. Они интегрированы в систему, следуют единым ценностям, без труда исполняют предписанные им роли. В нормальном состоянии конфликты между ними отсутствуют; изменения системы подобны помехам в работе отлаженного механизма [5].

Короче говоря, образ общества, получивший свое теоретическое выражение в понятии социальной системы, по мнению Н. Элиаса, при ближайшем рассмотрении оказывается идеальным образом нации [20, с. 38]. Об экономической необходимости, «всегда прокладываю-

<sup>1</sup> Авдеев М.Ю., Грудцына Л.Ю. Демократия, народ и гражданское общество в России // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 87-93; Авдеев М.Ю. Законодательство Российской Федерации о неприкосновенности частной жизни: к вопросу о заимствовании зарубежного опыта // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 67-76.

щей себе путь» [1, с. 114], писали К. Маркс и Ф. Энгельс: «Политическое, правовое, философское, религиозное, литературное, художественное и т.д. развитие основано на экономическом развитии. Но все они также оказывают влияние друг на друга и на экономическую основу [15, с. 470].

Как отмечал немецкий философ-марксист Г. Клаус, столь высоко организованная динамическая система, какой является всегда в соответствии с государством организованная на основе определенных производственных отношений общественная система, может быть только многоустойчивой системой, которая при необозримом множестве регулируемых величин способна сохранять относительно устойчивое состояние в течение продолжительного времени только благодаря тому, что связанные друг с другом частными функциями частичные системы частично также обладают относительной самостоятельностью [11, с. 98].

В.А. Энгельгардт полагал, что можно говорить о трех моментах, характеризующих взаимоотношения целого и части. Во-первых, это – возникновение взаимодействующей системы связей между частями целого. Во-вторых, утрата некоторых свойств части при вхождении в состав целого. В-третьих, появление у возникающей новой целостности новых свойств, обусловленных как свойствами основных частей, так и возникновением новых систем связей между частями. К этому нужно добавить еще упоря-

доченность частей, обусловленность их пространственного и функционального взаимоотношения [21, с. 108].

Заметим еще одну особенность в развитии институтов гражданского общества, объясняемую историей формирования отношений общества и системы власти, на которую в свое время обращал внимание Н.М. Коркунов. «Развитие государственной жизни само собой приводит к тому, что осуществление государственной власти получает правомерный характер. Но это может совершиться двумя путями, в двух различных формах». В одном случае государственной власти противопоставлены интересы субъективного характера отдельных сословий или территорий, и тогда отношение власти и общества оформляется на условиях соглашений различных субъективных прав и получает как бы договорный характер [7, с. 82]. Если отношения строятся на базе объективного права, – не чужое право, а норма, закон, тогда власть окажется во всей своей полноте в руках монарха и в основании государственного строя окажется не субъективное начало договора, а объективное – Закона. И такая форма отношений исторически складывалась в России XVIII-XX веков. Конечно, с тех пор произошло много исторических перемен, но, быть может, эти различия и сегодня являются причиной плохой совместимости методологий запада и современной России. Запад стремится научить современную Россию сделать «как мы», а в практике российского

общества только сейчас развивается культура согласования объективного и субъективного в управлении и в праве. Это прослеживается на области внимания к социальному развитию и со стороны органов власти и со стороны общества в целом, а главное, пробуждает активность самих граждан и их ассоциаций.

По мере возрастания целостности увеличивается и относительная независимость организма от среды, что связано с возникновением механизмов, позволяющих восстанавливать нарушение функций, вызванное изменениями в среде, сохранять в пределах нормы определенные, присущие организму параметры [3, с. 158]. Понятие «обратной связи», такое простое и естественное в некоторых элементарных случаях, становится искусственным и мало-полезным, когда взаимосвязь частей становится более сложной. ... если число частей возрастает хотя бы до четырех и каждая часть воздействует на три остальные части, то через них можно провести двадцать замкнутых петель, однако знание свойств всех этих двадцати петель ее не дает полной информации о системе. Такие сложные системы не могут рассматриваться как переплетающееся множество более или менее независимых петель обратной связи – их можно рассматривать лишь как целое [22, с. 83-84].

Все, принадлежащие к ней люди (в силу одинаковой социализации), следуют одинаковым нормам, стремятся в тем же самым ценностям, обычно хорошо интегрируются в систему и пребывают в гармоничных

отношениях друг с другом. В такого рода «социальной системе» мы имеем образ нации как сообщества, лишь выраженный иначе. В качестве чего-то само собой разумеющегося здесь предполагается, что внутри такой системы существует высокая степень равенства: ведь интегрированность всей системы покоится на одинаковой социализации, на единстве ценностей и норм. Таким образом, подобная «система» представляет собой понятийную конструкцию, абстрагированную от демократически понимаемого национального государства. С какой бы стороны мы ни смотрели на эту конструкцию, мы всякий раз обнаруживаем, что в ней стерты различия между тем, чем действительно является нация, и тем, какой она должна была бы быть. По мнению Н. Элиаса, в моделях развития XIX в. происходило смешение фактических наблюдений с принимаемым за реальность желательным вариантом развития к будущему, с социальным прогрессом, понимаемым с позиций того или иного идеала [20, с. 38].

Точно так же в социологических моделях XX в. смешиваются фактические наблюдения и желаемый идеал гармоничной интеграции всех элементов нации. Идеал также предстает в качестве уже существующей реальности. Вся разница в том, что в тех теориях происходила идеализация будущего, а тут идеализируется настоящее, здесь и теперь существующий национально-государственный порядок. В развитых общественных системах частные и публичные отношения мож-

но разграничить по признаку той автономии, которую государство определяет для своих граждан. Сфера отношений, отданных государством под господство граждан и исключающих вмешательство в них государства непосредственно, мы считаем отношениями частными. Это не означает, что государство самоустраняется от необходимого влияния на частные отношения, но оно не является главным и определяющим. Однако там, где государство говорит своим гражданам, что отдает на их усмотрение и решение те или иные области общественных отношений, мы наблюдаем господство отношений частных. Это отношения политической самостоятельности партий и иных объединений, морали, свободы мысли, значительная часть экономических отношений, образования, науки, культуры, спорта и т.д. Есть достаточно оснований считать, что отношения в области образования, науки, культуры, прав человека, медицины, искусства также являются базисными, поскольку они служат основой создания современного гражданского общества России и ее интеграции в мировое сообщество с учетом всей специфики присущих только России особенностей.

Вспомним Гегеля, у которого государство – многоплановое явление, охватывающее различные сферы человеческой жизни, а не только аппаратно-управленческую и политическую. Индивид, с одной стороны, вообще не может существовать вне государства, а с другой – обретение индивидом человеческого (нрав-

ственного) облика и объективация его как гражданина (в частности, законодательное наделение правами) возможны только в государстве.<sup>2</sup> Соответственно, на наш взгляд, само наделение государством – с помощью принятия соответствующих законов – индивида правами и свободами, а также обязанностями уже является актом проявления публично-правовых начал, что не исключает, в то же время, частноправовой характер самих прав и свобод, которыми индивид наделяется.

Стоит отметить, что Гегель разделял три власти (не совпадающие с теорией разделения властей Монтескье): законодательную, правительственную (куда включал исполнительную и судебную власти в их современном понимании) и власть государя (верховную). «Этот организм есть политический строй: он вечно исходит из государства, так же как государство сохраняется благодаря ему... Природа организма такова, что если не все его части переходят в тождество, если одна из них полагает себя самостоятельной, то погибнуть должны все» [2, с. 35-36]. Очевидно, что понятие государства для Гегеля шире понятий политической власти и государственного аппарата (политический строй). Из этого следует важный методологический вывод: при исследовании вопроса о соотношении категории «государство» с иными на-

<sup>2</sup> См.: Андрианов Н.В. Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. – М.: ЛИБРОКОМ, 2011. – С. 35-36.

учными категориями, в том числе с категорией «гражданское общество», желательно, во избежание двусмысленностей, в каждом конкретном случае расшифровывать понимание термина «государство».

В понимании факторов, оказывающих влияние на развитие гражданского общества, следует учитывать не только конкретную историческую эпоху, но и предшествовавшее ей историческое развитие государства и общества. Кроме того, как верно указывал П.И. Новгородцев, необходимо помнить о различии практики и теории при сближении их друг с другом. Не всегда бывает возможно охарактеризовать практические отношения на основании теоретических идеалов, как невозможно и сводить все содержание этих идеалов к ближайшим практическим нуждам [16, с. 330]. Важной задачей, одновременно стоящей перед государством и обществом конкретной страны, является устранение «треугольника недоверия»: у государства – к обществу и бизнесу, у бизнеса – к государству и обществу, у общества – к государству и бизнесу. Экономические и культурные отношения, регулируемые правом, не принадлежат исключительно ни к одной из его областей и составляют общий предмет как публичного, так и частного права. Также несостоятельно разграничение права на частное и публичное при помощи интереса или характера общественных отношений, которые не составляют ни элементов правовой нормы, ни содержания субъективного права.

По мнению Н.М. Коршунова, «следует говорить о... формах сочетания публично-правового и частноправового регулирования общественных отношений, о конкретных границах публичного и частного права». Но как определить эти «конкретные» границы? И так ли уж необходимо их точное определение? Ведь государство – многогранное явление, охватывающее не только сферу публичных интересов, но и «проникающее» во все пласты общественной жизни индивида. Например, жизнь гражданина в России будет отличаться от жизни местного населения в Германии, и разница будет не только в общественном укладе, мировоззрении, традициях [25, с.39], национальной идеологии, но и в сущности и модели существующей в странах политической и правовой систем. Например, С.С. Алексеев пишет о том, что развитие правовых систем идет в основном в одном направлении: происходит взаимное обогащение права и в конечном счете своеобразная интеграция в праве, при которой правовые системы соединяются в целостные правовые образования, юридические конструкции [1, с. 114]. Такая конвергенция, отражающая закономерность развития национальных правовых систем, не ведет к нивелированию методов правового регулирования, поскольку никакого растворения частного права в публичном праве и наоборот, не происходит.

На первый взгляд, развитие гражданского общества происходит исключительно в рамках частных

интересов, но участие публичной власти и распространение публичных норм на частноправовую сферу (пусть, и опосредованным образом), нельзя подвергать сомнению [6, с. 217]. Как верно отметил Н.М. Коршунов, «частные и публичные интересы очень часто совпадают, и это делает их использование в качестве надежного критерия разграничения частного и публичного права весьма затруднительным» [12, с. 24]. По мнению В.И. Иванова, отношения людей в любом обществе (группе людей) складываются на историческом фоне его развития и определяются психологическими, политическими, культурными, конфессиональными, экономическими и многими иными факторами [10, с. 48-49]. И.А. Покровский писал: «...очевидно, что вопрос о замене нынешней частноправовой организации хозяйства организацией социалистической есть вопрос не только экономический; он сталкивается с вопросом о пределах государственной власти над индивидом, с давним спором между личностью и государством о признании за первой известных «неотъемлемых прав» и о способах их гарантии...» [18, с. 48].

#### Библиографический список:

1. Авдеев М.Ю. Законодательство Российской Федерации о неприкосновенности частной жизни: к вопросу о заимствовании зарубежного опыта // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6).
2. Авдеев М.Ю., Грудцына Л.Ю. Демократия, народ и гражданское общество в России // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6).
3. Алексеев С.С. Линия права. – М.: Статут, 2006. – С. 114.
4. Андрианов Н.В. Гражданское общество как среда институционализации адвокатуры. – М.: ЛИБРОКОМ, 2011. – С. 35-36.
5. Афанасьев В.Г. Мир живого. Системность, эволюция и управление. Изд. 2-е. – М.: Издательств ЛКИ 2010. – С. 158.
6. Грамши А. Тюремные тетради. – М., 1999.
7. Грудцына Л.Ю. Государственно-правовой механизм формирования и поддержки институтов гражданского общества в России / Дисс... докт. юрид. наук. – М.: РУДН, 2009.
8. Грудцына Л.Ю. Идея гражданского общества в творчестве М.М. Сперанского // Образование и право. 2011. № 3(19). С. 217-225.
9. Грудцына Л.Ю. Конституционно-правовые основы формирования государством институтов гражданского общества в России // Образование и право. 2010. № 7. С. 82.
10. Грудцына Л.Ю. Развитие институтов гражданского общества в аспекте частного и публичного права // Образование и право. 2013. № 7(47). С. 57-66.
11. Грудцына Л.Ю. Свобода и гражданское общество // Образование и право. 2011. № 1(17). С. 22-30.
12. Иванов В.И. Частные отношения: постановка вопроса // Образование и право. № 5(21). – С. 48-49.
13. Клаус Г. Кибернетика и общество / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1967. – С. 98.
14. Коршунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. – М.: Инфра-М, 2011. – С. 24.
15. Коэн Джин Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. – М., 2003.
16. Лагуткин А.В. Россия на распутье: куда пойдём? // Международный

академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4.

17. *Маркс К., Энгельс Ф.* Избранные письма. – Госполитиздат, 1953. – С. 470.

18. *Новгородцев П. И.* Кант и Гегель в их учениях о праве и государстве. СПб., 2000. С. 330-351.

19. *Парсонс Т.* Система современных обществ / Под ред. М.С. Ковалевой. Пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. — М.: Аспект Пресс, 1998. – 270 с.

20. *Покровский И.А.* Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. С. 48.

21. *Тихомиров Ю.А.* Публичное и частное право / Общая теория государства и права. Академический курс. – М., 2009. – С. 255.

22. *Элиас Н.* О процессе цивилизации. В 2-х томах. Том 1. – С. 38.

23. *Энгельгардт В.А.* Интегратизм – путь от простого к сложному в познании явлений жизни // Вопросы философии. 1970. № 11. С. 108.

24. *Эшби У.Р.* Введение в кибернетику: Пер. с англ. / Под ред. В.А. Успенского. Изд. 4-е. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – С. 83-84.

25. *Шайхуллин М.С.* О традициях местного самоуправления в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12. С. 39-42.

#### **Bibliograficheskiy spisok:**

1. *Avdeev M.Ju., Grudtsyna L.Ju.* Demokratsiya, narod i grazhdanskoe obshchestvo v Rossii // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).

2. *Avdeev M.Ju.* Zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii o neprikosnovennosti chastnoj zhizni: k voprosu o zaimstvovanii zarubezhnogo opyta // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).

3. *Alekseev S.S.* Liniya prava. – М.: Statut, 2006. – С. 114.

4. *Andrianov N.V.* Grazhdanskoe obshchestvo kak sreda institutsionalizatsii

advokatury. – М.: LIBROKOM, 2011. – С. 35-36.

5. *Afanas'ev V.G.* Mir zhivogo. Sistemnost', evolyutsiya i upravlenie. Izd. 2-e. – М.: Izdatel'stv LKI 2010. – С. 158.

6. *Gramshi A.* Tyuremnye tetradi. – М., 1999.

7. *Grudtsyna L.Yu.* Gosudarstvenno-pravovoy mehanizm formirovaniya i podderzhki institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossii / Diss... dokt. yurid. nauk. – М.: RUDN, 2009.

8. *Grudtsyna L.Yu.* Ideya grazhdanskogo obshchestva v tvorchestve M.M. Speranskogo // *Образование и право*. 2011. № 3(19). С. 217-225.

9. *Grudtsyna L.Yu.* Konstitutsionno-pravovye osnovy formirovaniya gosudarstvom institutov grazhdanskogo obshchestva v Rossii // *Образование и право*. 2010. № 7. С. 82.

10. *Grudtsyna L.Yu.* Razvitie institutov grazhdanskogo obshchestva v aspekte chastnogo i publichnogo prava // *Образование и право*. 2013. № 7(47). С. 57-66.

11. *Grudtsyna L.Yu.* Svoboda i grazhdanskoe obshchestvo // *Образование и право*. 2011. № 1(17). С. 22-30.

12. *Ivanov V.I.* Chastnye otnosheniya: postanovka voprosa // *Образование и право*. № 5(21). – С. 48-49.

13. *Klaus G.* Kibernetika i obshchestvo / Per. s nem. – М.: Progress, 1967. – С. 98.

14. *Korshunov N.M.* Konvergentsiya chastnogo i publichnogo prava: problemy teorii i praktiki. – М.: Infra-M, 2011. – С. 24.

15. *Koen Dzhin L., Arato E.* Grazhdanskoe obshchestvo i politicheskaya teoriya. – М., 2003.

16. *Lagutkin A.V.* Rossiya na rasput'e: kuda poydem? // *Международный академический журнал Российской академии естественных наук*. 2013. № 4.

17. *Marks K., Engel's F.* Izbrannye pis'ma. – Gospolitizdat, 1953. – С. 470.



18. *Novgorodtsev P. I.* Kant i Gegel' v ih ucheniyah o prave i gosudarstve. SPb., 2000. S. 330-351.
19. *Parsons T.* Sistema sovremennyh obschestv / Pod red. M.S. Kovalevoy. Per. s angl. L.A. Sedova i A.D. Kovaleva. — M.: Aspekt Press, 1998. — 270 s.
20. *Pokrovskiy I.A.* Osnovnye problemy grazhdanskogo prava. M.: Statut, 1998. S. 48.
21. *Tihomirov Yu.A.* Publichnoe i chastnoe pravo / Obschaya teoriya gosudarstva i prava. Akademicheskij kurs. — M., 2009. — S. 255.
22. *Elias N.* O protsesse tsivilizatsii. V 2-h tomah. Tom 1. — S. 38.
23. *Engel'gardt V.A.* Integratizm — put' ot prostogo k slozhnomu v poznanii yavleniy zhizni // Voprosy filosofii. 1970. № 11. S. 108.
24. *Eshbi U.R.* Vvedenie v kibernetiku: Per. s angl. / Pod red. V.A. Uspenskogo. Izd. 4-e. — M.: Knizhnyj dom «LIBROKOM», 2009. — S. 83-84.
25. *Shajhullin M.S.* O tradicijah mestnogo samoupravlenija v Rossii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2008. № 12. S. 39-42.

М.Г. ЗАРБАБЯН,  
аспирант института  
международного права  
и экономики им. А.С. Грибоедова

ОСОБАЯ РОЛЬ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИЕЙ В ВОПРОСАХ  
ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ  
ПО БОРЬБЕ С ОРГАНИЗОВАН-  
НОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ  
В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

**В** статье на основе комплексного исследования и статистических данных рассматривается особая роль Российской Федерации в вопросах оказания помощи по борьбе с организованной преступностью в Республике Армения. Предметом исследования выступают теоретические, методические и практические вопросы, непосредственно связанные с вопросами борьбы с организованной преступностью. Теоретической и методологической основой работы послужили положения и выводы отечественных и зарубежных ученых, посвященных организованной преступности в Республике Армения в постсоветское время. В основу статьи положен системный подход и применение общенаучных методов: анализа и синтеза, логического моделирования, исторического метода, сравнительного анализа и дедуктивного метода. Исследования в статье связаны главным образом с межгосударственным сотрудничеством в сфере борьбы с организованной преступностью.

Ключевые слова: организованная преступность, правоохранительные органы, организованные преступные формирования, преступность, социально-экономическое положение, борьба с организованной преступностью, уголовное законодательство, наказание, Российская Федерация, сотрудничество, комплексные меры.

M.G. ZARBABYAN,  
Graduate Institute of international  
law and economic named  
A.S. Griboedov

THE SPECIAL ROLE OF THE  
RUSSIAN FEDERATION IN  
THE AREA OF ASSISTANCE  
FOR COMBATING ORGANIZED  
CRIME IN THE REPUBLIC  
OF ARMENIA

**T**his article based on a comprehensive research and statistical data is considered a special role of the Russian Federation in the assistance to combat organized crime in the Republic of Armenia. The subject of the research are theoretical, methodological and practical issues directly related to the fight against organized crime. Theoretical and methodological basis of the thesis were the statements and conclusions of domestic and foreign scholars devoted to organized crime in the Republic of Armenia in post-Soviet times. The basis of the dissertation research laid a systematic approach and the use of scientific methods: analysis and synthesis, logic simulation, the historical method, comparative analysis and deductive method. Research article related mainly, с interstate cooperation in the fight against organized crime.

Key words: organized crime, law enforcement, organized criminal groups, crime, socio-economic status, the fight against organized crime, criminal law, punishment, Russian Federation, cooperation, comprehensive measures.

7 февраля 2012 г. на коллегии ФСБ России Президент РФ уточнил следующее: «Достаточно сказать, что предотвращено 94 преступления террористической направленности, в том числе восемь терактов. А это спасенные жизни. Вместе с тем кардинально снизить количество подобных преступлений пока не удается»<sup>1</sup>.

16 января 2012 г. Председатель Правительства РФ обоснованно заявил о том, что россиянам удалось «переломить хребет терроризму, восстановить территориальную целостность страны и конституционный порядок, возродить экономику и обеспечить на протяжении 10 лет один из самых высоких в мире темпов экономического роста и повышения реальных доходов наших людей»<sup>2</sup>.

Анализ проведенных исследований, статистической и иной информации свидетельствует о том, что организованная преступность приобрела широкомасштабный, высокотехнический и агрессивный характер, превратившись в серьезную угрозу безопасности не только отдельных стран СНГ, но и всего Содружества в целом. Не случайно в Плане основных мероприятий по реализации Концепции дальнейшего развития СНГ указывается на необходимость активизации усилий в борьбе с различными проявлениями организованной преступности.

Консолидируясь на межрегиональном и международном уровнях, организованные преступные формирования (ОПФ) активно используют территории государств – участников СНГ для занятия контрабандой наркотиков, промтоваров, культурных ценностей и природных ресурсов, а также организации каналов незаконной миграции. По данным БКБОП, за период с 2008 по 2010 г. на территориях стран СНГ была пресечена деятельность 449 организованных групп и преступных сообществ, изъято более 7 тыс. ед. огнестрельного оружия, 23 т наркотиков, выявлены 24 тыс. нарушителей миграционного законодательства, ликвидированы 117 каналов незаконной миграции, выявлено более 650 фактов торговли людьми<sup>3</sup>.

В свою очередь, в 2011 г. на территории СНГ была пресечена деятельность 312 организованных групп и преступных сообществ; изъято 16,9 тыс. ед. огнестрельного оружия, 6,5 млн шт. боеприпасов, 3,4 тыс. взрывных устройств, более 67 т наркотических веществ, уничтожены незаконные посевы наркосодержащих культур на площади 1,6 тыс. га, ликвидированы 34 международных канала поставки наркотических веществ; задержаны более 2,3 тыс. нарушителей миграционного законодательства, ликвидированы 10 каналов незаконной миграции, выявлено 26 фактов торговли людьми<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru/news/14459>

<sup>2</sup> <http://premier.gov.ru/events/news/17755>

<sup>3</sup> См.: Справка Исполкома СНГ за 2010 г.

<sup>4</sup> См.: Справка Исполкома СНГ за 2011 г.

Наибольшую общественную опасность представляет деятельность транснациональных преступных формирований (ПФ). По опросам экспертов, значительное влияние на криминальную ситуацию в России оказывают азербайджанские, грузинские, узбекские и таджикские ПФ. Среди наиболее опасных проявлений их деятельности 37.6% респондентов назвали совершение корыстно-насильственных, а 25.6% – внешнеэкономических преступлений.

На активность организованной террористической деятельности в России влияет внешний фактор, включающий поставку оружия, финансирование, проникновение на территорию России эмиссаров международных террористических организаций и наемников. Чтобы понять влияние внешнего фактора на террористическую активность в России, реальность террористических угроз, достаточно сравнить данные о количестве преступлений террористической направленности в мире и в России. Вот какие данные приводит эксперт по терроризму Алекс Шмидт в своем интервью: «Полная статистика по терактам в 2011 году будет доступна только весной 2012 года. Однако можно отметить, что за последние годы мы наблюдали примерно 10 - 15 тысяч террористических инцидентов в год со средним показателем 1 - 2 погибших на каждый случай. Получается, что каждый год в мире от терактов погибает 14 - 23 тысячи людей, и еще в два или три раза больше получают ранения. Таким образом, пример-

но пятьдесят тысяч людей в год страдают от действий террористов. Большинство из этих инцидентов происходит в Южной Азии, за ней идут Ближний Восток и Африка, за которыми следуют Восточная Азия, тихоокеанский регион, Россия и страны СНГ. Можно сказать, что в странах Латинской Америки, Европе и Северной Америке происходит относительно мало инцидентов».

24 июля 2012 г. в столице Армении городе Ереване министр внутренних дел РФ, генерал-лейтенант полиции Владимир Колокольцев и начальник Полиции Республики Армения, генерал-лейтенант Владимир Гаспарян подвели итоги Объединенной коллегии Министерства внутренних дел РФ и Полиции Республики Армения.

Стороны положительно оценили взаимодействие МВД России и Полиции Республики Армения в рамках реализации Протокола о взаимодействии Полиции Республики Армения и Министерства внутренних дел РФ по пресечению преступной деятельности лидеров и организаторов международных организованных групп и преступных сообществ, а также их участников на 2010–2011 гг.

Владимир Колокольцев отметил, что благодаря слаженным действиям МВД России и Полиции Армении оперативная обстановка имеет тенденцию к оздоровлению: «Только за прошлый год российскими органами внутренних дел задержаны 37 лиц, причисляющих себя к категории „воров в законе“, 26 из них уже осуждены. Так же задер-

жаны 98 лидеров преступных формирований. В отношении некоторых из них, преимущественно граждан Армении, мероприятия проводились совместно. Это позволило значительно повысить результативность». Развивается сотрудничество в противодействии незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Отрабатываются материалы, касающиеся российско-армянских предприятий и организаций, действующих в кредитно-финансовой сфере. Армянским коллегам также предоставлены методические рекомендации по выявлению и раскрытию преступлений в области фальшивомонетничества.

«Мы договорились о том, что взаимодействие должно происходить на уровне не только руководства наших ведомств, но и конкретных подразделений уголовного розыска, экономической безопасности и других. Их сотрудничество необходимо перенести в более практическую плоскость», – заявил министр внутренних дел РФ. По его словам, уже запланирован ряд встреч между руководителями подразделений двух ведомств – уголовного розыска и экономической безопасности.

Так же предстоит много работы по противодействию киберпреступности. Как отметил Владимир Колокольцев, взаимодействию по линии борьбы с преступностью в сфере информационных технологий будет уделено особое внимание на следующей Объединенной коллегии двух стран. Эта инициатива была поддержана армянскими коллегами,

и в ближайшее время по линии соответствующих подразделений будут проведены консультации и выработаны конкретные механизмы сотрудничества.

В своем заключительном слове Владимир Колокольцев заявил, что интеграционные процессы и экономическое сотрудничество двух стран должны быть подкреплены единством усилий МВД России и Полиции Республики Армения в борьбе с преступностью, в совместной защите интересов граждан.

Напомним, в ноябре 2009 г. в Москве был подписан Протокол о взаимодействии Полиции Республики Армения и Министерства внутренних дел РФ по пресечению преступной деятельности лидеров и организаторов международных организованных групп и преступных сообществ, а также их участников на 2010–2011 гг. В рамках указанного Протокола соответствующими службами МВД России и Полиции Республики Армения осуществлялся комплекс мер по обмену конкретной оперативной информацией, созданию целевых рабочих групп по документированию противоправной деятельности и привлечению к уголовной ответственности лидеров, организаторов и участников международных организованных групп и преступных сообществ.

Примером результативности такого взаимодействия стало задержание в августе 2010 г. в городе Ереване находившегося в международном розыске гражданина Российской Федерации Т. Мхитаряна – одного из лидеров преступного со-

общества «Кравченко», которое действовало с 1997 г. на территории Новгородской, Ленинградской областей и занималось рейдерскими захватами предприятий, вымогательством, убийствами, уклонением от уплаты налогов, хищениями. В октябре того же года Мхитарян был передан России, в отношении него избрана мера пресечения – заключение под стражу. Ему вместе с лидером преступного сообщества Н.В. Кравченко предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 163 «Вымогательство» УК РФ.

Кроме того, в 2010–2011 гг. состоялся ряд рабочих встреч между ГУУР МВД России и ГУУР Полиции Армении, на которых координировались вопросы взаимодействия, разрабатывались практические мероприятия в отношении граждан России и Армении, причисляющих себя к категории «воров в законе», а также осуществлялся обмен оперативной информацией.

Таким образом, борьба с транснациональной организованной преступностью в целях обеспечения национальной безопасности Республики Армения должна быть комплексной, ориентированной на ее пресечение не только мерами уголовно-правового воздействия, но и посредством использования механизмов противодействия основным источникам преступных доходов, нейтрализации международных связей, а также путем формирования в Российском государстве и международном сообществе устойчивого негативного отношения к указанным деяниям.

Несмотря на то что международной и национальной практикой выработаны достаточно эффективные направления и механизмы борьбы с большинством преступлений транснационального и международного характера, динамика мировых процессов и социально-экономического развития российского общества требует постоянной корректировки деятельности государства в сфере противодействия организованной (в том числе транснациональной) преступности.

Современные реалии в сфере обеспечения национальной безопасности Республики Армения требуют дальнейшего совершенствования законодательно-правового регулирования, принятия дополнительных организационно-правовых и управленческих мер на государственном уровне с целью нейтрализации существующих угроз и корректировки деятельности государства в области обеспечения национальной безопасности страны.

Кроме того, социальная политика и безопасность граждан играют огромную роль во внутренней политике любого государства, так как проблемы, возникающие в социальной сфере, напрямую связаны с развитием экономической и политической жизни страны, а следовательно, служат своеобразным индикатором развития общества.

Поэтому с точки зрения обеспечения национальной безопасности Республики Армения наряду с эффективным противодействием транснациональной организованной преступности в качестве ключевых

направлений можно выделить также комплексное решение проблем социально-экономической сферы (реализация приоритетных национальных проектов, преодоление неоправданно резкого расслоения населения, духовное оздоровление общества и т.п.); развитие военно-промышленного потенциала госу-

дарства; тщательно выверенная и последовательно реализуемая внешнеполитическая деятельность Республики Армения, направленная на всестороннее обеспечение национальных интересов и активное участие в решении вопросов, имеющих региональное или международное значение.

А.А. РОМАНОВ,  
магистр юриспруденции,  
старший преподаватель  
Усть-Каменогорского филиала  
Московского государственного  
университета экономики  
статистики и информатики

К ВОПРОСУ О ЗАЩИТЕ  
ПРАВ ВЛАДЕЛЬЦЕВ  
ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ  
В РЕСПУБЛИКЕ  
КАЗАХСТАН

**В** Казахстане на сегодняшний день в области обязательно-го страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств сложилась неоднозначная ситуация. Действующее законодательство уже не отвечает требованиям времени, а нового еще нет, этим пользуются некоторые недобросовестные страховые организации и преступники вводя в заблуждение легковерных граждан.

Ключевые слова: ответственность, обязательное страхование, автовладелец, права автовладельцев, автотранспорт, страховая организация, страховые выплаты, причинение вреда.

A.A. ROMANOV,  
master of law,  
senior teacher branch  
of Moscow State University  
of economy, statistics  
and informatics  
in Ust-Kamenogorsk

TO THE QUESTION  
OF PROTECTION  
ENFORCEMENT OF OWNERS  
OF VEHICLES  
IN THE REPUBLIC  
OF KAZAKHSTAN

**T**oday In Kazakhstan have an ambiguous situation in the field of obligatory insurance of civil responsibility of owners of vehicles. The current legislation any more doesn't meet the requirements of the time, and new still isn't present, some unfair insurance companies and criminals use it misleading credulous citizens.

Keywords: responsibility, obligatory insurance, car owner, driving certification of car owners, motor transport, insurance company, insurance payments, infliction of harm.



Одним из основных законодательных актов в сфере страхования, в Республике Казахстан (помимо Конституции и Гражданского кодекса) на сегодняшний день выступает Закон РК от 18 декабря 2000 года № 126-ІІ «О страховой деятельности». Статья 6 данного закона классифицирует страхование на две основные отрасли. К таковым относятся «страхование жизни» и «общее страхование». Отрасль «страхование жизни» включает классы добровольного страхования: 1) страхование жизни; 2) аннуитетное страхование.

«Общее страхование» включает в себя 18 классов, в числе которых страхование гражданско-правовой ответственности владельцев автомобильного транспорта<sup>1</sup>. Данный вид общественных отношений урегулирован Законом Республики Казахстан от 1 июля 2003 года N 446 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» (Далее – Закон о ГПО). Именно этот законодательный акт представляет для нас интерес.

Это объясняется следующими причинами: Во-первых автомобиль является источником повышенной опасности, а его владелец в любой момент может стать причинителем вреда жизни, здоровью, и имуществу граждан и юридических лиц.

---

<sup>1</sup> См.: Закон РК от 18 декабря 2000 года № 126-ІІ О страховой деятельности (с изменениями и дополнениями по состоянию на 21.06.2013 г.) // [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)

Например, в 2013 г. в результате ДТП, в Казахстане погибли более 3 тыс. человек, 29 тыс. – получили различные ранения<sup>2</sup>.

Во-вторых в стране стремительно увеличивается парк автомобилей, так по словам министра внутренних дел РК Калмуханбета Касымова: «За последние 5 лет(2009-2014 гг. – прим. наше) количество автомашин в стране увеличилось в 2 раза и составляет около 4 млн. единиц»<sup>3</sup>.

Кроме того в повседневной жизни возникают вопросы о реальном соблюдении сроков страховщиками по выплате страховых премий, сбор и предоставление документов для получения выплат ложиться на потерпевшего (ст. 25 Закона о ГПО). Некоторые страховые организации пользуясь неграмотностью населения навязывают потерпевшему своих экспертов оценщиков, дающих очень низкую оценку стоимости причиненных повреждений транспортного средства потерпевшего, несмотря на действующее законодательство, которое предлагает свободу выбора эксперта (п.6 ст. 22 Закона о ГПО). Сегодня в стране, наблюдается рост уровня материального благосостояния некоторых казахстанцев, увеличивается парк до-

---

<sup>2</sup> См.: Количество ДТП в Казахстане в 2013 году увеличилось на 64,9% // [inform.kz/rus/article/2622813](http://inform.kz/rus/article/2622813)

<sup>3</sup> За последние 5 лет количество автомашин в стране увеличилось в 2 раза и составляет около 4 млн. единиц. // <http://auto.zakon.kz/4599793-senatodobil-v-pervom-chtenii.html>

рогих автомобилей премиальных марок. Однако согласно п.2, ст. 24 Закона о ГПО максимальный размер страховой выплаты для потерпевшей стороны по договору обязательного страхования гражданско-правовой ответственности не может превышать 600 месячных расчетных показателей (1 МРП в 2014 г. – 1852 тенге), этой суммы в таких случаях явно недостаточно. С учетом загруженности судов, на практике срок судебного разбирательства по искам о взыскании суммы причиненного вреда превышающей сумму страховой выплаты, в самом лучшем случае составляет минимум 2 месяца плюс 15 дней после получения решения, на вступление его в законную силу. Если ответчик не согласен с суммой иска назначается судебная экспертиза, которая увеличивает срок рассмотрения дела минимум еще на один месяц, и это еще не конец дела, если мы прибавим сюда двух месячный срок апелляционного обжалования к которому может прибегнуть ответчик. В результате потерпевший несет большие денежные затраты, теряет 5-6 месяцев в течении которых не может приступить к ремонту своего транспортного средства.

Коснемся и других проблем действующего законодательства в области страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств. Закон Республики Казахстан от 1 июля 2003 года N 446 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транс-

портных средств» призван урегулировать отношения, возникающие в области обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств, и устанавливает правовые, финансовые и организационные основы его проведения.

Согласно вышеуказанного закона объектом обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств является имущественный интерес застрахованного лица, связанный с его обязанностью, установленной гражданским законодательством Республики Казахстан, возместить вред, причиненный жизни, здоровью и (или) имуществу третьих лиц в результате эксплуатации транспортного средства как источника повышенной опасности<sup>4</sup>. Следует отметить что многие положения данного закона во многом дублируют ранее действующее Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 октября 1996 г. № 1319 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев автотранспортных средств». Таким образом многим положениям действующего закона более 15 лет, которые во многом уже сегодня не могут отражать современную правовую действительность.

В п. 2 Постановления впервые было закреплено что: «Эксплуата-

<sup>4</sup> Закон Республики Казахстан от 1 июля 2003 года № 446 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» // [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)

ция автотранспортных средств без заключения договора обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев автотранспортных средств не допускается»<sup>5</sup>. Также согласно ст. 7 Закона «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» предусмотрено: «Эксплуатация транспортного средства в случае отсутствия у его владельца договора обязательного страхования ответственности владельцев транспортных средств не допускается». В 2010 году страховые организации столкнулись с наплывом поддельных страховых полисов. Многие граждане легко попадают в ловушку к мошенникам представляющимися представителями страховых организаций. Об этом становится известно лишь после наступления страхового случая в связи с чем может пройти значительный промежуток времени, благодаря которому мошенники могут скрыться от правоохранительных органов. Данная проблема вызвана низким уровнем защиты полисов, и ее решение законодателем пока до сих пор не найдено. Ситуацию на наш взгляд может изменить создание единой информационной базы заключенных

договоров обязательного страхования ответственности владельцев транспортных средств. Это позволило бы законодательно закрепить возможность доступа к единой информационной базе не только сотрудникам правоохранительных органов, но и рядовым гражданам, для того чтобы последние также могли убедиться в подлинности своего страхового полиса.

Считаем необходимым внести изменения в ст. 25 Закона «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств» возложив бремя сбора документов необходимых для страховой выплаты на страховые организации. Таковыми документами должны быть: документ, подтверждающий факт наступления страхового случая и размер вреда, причиненного потерпевшим, а также документ, подтверждающий право выгодоприобретателя на возмещение вреда. Все это позволит существенно сэкономить время потерпевшей стороне, и защитить страховую организацию от их подделки т.к. именно эти документы лежат в основе решения вопроса о страховых выплатах.

На наш взгляд является целесообразным увеличить размер гарантированных страховых выплат с 600 МРП до 1000 МРП. Это позволит защитить интересы владельцев новых и/или дорогих транспортных средств, а виновнику ДТП избежать оплаты больших сумм. Для достижения этой цели представляется возможным создать механизм аналогичный действующему в области

---

<sup>5</sup> Постановление Правительства Республики Казахстан от 31 октября 1996 г. N 1319 «Об обязательном страховании гражданско-правовой ответственности владельцев автотранспортных средств» (Утратило силу в соответствии с постановлением Правительства РК от 31.07.03 г. № 765). // [online.zakon.kz](http://online.zakon.kz)

обязательного гарантирования банковских вкладов. Сумма гарантированного возврата вклада за последние годы в Казахстане выросла с 1,5 млн до 5 млн тенге. Выплату этой суммы при несостоятельности банка-банкрота осуществляет Казахстанский фонд гарантирования депозитов. При этом процентные ставки вознаграждения по вкладам граждан не только не понизились, а напротив ежегодно банками увеличиваются. Похожую функцию выполняет Фонд гарантирования страховых выплат, право на которые имеют пострадавшие, получившие тяжкие телесные повреждения и родственники погибших. Можно расширить перечень субъектов имеющих право на получение денежных средств из этого фонда, добавив сюда потерпевших причиненный

вред имуществу которых превышает 600 МРП. Это позволит устранить необходимость обращения потерпевшего в суд, за взысканием оставшейся суммы причиненного вреда. Подобный механизм выплат зарекомендовал себя и применяется в Великобритании, Греции, Испании и ряде других государств.

Таким образом мы считаем, что сложившаяся ситуация в классе обязательного страхования гражданско-правовой ответственности владельцев транспортных средств требует более пристального внимания государства т.к. действующее законодательство создававшееся в период становления такого класса страхования в полной мере уже отвечает требованиям современного казахстанского общества.

---

# ТЕОРИЯ УПРАВЛЕНИЯ

М.М. ШИРИЕВ,  
юрист

M.M. SHIRIEV,  
the lawyer

## О СОЦИАЛЬНЫХ ФУНКЦИЯХ РЕГИОНАЛЬНОГО КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА

## ON THE SOCIAL FUNCTIONS OF THE REGIONAL FRAMEWORK OF MODERN FEDERAL STATE

Докказывается, что феномен федерализма базируется не только на политических, но и на социальных факторах. Россия как современное федеративное государство должна более активно создавать системы социальной защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне субъектов Российской Федерации. В их числе система конституций и уставов российских регионов, которая выступает дополнительной гарантией эффективной реализации Российским государством своей социальной функции. Применительно к социальной сфере российскую модель федерализма исследователи определяют как установленный порядок разрешения коллизий в сфере взаимодействия федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, конституционно-правовых споров о компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, а также в разъяснении смыс-

It is proved that the phenomenon of federalism is based not only on political and social factors. Russia as a modern Federal State must more actively to create a system of social protection of human and civil rights and freedoms at the level of the constituent entities of the Russian Federation. These include the system of the constitutions and statutes of the Russian regions, which was the more effective realization of the Russian State guarantees its social function. In relation to the social sphere of the Russian model of federalism researchers determine how the established procedure for the resolution of conflicts in the sphere of interaction of Federal legislation and legislation of the subjects of the Federation, the constitutional-legal disputes on the competence between the Russian Federation and its subjects, as well as clarification of the meaning and content of constitutional norms in organizational and procedural forms envisaged by Federal law and the law of the Russian region.

The author may not share this view in full, for «social federalism» is

ла и содержания конституционных норм в организационных и процессуальных формах, предусмотренных федеральным законом и законом российского региона.

Автор статьи не может разделить эту точку зрения в полном объеме, ибо «социальный федерализм» представляет собой не столько «процесс разрешения коллизий», сколько институт введения дополнительных гарантий социальной защиты человека и гражданина.

Ключевые слова: государство, конституция, устав, социальная функция, социальная сфера, федерация, федерализм.

not so much «the process of conflict solution», but by the Institute of introduction of additional guarantees of social protection of a person and citizen.

Key words: The State, the Constitution, the Charter, social function, social sphere, Federation, federalism.

Россия как современное федеративное государство не может не формировать системы социальной защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне субъектов Российской Федерации. В их числе – система конституций и уставов субъектов Федерации, которая выступает дополнительной гарантией эффективной реализации Российским государством своей социальной функции.

Такой подход к реализации одной из наиболее важных функций государства – социальной – базируется на нормах Конституции РФ, закрепляющих конституционный принцип федерализма (ст. 1), а также на разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами (ч. 3 ст. 5), установлении перечня предметов совместного и исключительного ведения (ст. 72, 73), самостоятельном построении субъектами Федерации системы органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя (ч. 1 ст. 77).

При этом автор считает необходимым акцентировать внимание на том обстоятельстве, что федерализм, как совершенно справедливо замечают ученые, включает действие как политических, так и социальных факторов<sup>1</sup>. Так, по их мнению, «це-

люю первого этапа устойчивого развития России (краткосрочная перспектива) является преодоление длительно развивающегося социально-экономического, экологического и структурного кризиса, охватившего период перехода страны к рыночной экономике и к демократическому гражданскому обществу; в социальной сфере – ликвидация нищеты и уменьшение масштабов бедности, улучшение среды обитания человека, развитие его социальной активности, усиление социальной функции государства, обеспечение равных возможностей в получении образования, медицинской помощи и восстановлении здоровья, обеспечение социальной защищенности граждан»<sup>2</sup>.

Такие тенденции характерны не только для Российского государства, но и для всего мирового сообщества. Так, Европейский Союз рассматривается сквозь призму федерации, которая считается будущей формой данного надгосударственного образования. Сегодня, по мнению сторонников этой концепции, «только федерализм как форма организации социальной и политической жизни Европейского сообщества способен сохранять в условиях все более возрастающей взаимосвязи государств и глобализации национальную и региональную идентичность»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации: Учеб. / / СПС «КонсультантПлюс». 2012; Каюров Е.А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

<sup>2</sup> Белокрылова Е.А., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (Постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

<sup>3</sup> Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского Союза. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 157.

Современная модель российского *федерализма*, как замечают исследователи, находится «в стадии переходного периода, ибо имеет место конкуренция» трех типов *федерализма*: дуалистического (построенного на концепции двойственности суверенитета в *федерации*), централизованного *федерализма* (основанного на презумпции абсолютного гегемонизма федерального центра) и кооперативного *федерализма* (предполагающего не только автономную деятельность *Федерации и субъектов* в сферах их исключительных полномочий, но и сотрудничество, взаимную координацию (согласование) актов и действий в сфере совместного ведения, развитие партнерских отношений по вертикали и горизонтали федеративных связей)<sup>4</sup>.

Применительно к *социальной сфере* российскую модель федерализма исследователи определяют как установленный порядок разрешения коллизий в сфере взаимодействия федерального законодательства и законодательства *субъектов Федерации*, конституционно-правовых споров о компетенции между *Российской Федерацией и ее субъектами*, а также в разъяснении смысла и содержания конституционных норм в организационных и процес-

суальных формах, предусмотренных федеральным законом и законом российского региона.

Автор статьи не может разделить эту точку зрения в полном объеме, ибо «социальный *федерализм*» представляет собой не столько «процесс разрешения коллизий», сколько институт введения дополнительных гарантий социальной защиты человека и гражданина.

Так, например, в *Уставе Алтайского края* указано, что «органы государственной власти Алтайского края содействуют достижению каждым установленному в соответствии с федеральным законом прожиточного минимума, предоставляя определенным категориям населения налоговые, медицинские, транспортные, коммунальные и иные льготы, поощряя деятельность фондов социальной защиты граждан и благотворительности (ст. 11)»<sup>5</sup>.

Приведем более наглядный пример, свидетельствующей не о «шаблонизации», а о необходимой детализации конституционного законодательства регионов в *социальной сфере*. В частности, в *Уставе Камчатского края* содержится специальная статья – ст. 31 «Социально-экономическое развитие Корякского округа», согласно которой «комплексное социально-экономическое развитие Корякского округа (не Камчатского края! – *Авт.*), повышение уровня жизни населения Ко-

<sup>4</sup> См.: *Савин В.И.* Диалектика процессов децентрализации и новой централизации российского федерализма конца XX – начала XXI вв. (Конституционно-правовой опыт развития): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 12.

<sup>5</sup> Устав (Основной закон) Алтайского края от 5 июня 1995 г. № 3-ЗС // Алтайская правда. 1999. 20 окт.



ряжского округа обеспечиваются посредством разработки, принятия и реализации в Камчатском крае долгосрочных, ведомственных целевых программ»<sup>6</sup>.

Итак, феномен федерализм базируется не только на политических, но и на *социальных факторах*. Россия как современное федеративное государство должна более активно создавать системы социальной защиты прав и свобод человека и гражданина на уровне *субъектов Российской Федерации*. В их числе система *конституций и уставов* российских регионов, которая выступает дополнительной гарантией эффективной реализации Российским государством своей *социальной функции*.

#### Библиографический список:

1. Белокрылова Е.А., Бевзюк Е.А. Комментарий к Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (Постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2012.
2. Бредихин А.Л. Федеративная система Российской Федерации: Учеб. // СПС «КонсультантПлюс». 2012.
3. Каюров Е.А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и ме-

сто в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8.

4. Марченко М.Н., Дерябина Е.М. Правовая система Европейского Союза. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 157.

5. Савин В.И. Диалектика процессов децентрализации и новой централизации российского федерализма конца XX – начала XXI вв. (Конституционно-правовой опыт развития): Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д., 2007. С. 12.

#### References (transliteration):

1. Belokrylova E.A., Bevzyuk E.A. Kommentarij k Federal'nomu zakonu ot 28 dekabrja 2010 g. № 390-FZ «O bezopasnosti» (Postatejnyj) // SPS «Konsul'tantPljus». 2012.
2. Bredihin A.L. Federativnaja sistema Rossijskoj Federacii: Uceb. // SPS «Konsul'tantPljus». 2012.
3. Kajurov E.A. Institut bjudzhetnogo federalizma: ponjatie, sodержanie i mesto v sisteme prava // Zakonodatel'stvo i jekonomika. 2013. № 8.
4. Marchenko M.N., Derjabina E.M. Pravovaja sistema Evropejskogo Sojuza. M.: Norma, Infra-M, 2012. S. 157.
5. Savin V.I. Dialektika processov decentralizacii i novoj centralizacii rossijskogo federalizma konca XX – nachala XXI vv. (Konstitucionno-pravovoj opyt razvitija): Avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Rostov-n/D., 2007. S. 12.

<sup>6</sup> Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 г. № 141 (в ред. от 5 ноября 2013 г.) // Официальные ведомости. 2008. 11 дек.

---

## ПРАВОСУДИЕ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Х.М. ШАХБАНОВА,  
преподаватель кафедры  
уголовного права юридического  
факультета Дагестанского  
государственного института  
народного хозяйства

К.Н.М. ШАКНБАНОВА,  
the teacher  
of Criminal law chair  
of Dagestan state institute  
of a national economy

### ПРОБЛЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В ОТНОШЕНИИ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

### PROBLEM OF SENTENCING JUVENILE

**В** статье рассматриваются основные наказания, применяемые к несовершеннолетним, и проблемы их назначения. При назначении наказания необходимо учитывать в первую очередь возраст, пол, характер, степень совершенного преступления, а также все обстоятельства, которые привели к совершению антиобщественного деяния.

**T**he article deals with the main punishments imposed on minors and their destination. In sentencing must take into account first of all age, sex, character and degree of the offence and the circumstances that led to the Commission of antisocial acts.

В декабре 2009 г. УК РФ был дополнен новым содержанием ст. 53, предусматривающей ограничение свободы в качестве одного из видов наказаний. Новая редакция ст. 53 УК РФ, безусловно, преследовала благую цель – расширение системы наказаний для несовершеннолетних с целью более эффективной их индивидуализации. Однако на практике ни количество, ни сущность мер воздействия к юным правонарушителям не изменились. Новая редакция данной нормы не внесла ничего нового в систему наказаний для несовершеннолетних, так как сущность данного наказания во мно-

In December 2009, the criminal code was supplemented with new content senior 53 include restriction of freedom as one of the types of punishment. The new edition senior 53 of the criminal code, of course, pursued a good goal is the expansion of the penal system for minors with the purpose of more effective individualization. In practice, however, neither the number nor the essence of measures for young offenders has not changed. The new edition of this provision did not introduce anything new in the penal system for minors, since the essence of this punishment in much the same content such measures as conditional conviction to imprisonment, which long ago and in a considerable quantity is applied in practice. Restrictions proposed by the

гом совпадает с содержанием такой меры воздействия, как условное осуждение к лишению свободы, которое давно и в большом количестве применяется на практике. Ограничения, предложенные законодателем для осужденных к ограничению свободы, полностью совпадают с обязанностями, которые предусматривает условное осуждение. Некоторые изменения, отличающие эти меры уголовно-правового воздействия, не меняют их превентивного и воспитательного воздействия на правонарушителей.

Ключевые слова: преступность несовершеннолетних, наказания, законодатель, причины преступности.

legislator for those sentenced to restriction of freedom, fully coincide with the responsibilities that provides for a conditional sentence. Some changes that distinguish these measures of criminal-legal influence, will not change their preventive and educational impact on offenders.

Key words: juvenile crime, punishment, legislator, causes of crime.

Преступность в среде несовершеннолетних – это серьезная проблема, с которой так или иначе сталкивается и борется каждое государство. Суть этой проблемы заключается не только в том, что совершаются преступления, которые необходимо расследовать, а виновных наказывать, но и в том, что субъектами совершенных преступлений являются несовершеннолетние, т.е. дети, жизнь которых только начинается.

Согласно ч. 1 ст. 88 УК РФ видами наказаний, назначаемых несовершеннолетним, являются:

- а) штраф;
- б) лишение права заниматься определенной деятельностью;
- в) обязательные работы;
- г) исправительные работы;
- д) ограничение свободы;
- е) лишение свободы на определенный срок.

Все они различаются по своему характеру, строгости и возможностям воздействия на осужденных, что предполагает в каждом конкретном случае назначение наиболее целесообразной меры наказания лицу, виновному в совершении преступления. Можно сказать, что указанный перечень составляет определенную систему наказаний для несовершеннолетних.

Штраф – самый мягкий вид наказания в системе наказаний, который имеет следующие особенности: во-первых, он может быть заплачен единовременно, однако по ходатайству осужденного его уплата может быть рассрочена судом до пяти лет; во-вторых, штраф не мо-

жет назначаться условно; в-третьих, он не влечет за собой каких-либо иных, кроме материальных, ущемлений в правах осужденного.

В соответствии с редакцией ч. 2 ст. 88 УК РФ штраф, назначаемый несовершеннолетнему, может взыскиваться с его родителей или иных законных представителей с их согласия. Не ощутив на себе карательного и воспитательного воздействия правосудия, несовершеннолетний легко совершает другое преступление. Мы уверены, что цели наказания при назначении штрафа достигаются лишь в том случае, если он оплачен осужденным лично. Эффективность наказания сводится к нулю в случае перенесения бремени его исполнения на родителей или лиц, их заменяющих. Следует согласиться с мнением ученых, полагающих в корне неверным назначение подростку наказания в виде штрафа, если он не имеет самостоятельного заработка или имущества, на которое может быть наложено взыскание<sup>1</sup>.

Следующим в лестнице наказаний является запрет несовершеннолетнему заниматься определенным видом деятельности. Виды деятельности закон не определяет, да не может определить в силу их разнообразия. Это могут быть, напри-

<sup>1</sup> См.: *Корецкий А.Д.* Имущественная ответственность несовершеннолетних за совершенные правонарушения // Преступность и профилактика девиантного поведения молодежи: Материалы межвузовской науч.-практ. конф. Ростов-н/Д., 1996. С. 19.

мер, работа по договору или управление транспортным средством, торговля и др. В ст. 88 УК РФ нет каких-либо разъяснений, касающихся назначения несовершеннолетним наказаний этого вида, вот почему суды при назначении такого наказания подросткам вынуждены обращаться к ст. 47 УК РФ. Таким образом, правила применения этого наказания распространяются и на несовершеннолетних. Особенностью этого наказания является то, что оно может быть назначено в качестве дополнительного в тех случаях, когда не предусмотрено соответствующей статьей Особенной части УК РФ<sup>2</sup>.

Стандартные минимальные правила ООН, принятые в 1990 г., также предусматривают такой вид наказания, как выполнение общественно полезных работ<sup>3</sup>. УК РФ 1996 г. ввел наказание в виде обязательных работ как для взрослых, так и для несовершеннолетних преступников. УК РФ предусматривает, что обязательные работы заключаются в выполнении осужденным в свободное от основной работы или учебы время бесплатных

общественно полезных работ и могут назначаться судом только в качестве основного вида наказания.

Трудовое законодательство (гл. 42 Трудового кодекса РФ) запрещает применение труда несовершеннолетних не только на тяжелых работах, но и на работах с вредными или опасными условиями труда, а также на работах, выполнение которых может причинить вред их нравственному развитию (торговля спиртным, работа в ночных клубах, барах и т.д.). Учитывая эти обстоятельства, законодатель predetermined, что наказание в виде обязательных работ исполняют уголовно-исполнительные инспекции по месту жительства осужденного на объектах, определяемых органами местного самоуправления<sup>4</sup> по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями. Это могут быть такие общественно полезные работы, которые не требуют квалификации.

Исправительные работы (ст. 50 УК РФ) являются основным видом наказания, который имеет многолетнюю практику применения в России, однако в последние десятилетия удельный вес его применения заметно снизился. По смыслу закона исправительные работы не могут назначаться несовершеннолетним, обучающимся в школе или иных

<sup>2</sup> См.: *Кольцов М.И.* О необходимости повышения эффективности наказаний, назначаемых несовершеннолетним преступникам // Вестник Тамбов. ун-та. Серия: гуманитарные науки. 2009. № 9. С. 428.

<sup>3</sup> См.: Стандартные минимальные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, от 14 декабря 1990 г. // Документы ООН, касающиеся заключенных. М., 2000.

<sup>4</sup> *Миронова Л.А., Шайхуллин М.С.* Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по оказанию юридической помощи гражданам // Муниципальное право. 2011. № 2 (54). С. 11.

учебных заведениях. Условия трудоустройства и работы несовершеннолетних совпадают с особенностями исполнения обязательных работ. Многочисленные льготы для несовершеннолетних и повышенные требования к их работодателям серьезно затрудняют трудоустройство несовершеннолетних преступников. Кроме того, в случае злостного уклонения от отбывания наказания лица до 16 лет, осужденного к исправительным работам, последние могут быть заменены только лишением свободы – другие взаимозаменяемые наказания к указанной категории преступников не применяются.

В декабре 2009 г. УК РФ был дополнен новым содержанием ст. 53, предусматривающей ограничение свободы в качестве одного из видов наказаний. Новая редакция ст. 53 УК РФ, безусловно, преследовала благую цель – расширение системы наказаний для несовершеннолетних с целью более эффективной их индивидуализации. Однако на практике ни количество, ни сущность мер воздействия к юным правонарушителям не изменились. Новая редакция данной нормы не внесла ничего нового в систему наказаний для несовершеннолетних, так как сущность данного наказания во многом совпадает с содержанием такой меры воздействия, как условное осуждение к лишению свободы, которое давно и в большом количестве применяется на практике. Ограничения, предложенные законодателем для осужденных к ограничению свободы, полностью совпадают

с обязанностями, которые предусматривает условное осуждение. Некоторые изменения, отличающие эти меры уголовно-правового воздействия, не меняют их превентивного и воспитательного воздействия на правонарушителей.

Самым строгим среди наказаний для несовершеннолетних, соответственно, наиболее эффективным оказалось лишение свободы на определенный срок. Судебная практика показывает, что в основном это наказание назначалось (как и прежде) за совершение краж, грабежей, разбойных нападений и умышленного причинения тяжкого вреда здоровью. Причина совершения этих видов преступлений видится в условиях жизни, особенностях мышления и ближайшем окружении несовершеннолетних.

Для несовершеннолетних срок лишения свободы не может превышать 10 лет, даже если санкция статьи за конкретное преступление предусматривает лишение свободы на срок свыше 10 лет.

Можно сказать, что при вынесении наказания необходимо учесть факторы жизни несовершеннолетнего, уяснить причины и условия совершения того или иного преступления, и только после этого вынести правильное и обоснованное решение.

#### **Библиографический список:**

1. Кольцов М.И. О необходимости повышения эффективности наказаний, назначаемых несовершеннолетним преступникам // Вестник Тамбов. ун-та. Серия: гуманитарные науки. 2009. № 9. С. 428.

2. *Корецкий А.Д.* Имущественная ответственность несовершеннолетних за совершенные правонарушения // Преступность и профилактика девиантного поведения молодежи: Материалы межвуз. науч.-практ. конф. Ростов-н/Д., 1996. С. 19.

3. Стандартные минимальные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением, от 14 декабря 1990 г. // Документы ООН, касающиеся заключенных. М., 2000.

4. *Миронова Л.А., Шайхуллин М.С.* Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по оказанию юридической помощи гражданам // Муниципальное право. 2011. № 2 (54). С. 11.

**References (transliteration):**

1. *Kol'cov M.I.* O neobhodimosti povyshenija jeffektivnosti nakazanij,

naznachaemyh nesovershennoletnim prestupnikam // Vestnik Tambov. un-ta. Serija: gumanitarnye nauki. 2009. № 9. S. 428.

2. *Koreckij A.D.* Imushhestvennaja otvetstvennost' nesovershennoletnih za sovershennye pravonarushenija // Prestupnost' i profilaktika deviantnogo povedenija molodezhi: Materialy mezhvuz. nauch.-prakt. konf. Rostov-n/D., 1996. S. 19.

3. Standartnye minimal'nye pravila OON v otnoshenii mer, ne svjazannyh s tjuremnyim zakljucheniem, ot 14 dekabrja 1990 g. // Dokumenty OON, kasajushhiesja zakljuchennyh. M., 2000.

4. *Mironova L.A., Shajhullin M.S.* Pravovoe regulirovanie dejatel'nosti organov mestnogo samoupravlenija po okazaniju juridicheskoy pomoshhi grazhdanam // Municipal'noe pravo. 2011. № 2 (54). S. 11.

---

## ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А.В. БЕГИЧЕВ,  
кандидат юридических наук,  
доцент кафедры нотариата  
Российской академии адвокатуры  
и нотариата

A.V. BEGICHEV,  
candidate of legal sciences,  
the associate professor  
of notaries The Russian Academy  
of advocacy and Notariat

### ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НОТАРИУСАМИ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

### THE MAIN PROVISIONS OF PROVIDING EVIDENCE NOTARIES

**В** настоящей статье рассматривается нотариальное действие по обеспечению доказательств. Автором анализируются виды обеспечения доказательств, совершаемые нотариусом, а также порядок совершения данного нотариального действия. Особое внимание уделено вопросам, касающимся отличительным характеристикам возможности судебного и внесудебного (нотариального) порядка обеспечения доказательств. На основании проведенного исследования автор статьи предлагает самостоятельные выводы и суждения по рассматриваемому вопросу.

Ключевые слова: нотариус, доказательства, обеспечение доказательств, осмотр доказательств, допрос свидетеля, назначение экспертизы.

**T**his article discusses the notarial act to preserve evidence. The author analyzes the types of collateral evidence, committed by a notary public, as well as the order of the commission of a notarial act. Particular attention is given to issues relating to the distinctive characteristics of judicial and extrajudicial (notary) order to obtain evidence. Based on this study the author offers their own conclusions and judgments on the subject.

Key words: notary, proof, providing evidence, examination of evidence, questioning of the witness, the purpose of the examination.



Задачами нотариата являются защита имущественных прав и законных интересов физических и юридических лиц, предупреждение правонарушений путем совершение нотариальных действий, в том числе по обеспечению доказательств. Нотариат как институт превентивного правосудия, совершая указанное нотариальное действие до рассмотрения их судами и иными административными органами, разгружает суды от рассмотрения подобных вопросов.

Стоящие перед органами нотариата задачи имеют много общего с задачами суда, но осуществляются они иными методами и способами, присущими только нотариату, деятельность которого имеет предупредительный характер. В случае спора в суде нотариально удостоверенное обеспечение доказательств облегчает заинтересованной стороне доказывание своих прав, так как содержание обеспеченного нотариусом доказательства является бесспорным и достоверным.

Важное значение для деятельности нотариуса имеют процессуальные нормы, обеспечивающие правильное и быстрое разрешение дела. Строгое соблюдение заранее предусмотренных и установленных законодательством Российской Федерации правил совершения нотариальных действий обеспечивает законность и порядок деятельности нотариальных органов.

Прежде чем перейти к раскрытию темы, коротко остановимся на некоторых основополагающих терминах и понятиях, решив такие

вопросы, как: что является доказательством? что такое досудебное обеспечение доказательств? с какой задачей оно осуществляется? какие цели преследует?

В случае нарушения прав граждан или юридических лиц со стороны других лиц, а также угрозы нарушения права в будущем и при отсутствии добровольного восстановления нарушенного права возникает объективная потребность применения определенных мер защиты – способов защиты права по отношению к обязанной стороне. Среди различных форм защиты права ведущую роль играет судебная форма.

Процессуальное законодательство устанавливает, что *лица, участвующие в деле, должны доказать* те обстоятельства, на которые они ссылаются как на основание своих требований и возражений (ст. 56 ГПК РФ, ст. 65 АПК РФ).

Предмет доказывания сориентирован на нормы материального права и включает в себя сложную совокупность различных факторов и обстоятельств.

Судебными *доказательствами* являются фактические данные, способные прямо или косвенно подтвердить имеющие значение для правильного разрешения дела факты, выраженные в предусмотренной законом процессуальной форме (средствах доказывания), полученные и исследованные в строго установленном законом порядке.

Эти данные устанавливаются следующими средствами: объяснениями сторон и третьих лиц, показаниями свидетелей, письменными

доказательствами, вещественными доказательствами, аудио- и видеозаписями и заключениями экспертов.

*Обеспечением доказательств* называется оперативное закрепление в установленном законом порядке фактических данных, совершаемое судьей, нотариусом или консульским учреждением с целью использования их в качестве доказательств.

Меры по обеспечению доказательств принимаются, если есть основания полагать, что представление их в дальнейшем может сделаться затруднительным или даже невозможным.

При обеспечении доказательств нотариус подтверждает факты и обстоятельства для закрепления гражданских прав физических и юридических лиц. Данный потенциал нотариата по определенным причинам используется не в полной мере. С одной стороны, данное нотариальное действие достаточно редко встречается, отсутствие постоянной практики и низкая государственная пошлина (тариф), а также затратность по времени, в том числе наибольшая потенциальная возможность вызова в суд для подтверждения зафиксированных доказательств, делают указанное нотариальное действие нежеланным для нотариуса. С другой стороны, во-первых, граждане и юридические лица элементарно не знают о таком нотариальном действии; во-вторых, механизм реализации полученных обеспеченных нотариусом доказательств является в настоящее время несовершенным.

Основными процессуальными источниками права по обеспечению доказательств нотариусами являются: Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (далее – Основы), Методические рекомендации по совершению отдельных видов нотариальных действий нотариусами Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный кодекс РФ.

Согласно ст. 102 Основ обеспечение доказательств является нотариальным действием, которое совершается по просьбе заинтересованных лиц, имеющих основания предполагать, что в суде или административном органе возникнет дело, представление доказательств по которому в будущем будет невозможным или затруднительным.

Под судом понимаются мировые судьи, суды общей юрисдикции и арбитражные суды. При этом закон не раскрывает понятия административных органов. Исходя из смысла ст. 102 Основ, под ними предполагаются специально уполномоченные органы, наделенные правом на рассмотрение гражданско-правовых споров. Вместе с тем представляется, что обеспеченные нотариусом доказательства могут быть предъявлены в другие органы: третейский суд, международные коммерческие арбитражи, а также в налоговую инспекцию, ГИБДД и другие органы, рассматривающие дела об административных правоотношениях.

Названные в ст. 102 Основ лица обеспечивают доказательства по такому делу с целью защиты закон-

ных прав и интересов физических и юридических лиц. Обеспечение доказательств нотариусами не заменяет собой функцию судебных или других уполномоченных органов, поэтому важнейшим условием для принятия нотариусом мер по обеспечению доказательств является то, что в момент обращения к нему заинтересованных лиц в производстве суда или административного органа нет дела, по поводу которого обеспечиваются доказательства. Иначе нотариус должен отказать в совершении указанного нотариального действия, так как в этом случае меры по обеспечению доказательств принимаются судом или иным органом.

Статьей 108 Основ предусмотрено, что, если доказательства требуются для предъявления в органах иностранных государств, их обеспечение может быть произведено независимо от того, что в момент обращения заинтересованных лиц дело уже находится в производстве органов иностранного государства.

Целью обеспечения доказательств является исключение возможности их утраты, уничтожения, непредставления, без чего нельзя будет установить истину и правильно разрешить дело. Задача данного нотариального действия состоит в том, чтобы оперативно и квалифицированно оказать помощь физическим и юридическим лицам в фиксации доказательств, из которых суд и административные органы смогли бы сделать выводы о правах и обязанностях лиц, участвующих в деле.

В правовой литературе нередко ставится под сомнение легитимность обеспеченных нотариусом доказательств, которые потом будут использованы при рассмотрении дела, поскольку такой способ обеспечения доказательств процессуальным законодательством прямо не относится к компетенции нотариуса. Этим очень часто пользуются представители противной стороны в целях исключения доказательств, обеспеченных нотариусом, из числа допустимых доказательств по делу. Вместе с тем в судебной практике обеспеченные нотариусом доказательства принимаются по той причине, что в АПК РФ, ГПК РФ отсутствует прямой запрет на предъявление указанных доказательств. Кроме того, в соответствующих статьях перечень доказательств, допускаемых для рассмотрения дела, является открытым (ст. 64 АПК РФ, ст. 55 ГПК РФ). Поэтому обращение к нотариусу за обеспечением доказательств является вполне законным способом обеспечения заинтересованных лиц доказательствами до возбуждения дела.

*В арбитражном и гражданском процессе предусмотрен способ обеспечения доказательств до подачи иска. Так, согласно п. 1 ст. 99 АПК РФ арбитражный суд по заявлению организации или гражданина вправе принять предварительные обеспечительные меры, направленные на обеспечение доказательств до предъявления иска. Заявление об обеспечении доказательств до подачи иска подается в арбитражный суд по месту на-*

*хождения заявителя либо по месту нахождения денежных средств или иного имущества, в отношении которых заявитель ходатайствует о принятии мер по обеспечению доказательств, либо по месту нарушения прав заявителя. Об обеспечении доказательств арбитражный суд выносит определение. В определении устанавливается срок, не превышающий пятнадцати дней со дня вынесения определения, для подачи искового заявления по требованию, в связи с которым судом приняты меры по обеспечению доказательств. Если заявителем не было подано исковое заявление в срок, установленный в определении арбитражного суда об обеспечении доказательств, обеспечение отменяется тем же арбитражным судом (п. 8 ст. 99 АПК РФ).*

Отличием от предварительного обеспечения доказательств в нотариальном порядке от судебного порядка является то, что нотариальный порядок не ставит возможность обеспечения доказательств в зависимости от необходимости подачи искового заявления.

Нотариальный порядок предварительного обеспечения доказательств предоставляет возможность обратиться к нотариусу за обеспечением доказательств на будущее, на случай возможного судебного процесса.

Основы не раскрывают понятия затруднительности или невозможности представления доказательств в будущем. Вопрос о необходимости обеспечения доказательств решается нотариусом с учетом конк-

ретных обстоятельств, которые должны быть также мотивированы заявителем. В случае подтверждения того, что обеспечить доказательства в будущем представляется затруднительным или невозможным (например, отъезд свидетеля в длительную заграничную командировку, удаление или искажение информации на сайте в сети Интернет, уничтожение скоропортящихся продуктов, изменение дорожной обстановки после ДТП), нотариус может приступить к совершению указанного нотариального действия. При этом по возможности нотариусу предоставляются соответствующие документы, которые приобщаются к протоколу.

При совершении нотариального действия по обеспечению доказательств нотариус не решает вопроса об относимости и допустимости доказательств (это входит в компетенцию суда или административного органа, рассматривающих дело), а лишь подтверждает факты, имеющие юридическое значение. В связи с этим нотариус не вправе давать оценки и комментарии в процессуальных документах об обеспечении доказательств.

Одной из проблем в настоящее время является проведение экспертизы в рамках нотариального производства, поскольку в силу ст. 82 АПК РФ, ст. 79 ГПК РФ она назначается только судом, и значение экспертного заключения приобретает только то заключение, которое было проведено по его инициативе.

Ниже рассмотрим условия совершения нотариального действия по

обеспечению доказательств, в частности, кто вправе совершать указанное нотариальное действие, какие лица могут инициировать обеспечение доказательств, основания для обеспечения доказательств, процедуру обеспечения доказательств, ее документальное оформление в рамках нотариального производства.

*Совершать нотариальное действие по обеспечению доказательств вправе:*

- нотариусы, занимающиеся частной практикой;
- нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах;
- должностные лица консульских учреждений Российской Федерации (за рубежом).

Иные должностные лица (командиры воинских частей, главные врачи, капитаны судов и т.п.), в том числе органов местного самоуправления Российской Федерации нотариальное действие по обеспечению доказательств совершать не вправе.

Статья 102 Основ не раскрывает *круг лиц, по инициативе которых может происходить обеспечение доказательств*, обозначая их как заинтересованные лица.

Вместе с тем анализ процессуального законодательства показывает, что к таким лицам могут быть отнесены все потенциальные лица, участвующие в деле, будь то дело, рассматриваемое в суде общей юрисдикции или в арбитражном суде, заботящиеся о заблаговременном закреплении доказательств, необходимых для защиты своих прав и интересов.

В случае возникновения дела предъявлять доказательство (по смыслу ст. 102 Основ) имеет право лицо, обратившееся к нотариусу за обеспечением доказательств. Предъявление в дело обеспеченного нотариусом доказательства иным ненадлежащим лицом может служить основанием для исключения его из числа исследуемых судом доказательств.

Согласно ст. 40 АПК РФ лицами, участвующими в деле, являются стороны (истец и ответчик); заявители и заинтересованные лица – по делам особого производства, по делам о несостоятельности (банкротстве) и в иных предусмотренных АПК РФ случаях; третьи лица; прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления и иные органы, обратившиеся в арбитражный суд в случаях, предусмотренных АПК РФ.

Согласно ст. 34 ГПК РФ лицами, участвующими в деле, являются стороны, третьи лица, прокурор, лица, обращающиеся в суд за защитой прав, свобод и законных интересов других лиц или вступающие в процесс в целях дачи заключения по основаниям, предусмотренным ст. 4, 46 и 47 ГПК РФ, заявители и другие заинтересованные лица по делам особого производства и по делам, возникающим из публичных правоотношений.

В соответствии со ст. 41 АПК РФ, ст. 35 ГПК РФ лица, участвующие в деле, имеют право представлять доказательства. Это означает, что они также имеют право на досудебное обеспечение доказательств

посредством обращения за совершением соответствующего нотариального действия.

Часть 2 ст. 102 Основ прямо закрепляет, что нотариус не обеспечивает доказательств по делу, которое в момент обращения заинтересованных лиц к нотариусу находится в производстве суда или административного органа.

Указанное правило является совершенно оправданным, поскольку не допускает дублирования функций нотариата, с одной стороны, и судебных и административных органов – с другой, в сфере обеспечения доказательств. А главное – препятствует вмешательству нотариата в осуществление правосудия, осуществляемого независимым и беспристрастным судом.

Если дело уже возбуждено судом или находится в производстве административного органа, то обеспечение доказательств осуществляется самим судом или соответствующим административным органом по правилам, установленным процессуальным законодательством.

Не соблюдение данного требования может повлечь за собой неблагоприятные последствия. Обеспеченное нотариусом доказательство по делу, которое уже находится в производстве суда, может не иметь для суда силы, так как совершено с нарушением норм процессуального законодательства.

*Пример из судебной практики. Решением Арбитражного суда Хабаровского края от 21 ноября 2005 г. протокол допроса нотариусом гр. Т. в качестве свидетеля не*

*принят во внимание в качестве допустимого доказательства в силу ч. 3 ст. 64 АПК РФ, поскольку произведен нотариусом в нарушение ст. 102 Основ законодательства о нотариате, запрещающей обеспечение доказательств по делу, которое в момент обращения заинтересованных лиц к нотариусу находится в производстве суда.*

Моментом возбуждения дела определяется вынесением судьей соответствующего определения о принятии заявления к производству суда, на основании которого возбуждается дело в суде первой инстанции (ст. 133 ГПК РФ, ст. 127 АПК РФ).

Основанием для обеспечения доказательств нотариусом является предполагаемая возможность утраты ими доказательственного значения в будущем судебном процессе.

На практике нотариальное обеспечение доказательств чаще всего имеет место в случаях необходимости закрепления показаний, могущих иметь значение для будущего рассмотрения дела, при отъезде лиц, которые могут дать эти показания, в длительные командировки в отдаленные районы или за рубеж, при перемене ими места жительства, выезде за границу и невозможности его личного участия в судебном заседании или при производстве по делу об административном правонарушении.

В настоящее время получила распространение следующая практика обеспечения доказательств – осмотра информации, находящейся в сети Интернет. Осмотр информа-

ции требуется, как правило, незамедлительно, так как имеется реальная опасность утраты информации, ее уничтожения или искажения, что впоследствии затруднит доказывание каких-либо фактов, изложенных на информационном ресурсе. Еще одним из способов обеспечения доказательств, имеющий потребность в последнее время, является осмотр почтовой корреспонденции; данный способ обеспечения доказательств актуален по спорам хозяйствующих субъектов, а также по спорам акционеров и участников обществ о признании недействительными решений собраний. Нотариусы также могут производить ос-

мотр вещественных доказательств, которые относятся к категории скоропортящихся продуктов, а также назначать соответствующую экспертизу. Потребность нотариуса в фиксации фактических обстоятельств может потребоваться при причинении ущерба имуществу в квартире в результате залива; при дорожно-транспортном происшествии. Нотариусы назначают экспертизу в тех случаях, когда следы, факты, обстоятельства могут со временем исчезнуть или видоизмениться, а обращение заинтересованных в сохранении доказательств лиц в иные компетентные органы и организации займет много времени.

Т.Р. МУХТАСАРОВА,  
аспирант кафедры  
государственно-правовых  
дисциплин  
Российской академии  
адвокатуры и нотариата

T.R. MUKHTASAROVA,  
postgraduate student  
of the Department  
of state and legal disciplines  
of the Russian Academy  
of advocacy and Notariat

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ  
АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ  
ПРОЦЕССОВ  
ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ ПРАВА  
ЧАСТНОЙ  
СОБСТВЕННОСТИ:  
ОТ ЭТАТИСТСКОЙ  
ЭКОНОМИКИ  
К ЦИВИЛИЗОВАННОМУ  
РЫНКУ

THEORETICAL AND LEGAL  
ASPECTS  
OF THE DEVELOPMENT  
PROCESSES OF  
LIBERALIZATION,  
PRIVATE PROPERTY  
RIGHTS:  
FROM STATIST ECONOMY  
TO A CIVILIZED MARKET

**И**сследование сущности и закономерностей проведения институциональных преобразований собственности особенно актуально сегодня, так как позволяет накапливать необходимые знания и опыт для установления тенденций и последствий разгосударствления, выработки критериев оценки итогов институциональных реформ и разработки конкретных рекомендаций по совершенствованию процесса трансформации форм собственности в регионах, отраслях и на предприятиях. Главным звеном в цепи перехода от этатистской экономики к рыночной в России стала приватизация как составная часть разгосударствления, одно из направлений институциональных преобразований собственности. Другие направления еще ждут своего осмысления и практического применения.

**T**he study of the essence and mechanism of realization of the institutional transformation of ownership is particularly relevant today, as it allows to accumulate the necessary knowledge and experience to establish trends and consequences of privatization, criteria for evaluating the outcomes of institutional reforms and development of specific recommendations on improvement of process of transformation of forms of property in the regions, sectors and enterprises. The main link in the chain of transition from a statist economy to a market economy in Russia has become privatization as an integral part of privatization, one of the areas of institutional transformations property. Other areas are still waiting for their understanding and practical application.

Liberalization of private property rights in a democratic state is



Либерализация права частной собственности в демократическом государстве немислима без наличия и реальных результатов приватизационных процессов, поскольку именно приватизация (т.е. переход собственности из государственной в частную) является одним из важных вследствие своей эффективности средств либерализации экономики и отношений собственности.

Ключевые слова: государство, либерализация, частная собственность, государственная собственность, приватизация, этатистская экономика, цивилизованный рынок, рыночная экономика, юридические и физические лица, акционерное общество.

unthinkable without and real results of privatization processes, because privatization (i.e. transfer of ownership from state to private) is one of the important due to its efficiency means liberalization of the economy and property relations.

Key words: state, liberalization, private property, state property, privatization, statist economy, civilized market, market economy, legal and physical persons, joint-stock company.

Переход от этатистской экономики к рыночной в Российской Федерации начался в январе 1992 г. с инициирования процессов либерализации цен и отношений собственности. Особенность реформирования экономики заключалась в том, что ни одна страна в мире, кроме России, не начинала столь масштабных рыночных преобразований в условиях всеобщего огосударствления собственности, производства, науки, культуры, идеологии. Тем ценнее осмысление накопленного за более чем 15 лет опыта реформ для разрешения настоящих и будущих проблем, стоящих на пути совершенствования отношений собственности на новом этапе социально-экономических преобразований.

Исследование сущности и закономерностей проведения институциональных преобразований собственности особенно актуально сегодня еще и потому, что позволяет накапливать необходимые знания и опыт для установления тенденций и последствий разгосударствления, выработки критериев оценки итогов институциональных реформ и разработки конкретных рекомендаций по совершенствованию процесса трансформации форм собственности в регионах, отраслях и на предприятиях. Главным звеном в цепи перехода от этатистской экономики к рыночной в России стала приватизация как составная часть разгосударствления, одно из направлений институциональных преобразований собственности. Другие направ-

ления еще ждут своего осмысления и практического применения<sup>1</sup>.

Либерализация права частной собственности в демократическом государстве немислима без наличия и реальных результатов приватизационных процессов, поскольку именно приватизация (т.е. переход собственности из государственной в частную) является одним из важных вследствие своей эффективности средств либерализации экономики и отношений собственности. Остановимся более подробно на приватизации в некоторых зарубежных странах и странах СНГ, а затем исследуем процесс приватизации в Российской Федерации.

Итак, в рыночной экономике некоторые объекты государственной собственности по мере того, как они начинают представлять интерес для частных индивидуальных или ассоциированных собственников капитала, приватизируются. Приватизация – это переход объектов из государственной собственности в частную. В обобщенном понимании при-

---

<sup>1</sup> Ващенко Ю.С. Дихотомическое соотношение понятий публичного и частного начала в земельных правоотношениях // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 78-86; Тлебаева Г.М., Кожажметова А.А. Права иностранных лиц на земельные участки в Республике Казахстан // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 112-113; Умеренко Ю.А. К вопросу о необходимости введения в законодательство РФ понятий «фактический землепользователь» и «фактическое землепользование» // Евразийская адвокатура. 2013. № 5 (6). – С. 114-120.

ватизация представляется как составной элемент государственной политики дерегулирования экономики, ведущий к увеличению вклада частного сектора в хозяйственное развитие. В более узком понимании приватизация означает полную или частичную передачу права собственности на капитал определенного государственного предприятия акционерному обществу или частному лицу. Приватизация предприятия не сводится к простой продаже имущества – она является инструментом дерегулирования экономики и означает продажу государством физическим и юридическим лицам прав собственности на имущество, а также прав распоряжения и пользования имуществом при одновременном снятии административных ограничений на деятельность предприятия.

Как правило, в пользу приватизации выдвигаются две группы аргументов: идеологические (рыночная экономика должна базироваться на частной собственности) и экономические: государственные предприятия недостаточно реагируют на изменения рыночной ситуации, бюрократизированы, содержат лишний персонал, экономически неэффективны. Таким образом, можно сформулировать главную цель приватизации – повышение эффективности использования объектов хозяйствования. Отметим, что существует практика возвращения имущества из государственной собственности их бывшим владельцам, которая называется реприватизацией. Так, например, реприватизиру-

ют в некоторых странах землю, ранее национализированную у иностранцев<sup>2</sup>.

Посредством приватизации государственной собственности решается множество задач: повышение рентабельности предприятий, сокращение правительственных расходов, увеличение поступлений в бюджет, ликвидация или уменьшение внутренней и внешней задолженности, борьба с монополизмом, расширение рынка капиталов, увеличение инвестиционного спроса населения, привлечение работников к участию в капитале компании, ослабление профсоюзного движения, создание широкой социальной базы мелких собственников в политических целях и многое др. Для стран, переходящих от командно-административной системы к рыночной, немаловажным являются развитие многоукладности экономики и становление института частной собственности. Приватизация в постсоциалистических странах рассматривается как инструмент коренного изменения отношений собственности и создания социальной базы но-

---

<sup>2</sup> Существует также процесс, обратный приватизации. Это – национализация, т.е. переход частной собственности в собственность государства. Объектами могут быть земля, промышленные предприятия, банки, транспорт, связь. Как правило, реприватизация затрагивает отрасли и производства, требующие больших и долгосрочных вложений. Отдельные государства прибегают к национализации в периоды кризисных потрясений, войн и других форс-мажорных обстоятельств.

вого общественного строя — широкого среднего класса. В общем же виде к целям приватизации предприятий относятся повышение эффективности отдельных предприятий и экономики в целом, решение финансовых проблем правительства, а также ослабление монопольного положения государственного сектора.

Широкомасштабная приватизация, развернувшаяся в последней четверти XX в. и продолжающаяся поныне, бесспорно, — уникальное по своему размаху и последствиям явление мировой экономической политики, которое продолжает оставаться в фокусе внимания исследователей: экономистов, политологов, социологов. Первоначально смена парадигмы экономического мышления, повлекшая за собой изменение соотношения сил в системе «государство — рынок», произошла, как известно, в странах с давно сложившимся и отлаженным рынком, определяющим тенденции развития мировой экономики. Зародившись в Великобритании, «вирус» приватизации стал стремительно распространяться, «заражая» собой все новые национальные экономические «организмы»<sup>3</sup>.

Как верно указывает С.Я. Веселовский, система целей и задач приватизации выстраивалась в каждой

стране с учетом ее экономической, социальной, политической специфики<sup>4</sup>. Однако можно выделить и ряд общих целей, которые были обозначены как приоритетные в подавляющем большинстве стран, приступивших к реализации национальных приватизационных программ (особый случай — страны Восточной Европы и новообразованные государства на пространстве бывшего СССР, где приватизация была не столько инструментом экономической политики, сколько элементом системной трансформации всего экономического континуума):

- укрепление финансовой базы центральной и местной власти за счет освобождения бюджетов от балласта, связанного с необходимостью поддержки неэффективных производств товаров и услуг, «отданных на откуп» государству;

- улучшение показателей экономической эффективности отдельных предприятий, находившихся в собственности государства, путем их передачи частному капиталу и повышение тем самым эффективности экономики в целом;

- переориентация на преимущественно косвенные методы регулирования структурных макроэкономических пропорций;

- рассредоточение прав собственности с целью расширения социальной опоры политического курса<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> В той или иной форме, в тех или иных масштабах приватизация затронула более 100 национальных экономик мира с разным хозяйственным укладом, разными политическими и социальными системами, разными институциональными традициями.

<sup>4</sup> См.: *Веселовский С.Я.* Предисловие // Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира / Отв. ред. С.Я. Веселовский. М., 2001. С. 4.

<sup>5</sup> См.: там же.

При этом каждая страна формировала свой собственный набор приватизационных инструментов и технологий, подстраиваемых под специфические цели реформирования структуры отношений собственности с учетом сложившихся экономических, социальных, политических реалий. Например, в странах европейского Средиземноморья и на Пиренеях (в Италии, Греции, Португалии, Испании) вектор приватизации в относительно меньшей степени был задан неолиберальными идеями или партийными платформами консервативных (в экономическом контексте) политических группировок и в гораздо большей – необходимостью решения проблемы бюджетного дефицита и государственного долга.

В странах Севера Европы (Финляндии, Норвегии, Дании, Швеции), где государство традиционно занимало (и продолжает занимать) сильные позиции в экономике, импульсом к приватизации стала настоятельная потребность в повышении конкурентоспособности ключевых отраслей на мировых рынках, в структурной перестройке экономики с целью ее адаптации к высоким технологиям, в формировании социального рыночного хозяйства постиндустриального типа.

В Балтии, несмотря на то что в бывшем СССР на общем фоне демодернизированной советской экономики она представляла собой зону относительного благополучия, в отличие от европейских стран с устоявшейся рыночной экономикой, проведение приватизации было связа-

но с необходимостью решения целого ряда фундаментальных проблем, в числе которых акционирование десятков тысяч крупных и средних государственных предприятий и последующая распродажа акций на открытом рынке; передача частному капиталу огромного числа небольших предприятий (главным образом в сфере услуг); подготовка для новых предприятий частного сектора опытных менеджеров, способных обеспечить приемлемый уровень экономической эффективности и конкурентоспособности этих предприятий как на внешнем, так и на внутреннем рынке; создание (практически «с нуля») законодательной базы, обеспечивающей регламентацию приватизации предприятий промышленности и инфраструктуры, развитие и укрепление рыночных институтов, привлечение внутренних и внешних инвесторов с целью реструктуризации бизнеса.

Заметим попутно, что во всех экономиках посткоммунистического типа, образовавшихся на территории бывшего СССР, приватизация, как и задумывалось, стала ключевым фактором рыночных преобразований<sup>6</sup>. В высокоразвитых эконо-

---

<sup>6</sup> Однако лишь в странах Балтии, где были задействованы достаточно жесткие инструментальные и институциональные механизмы трансформации экономики, удалось провести приватизацию с относительно небольшими (по сравнению с Россией, Украиной, новыми закавказскими и среднеазиатскими государствами, образовавшимися на постсоветском пространстве) социальными и экономическими потерями.

миках Тихоокеанского региона (Австралии и Новой Зеландии), а также в Канаде приватизация во многом развивается по сценарию, заимствованному в Великобритании, хотя и здесь были свои особенности. Так, в Канаде – стране с развитым федерализмом – основные приватизационные программы осуществляются преимущественно на региональном (провинциальном) уровне; в Австралии и Новой Зеландии приватизация рассматривалась как инструмент, позволяющий этим странам вписаться в динамично развивающийся процесс глобализации мирохозяйственных связей.

Особо следует остановиться на специфике процесса приватизации в странах со сложной и неоднозначной конфигурацией отношений между государством и рынком, и в первую очередь в развивающихся странах Центральной и Латинской Америки, Африки, Азии.

Известно, что вплоть до середины 80-х годов прошлого века в экономике большинства развивающихся стран государственный сектор, в частности государственное предпринимательство, играли весьма заметную роль.

Многие страны Юга с обретением независимости унаследовали обширный госсектор вместе со всеми прочими институциональными и экономическими структурами колониальной администрации. В дальнейшем правительства молодых независимых государств, преследовавшие определенные идеологические и практические цели, стали всячески способствовать укреплению

экономического фундамента государств, в первую очередь государственной собственности. Правящая верхушка ряда освободившихся стран испытывала недоверие не только к частному иностранному капиталу, но порой и к национальным компаниям и нередко открыто чинила препятствия их деятельности.

Широкое распространение получила чисто социалистическая идея о том, что быстрый хозяйственный подъем возможен лишь в том случае, если правительство сосредоточит в своих руках все нити управления и займет командные высоты в экономике: тогда оно сможет, следуя четким планам, вкладывать получаемые доходы в приоритетные отрасли и сферы народного хозяйства<sup>7</sup>.

Однако реальная хозяйственная практика показала, что многие государственные предприятия в развивающихся странах, к сожалению, не оправдали возлагавшихся на них надежд. Часть из них оказалась вовсе убыточной, эффективность других была крайне невысокой. Убытки госпредприятий покрывались за счет бюджетных средств, концессий или разного рода финансовых льгот.

Типичные проблемы государственного сектора, характерные для всех экономик (неэффективность управления госпредприятиями и размытость микроэкономических целей,

<sup>7</sup> Считалось, что на таком пути развивающиеся страны добьются более высоких темпов сбалансированного экономического развития, чем при опоре на частное предпринимательство.

злоупотребление политическим инструментарием при попытках решения хозяйственных проблем, коррупционность, кумовство и nepотизм, распространенные среди чиновничества) в развивающихся странах усугублялись политической нестабильностью, социальными потрясениями, а также свертыванием программ помощи со стороны распавшегося социалистического лагеря. По мере того как возможности финансирования из бюджета малоэффективных государственных предприятий становились все более ограниченными, правительства развивающихся стран все чаще стали открывать государственным предприятиям доступ к национальным и международным кредитным системам<sup>8</sup>.

Под давлением международных финансовых институтов, настаивавших в качестве условия предоставления новых займов правящей элите на реорганизации госсектора, прежде всего на сокращении объемов государственной собственности, многие развивающиеся государства согласились принять программы приватизации, разработанные для них Мировым банком. Уже к середине 90-

х годов в Латинской Америке, Африке, Тихоокеанском регионе практически не осталось стран, где государственный сектор не был подвергнут бы значительным сокращениям.

Государство во многих развивающихся странах все чаще стало рассматриваться не столько как фактор хозяйственного роста, сколько как потенциальный тормоз экономического развития. Наряду с давлением международных финансовых организаций это обстоятельство едва ли не решающим образом стимулировало развертывание приватизационных кампаний в странах Юга.

Из-за узости местных рынков капитала, а также неготовности местного бизнеса вкладывать свободные средства в приватизационные проекты с длительным сроком окупаемости практически везде новыми владельцами бывших государственных предприятий стали иностранные инвесторы. Помимо перечисленных приватизация в развивающихся странах столкнулась с целым рядом трудностей институционального и инструментального характера<sup>9</sup>. Для привлечения иностранного

---

<sup>8</sup> Крупные займы явились, кстати, немаловажным фактором, спровоцировавшим мировой долговой кризис и паралич банковских структур развивающихся стран, что резко сузило финансовую базу поддержки государственных предприятий в этих странах и поставило их правительства перед необходимостью пересмотра роли и места государственного предпринимательства в национальной экономике.

<sup>9</sup> Структурные диспропорции, накопившиеся в экономиках этих стран, сдерживали развитие конкуренции; многие госпредприятия были убыточными, несли на себе бремя многолетней задолженности и отличались крайне неэффективным менеджментом; законодательный фундамент приватизации часто оказывался весьма шатким, что создавало почву для различных злоупотреблений и тем самым подрывало доверие к новой экономической политике властей среди широких слоев населения.

капитала многим развивающимся странам приходилось идти и на такие меры, как предоставление приватизированным предприятиям особого (практически монопольного) статуса, налоговых и таможенных льгот, что нередко приводило не столько к пополнению бюджета, сколько к его оскудению.

В странах Азии масштабы приватизации были скромнее, а разнообразие применявшихся технологий и форм, наоборот, богаче, чем в Африке или Латинской Америке. Причина тому – более высокое качество государственного интервенционизма, традиционно характерного для азиатских стран, в особенности для Восточной и Юго-Восточной Азии, где государство с давних пор стремилось в пределах своих возможностей помогать частной инициативе, вместо того чтобы подавлять ее.

Программы приватизации были разработаны и приняты во многих азиатских странах, но практически повсеместно их исполнение первоначально затягивалось. Лишь с начала 90-х годов приватизация в азиатском регионе приобрела свежую динамику. Постепенно, по мере того как приватизация превращалась в феномен глобальной экономической политики, во всех странах вне зависимости от уровня развития рынка (за исключением бывших социалистических, где приватизация оказалась одним из базовых элементов системной трансформации национальных экономик), первоначально сформулированные внутренние макро- и микроэкономические цели преобразований системы отношений

собственности начали обретать новое измерение. К началу 90-х годов приватизация оказалась одним из основных инструментов формирования транснациональной рыночной среды, обеспечивающей унификацию мирового экономического пространства в интересах транснациональных корпораций и международных финансовых институтов<sup>10</sup>. Таким образом, несмотря на многие принципиально важные различия в наборе факторов, обусловивших движение к приватизации в странах с рыночной, ограниченно рыночной и нерыночной экономикой (в последнем случае речь идет об экономике советского типа), генетические корни поворота (или, если угодно, возврата) к приоритетам частной собственности и свободного предпринимательства повсюду в мире оказались одними и теми же. Импульсом к формированию новой структуры отношений собственности послужил кризис представлений об экономических функциях и возможностях государства, спровоцированный глубинными изменениями в технологическом базисе современного общества.

При этом институциональный каркас и экономический механизм смены приоритетов, реализуемый через цепочку причинно-следственных связей, оказывается разным в

<sup>10</sup> Неолиберальная экономическая философия оказалась весьма подходящей концептуальной упаковкой для такого «товара», как национальные приватизационные программы, разрабатывавшиеся Мировым банком.



странах со сложившейся рыночной системой, странах с элементами рынка и сильным государственным присутствием в экономике и, наконец, в странах, где экономические позиции государства до недавнего времени были абсолютными.

Причины этих принципиальных особенностей объясняются различиями социально-экономического фона (или, точнее, системными различиями), обусловившими, в свою очередь, разные масштабы, механизмы, оперативные цели и даже в известной мере разную экономическую идеологию процессов, развернувшихся во всем мире и связанных с переоценкой экономических функций государства, хотя и объединенных под общим понятием «приватизация».

В Швеции основу экономики исторически составляли и составляют крупные частные предприятия и банки. В начале 90-х годов доля частных компаний среди крупных и средних (свыше 50 работников) составляла 85%, на них работали 75% занятых в производственной сфере, в то время как на государственных и кооперативных предприятиях трудилось по 11-13%<sup>11</sup>. В то же время не следует забывать, что среди крупнейших 10 компаний Швеции три – государственные, из них две по объему оборота и числу занятых обогнали таких известных гигантов, как «Вольво», «Эрикссон» и авиакомпанию SAS.

<sup>11</sup> См.: Волков А. Экономика Северных стран Европы на исходе XX столетия // Мировая экономика и международные отношения. 1994. № 8/9. С. 76.

Государственная собственность в стране никогда не составляла значительную долю в народном хозяйстве, хотя в акционерном капитале «институциональные владельцы», т.е. муниципальные органы власти, общественные, кооперативные и другие организации, занимают прочные позиции<sup>12</sup>. Определенной силой являются кооперативы, на которые приходится 5% общей занятости, 7.5% занятых в промышленности, 14% работников розничной торговли; кооперативные предприятия производят до 5% промышленной продукции<sup>13</sup>. Весьма значительный удельный вес в ВВП имеет общественный сектор: сферы образования, здравоохранения, коммунальных услуг, социального обеспечения относятся к общественному сектору. Расходы, связанные с ними, достаточно велики. Кроме того, государство оказывает существенное косвенное влияние на экономику через кредитно-финансовую и налоговую-таможенную политику, не говоря уже о государственной предпринимательской деятельности.

Швеция стала первой из стран Северной Европы, где была принята национальная программа приватизации: ее подготовило консервативное правительство К. Бильдта в начале 90-х годов и провело через

<sup>12</sup> С 1984 г. в число влиятельных владельцев акций вошли, например, «фонды трудящихся», формируемые из отчислений работодателей, пропорциональных фондам зарплаты их предприятий.

<sup>13</sup> См.: Волков А. Указ. соч. С. 76, 77.

парламент<sup>14</sup>. Действия правительства были подвергнуты критике со стороны прежде всего левых сил. Они утверждали, что предприятия были проданы недостаточно выгодно для бюджета и что при этом не учитывались интересы трудящихся. Приводился пример с продажей компании «Фармасия», акции которой приобрели около 860 тыс. шведов, но через год она была без их ведома продана американской фирме «Апджон»<sup>15</sup>.

Резко критиковал «идеологическую приватизацию» лидер социал-демократической партии, бывший премьер-министр Швеции И. Карлссон. В первой же правительственной декларации после возвращения социал-демократов к власти в 1994 г. он заявил: «Частные, кооперативные и государственные предприятия должны конкурировать на равных условиях. Приватизация, проводившаяся по идеологическим

соображениям, будет упразднена»<sup>16</sup>. В центре внимания научной общественности и политических кругов оказались, однако, вопросы, связанные с приватизацией «общественных служб», т.е. главным образом муниципальных учреждений, обеспечивающих образование, здравоохранение, охрану окружающей среды, уход за детьми, больными, престарелыми и др.

В *Норвегии* государственная собственность не была развита до Второй мировой войны. Однако послевоенная ситуация побудила правительство страны, руководимое в течение долгого времени социалистами (Норвежской рабочей партией), развивать государственный сектор экономики, на который легче было мобилизовать необходимые средства и который проще было защищать от излишней конкуренции. В первую очередь государственные компании были созданы в электроэнергетике, химии, в транспортной отрасли, в секторе коммуникаций. Открытие и начало разработки богатых нефтяных месторождений в норвежской экономической зоне в Северном море, потребовавшие громадных усилий и средств, послужили стартом к появлению наиболее крупного в стране государственного концерна «Статойл». При этом государственный сектор народного хозяйства в Норвегии был преимущественно прибыльным<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Программа предусматривала передачу в частные руки 35 крупных предприятий и компаний, принадлежавших государству, причем продажа 20 из них была произведена весьма оперативно, уже в первые три года после принятия программы. Поступления в бюджет от реализации программы составили 32 млрд шв. крон (по нынешнему курсу 1 долл. США = 8,5 крон, причем в последние годы он существенно не менялся). 90% указанной суммы было получено от реализации всего четырех наиболее мощных компаний.

<sup>15</sup> См.: *Тимашкова О.* Североευропейский регион: современный взгляд // *Мировая экономика и международные отношения.* 1994. № 10. С. 5.

<sup>16</sup> *Компас* // ИТАР-ТАСС. 1994. № 162. С. 28, 29.

<sup>17</sup> См.: *Vilkas Ed.* Political process and economic transformation in Lithuania. Vilnius, 1994.

Одновременно в Норвегии, как и в других Северных странах, развивался традиционно значительный общественный сектор в медицине, образовании, коммунальных учреждениях и т.п. Повысившийся спрос на услуги данных отраслей породил стремление частных фирм получить долю в этом бизнесе<sup>18</sup>.

В Норвегии, в отличие от ряда других стран, не существует сформулированной программы приватизации. Один из руководителей министерства промышленности и энергетики ясно заявил, что оно «не имеет приватизационной повестки дня и его политика состоит в поддержке активности национального бизнеса. Государство у нас – хороший хозяин».

Правительство назначило достаточно высокую цену на продаваемые акции упомянутой компании «НоршкГидро» и оставило за собой контрольный пакет ее акций; решено было сохранить в руках государства также всю добычу ископаемых богатств страны<sup>19</sup>.

Особо стоит вопрос о приватизации некоторых банков, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Еще в

1995 г. правительство Норвегии объявило о предстоящей продаже трех крупных коммерческих банков этой категории общей рыночной стоимостью в 4.7 млрд норв. крон в течение ближайших двух лет. Это вызвало возражения Банковской ассоциации страны. Ее председатель Ф. Вистендал заявил, например, что «обладание банковско-финансовыми учреждениями не является необходимой или естественной задачей правительства». Вопрос был передан в стортинг (парламент), где соотношение голосов было примерно равным, и лишь после долгих дебатов было принято соответствующее решение<sup>20</sup>.

Приватизация общественной собственности в *странах Балтии – Латвии, Литве и Эстонии* – началась сразу же после провозглашения ими независимости в 1991 г. и была одним из важнейших звеньев в цепочке усилий, предпринимавшихся этими странами, по становлению и развитию структур рыночной экономики. Процесс перехода прибалтийских стран к рынку был достаточно подготовлен<sup>21</sup>. Еще в советский период ученые прибалтийских республик, как верно отмечает Л.Г. Можяева, активно обсуждали различные экономические теории, в основу которых были заложены хозрасчетные принципы функционирования хозяйственных структур, ставшие в дальнейшем стартовой

<sup>18</sup> Практические шаги в области приватизации начали предприниматься в Норвегии при консервативном правительстве К. Виллока в 80-х годах XX в. В частные руки были проданы несколько относительно мелких государственных предприятий и небольшая часть акций крупного государственного концерна «НоршкГидро».

<sup>19</sup> См.: Тимашкова О. Указ. соч. С. 5.

<sup>20</sup> См.: там же. С. 12.

<sup>21</sup> См.: Near the end of the road // Central European. L., 1999. Vol. 9. N 3. P. 18.

площадкой для развития частнокапиталистических отношений<sup>22</sup>.

Эти теоретические построения имели под собой вполне определенные фактические основания. Во всех трех прибалтийских республиках в 80-е годы функционировало довольно значительное число экономических самостоятельных предприятий, которые сравнительно легко можно было преобразовать в акционерные либо частные<sup>23</sup>. Определенные позиции в экономиках прибалтийских республик занимал и иностранный капитал<sup>24</sup>.

Сторонники независимости прибалтийских республик исходили в своих теориях также из того, что Эстония, Латвия<sup>25</sup> и Литва в советский период были наиболее развитыми в экономическом отношении по сравнению с другими советскими республиками.

<sup>22</sup> См.: *Можаяева Л.Г.* Приватизация в странах Балтии // Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира / Отв. ред. С.Я. Веселовский. С. 8.

<sup>23</sup> Так, в Латвийской ССР к 1987 г. имелось 400 производственных и научно-производственных объединений, комбинатов и предприятий, имевших самостоятельный финансовый баланс.

<sup>24</sup> Из 1478 совместных с зарубежными собственниками предприятий, образованных в СССР к концу 1990 г., только на Эстонию приходилось 104 (7%, а население республики составляло всего 0.5% населения СССР).

<sup>25</sup> См., например: Privatization process in Latvia // <http://www.lpa.bkc.lv/Privat.GB.htm>; Report on the development of the national economy of Latvia // Min. of economy Rep. of Latvia. Riga, 1994.

В Эстонии теория «экономического суверенитета» выработывалась в начале 80-х годов прошлого века в Тартуском государственном университете под руководством проф. Бронштейна. В Литве уже в мае 1988 г. была опубликована Концепция экономической независимости, в которой провозглашалось, что в республике должны функционировать рынки средств производства, товаров народного потребления, инвестиций (капиталовложений), инноваций, труда, информации и сервиса<sup>26</sup>.

В дальнейшем это положение претерпело достаточно быструю эволюцию. Уже в ст. 44 Временного основного закона, принятого Верховным советом Литовской ССР в марте 1990 г. и заменившего собой Конституцию СССР на территории Литвы, говорилось буквально следующее: «Литовская экономическая система основана на частной, коллективной и государственной собственности, причем все они имеют равные права. Собственник вправе нанимать других лиц для работы на объектах своей собственности». Правовой фундамент рыночной экономики продолжал укрепляться в начале 90-х годов во всех прибалтийских государствах<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> См.: *Можаяева Л.Г.* Указ. соч. С. 8.

<sup>27</sup> Так, в ст. 46 Конституции Литвы 1992 г. записано, что «литовская экономика основывается на частной собственности, свободе экономической деятельности и инициативе людей». Аналогичные основополагающие законодательные акты, принятые во всех странах Балтии, заложили правовую основу для развертывания приватизации.

Во всех трех государствах, как правильно отмечает Л.Г. Можяева, для проведения приватизации были созданы специальные органы – ведомства или комитеты по приватизации, обладавшие значительными полномочиями в решении конкретных вопросов и издававшие документы непосредственного юридического действия, которые в дальнейшем подкреплялись соответствующими парламентскими либо правительственными декретами<sup>28</sup>.

Приватизация в странах Балтии осуществлялась в несколько этапов. На первом (чековом, или ваучерном) этапе, проводившемся в 1991 – 1993 гг., в основном приватизировались относительно малые предприятия. Значительная их часть была выкуплена трудовыми коллективами. Одновременно проводилась приватизация жилого фонда. Жилые дома и квартиры приобретали прежде всего лица, проживавшие в них на момент приватизации. К концу этого этапа в Литве, например, было приватизировано 90% квартир в городах и 3109 из 7645 государственных предприятий – главным образом небольших торговых точек<sup>29</sup>.

Следующий этап приватизационного процесса, начатый в 1994 – 1995 гг. и продолжавшийся до конца 1997 г., предусматривал продажу средних и крупных предприя-

тий. Значительную роль в процессе приватизации играл зарубежный капитал, которому были предоставлены довольно широкие возможности как полного приобретения приватизируемой собственности, так и участия в совместных предприятиях<sup>30</sup>. Необходимо подчеркнуть, что принципы приватизации и методы ее практического осуществления в странах Балтии не подвергались сколько-нибудь существенным изменениям при любых сменах президентов или правительств этих стран за время, прошедшее после получения независимости. Этим Балтия отличается от большинства стран Западной Европы, где смена правительств обычно влияла на направление и ход приватизационного процесса<sup>31</sup>.

Особое значение имела для стран Балтии проблема реституции, т.е. возвращения бывшим собственникам или их легальным потомкам имущества, конфискованного после 1939 г. советской властью или утерянного лицами, бежавшими от советских войск при освобождении

<sup>28</sup> См.: Можяева Л.Г. Указ. соч. С. 10, 11.

<sup>29</sup> См.: Leighton O. If privatization hurts the people // Central European. L., 1998. Vol. 8. N 1. P. 25.

<sup>30</sup> При разработке и осуществлении приватизационных мер руководители экономики стран Балтии в существенной степени ориентировались на западноевропейский опыт, пользовались консультациями западных экспертов, а то и непосредственно «привязывали» экономику к Западу. Так, Эстония сразу же после введения собственной валюты установила ее привязку к германской марке.

<sup>31</sup> См.: Leighton O. Hitting the switch // Central European. L., 1998. Vol. 8. N 3. P. 13.

Прибалтики от нацизма в конце Второй мировой войны.

Принцип реституции был принят во всех странах Балтии после обретения ими независимости, но проводился в жизнь с разной степенью интенсивности. Дело в том, что за годы советской власти имущество, являющееся объектом реституции, или претерпело значительную реконструкцию, или полностью исчезло<sup>32</sup>. Нередко на землях, принадлежавших когда-то частному лицу, были возведены новые предприятия либо построены жилые дома, что резко повысило их стоимость<sup>33</sup>.

#### Библиографический список:

1. *Leighton O.* Hitting the switch // *Central European. L.*, 1998. Vol. 8. N 3. P. 13.
2. *Leighton O.* If privatization hurts the people // *Central European. L.*, 1998. Vol. 8. N 1. P. 25.
3. *Near the end of the road* // *Central European. L.*, 1999. Vol. 9. N 3. P. 18.
4. *Privatization process in Latvia* // <http://www.lpa.bkc.lv> // *Privat.GB.htm*; Report on the development of the national economy of Latvia // *Min. of economy Rep. of Latvia. Riga*, 1994.
5. *Saeima law on privatization of state and municipal assets units - the report of Latvia* // <http://www.lpa.bkc.lv> // *Privat.GB.htm*
6. *Syntesis report «Employment and labour market policies in selected transition economies».* Geneva: ILO, 1999.
7. *Vilkas Ed.* Political process and economic transformation in Lithuania. Vilnius, 1994.
8. *Ващенко Ю.С.* Дихотомическое соотношение понятий публичного и частного начала в земельных правоотношениях // *Евразийская адвокатура.* 2013. № 5 (6).
9. *Веселовский С.Я.* Предисловие // Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира / Отв. ред. С.Я. Веселовский. М., 2001. С. 4.
10. *Волков А.* Экономика Северных стран Европы на исходе XX столетия // *Мировая экономика и международные отношения.* 1994. № 8/9. С. 76, 77.
11. *Компас* // *ИТАР-ТАСС.* 1994. № 162. С. 28, 29.
12. *Можяева Л.Г.* Приватизация в странах Балтии // Особенности приватизации в отдельных регионах и странах мира / Отв. ред. С.Я. Веселовский. С. 8, 10, 11.
13. *Тимашкова О.* Североевропейский регион: современный взгляд // *Мировая экономика и международные отношения.* 1994. № 10. С. 5, 12.
14. *Тлебаева Г.М., Кожаметова А.А.* Права иностранных лиц на земельные участки в Республике Казахстан // *Евразийская адвокатура.* 2013. № 5 (6).
15. *Умеренко Ю.А.* К вопросу о необходимости введения в законодательство РФ понятий «фактический землепользователь» и «фактическое землепользование» // *Евразийская адвокатура.* 2013. № 5 (6).

#### References (transliteration):

1. *Leighton O.* Hitting the switch // *Central European. L.*, 1998. Vol. 8. N 3. P. 13.

<sup>32</sup> См.: Saeima law on privatization of state and municipal assets units – the report of Latvia // <http://www.lpa.bkc.lv> // *Privat.GB.htm*

<sup>33</sup> Syntesis report «Employment and labour market policies in selected transition economies». Geneva: ILO, 1999.

2. *Leighton O.* If privatization hurts the people // Central European. L., 1998. Vol. 8. N 1. P. 25.
3. Near the end of the road // Central European. L., 1999. Vol. 9. N 3. P. 18.
4. Privatization process in Latvia // <http://www.lpa.bkc.lv> // Privat.GB.htm; Report on the development of the national economy of Latvia // Min. of economy Rep. of Latvia. Riga, 1994.
5. Saeima law on privatization of state and municipal assets units - the report of Latvia // <http://www.lpa.bkc.lv> // Privat.GB.htm
6. Syntesis report «Employment and labour market policies in selected transition economies». Geneva: ILO, 1999.
7. *Vashhenko Ju.S.* Dihotomicheskoe sootnoshenie ponjatij publichnogo i chastnogo nachala v zemel'nyh pravootnoshenijah // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).
8. *Vilkas Ed.* Political process and economic transformation in Lithuania. Vilnius, 1994.
9. *Veselovskij S.Ja.* Predislovie // Osobennosti privatizacii v otдел'nyh regionah i stranah mira / Otv. red. S.Ja. Veselovskij. M., 2001. S. 4.
10. *Volkov A.* Jekonomika Severnyh stran Evropy na ishode XX stoletija // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. 1994. № 8/9. S. 76, 77.
11. Kompas // ITAR-TASS. 1994. № 162. S. 28, 29.
12. *Mozhaeva L.G.* Privatizacija v stranah Baltii // Osobennosti privatizacii v otдел'nyh regionah i stranah mira / Otv. red. S.Ja. Veselovskij. S. 8, 10, 11.
13. *Timashkova O.* Severoevropejskij region: sovremennyj vzgljad // Mirovaja jekonomika i mezhdunarodnye otnoshenija. 1994. № 10. S. 5, 12.
14. *Tlebaeva G.M., Kozhahmetova A.A.* Prava inostrannyh lic na zemel'nye uchastki v Respublike Kazahstan // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).
15. *Umerenko Ju.A.* K voprosu o neobhodimosti vvedenija v zakonodatel'stvo RF ponjatij «fakticheskij zemlepol'zovatel'» i «fakticheskoe zemlepol'zovanie» // Evrazijskaja advokatura. 2013. № 5 (6).

---

## ПУБЛИКАЦИИ СТУДЕНТОВ, БАКАЛАВРОВ, МАГИСТРАНТОВ

С.Ю. ТРАВОЧКИНА,  
студентка магистратуры  
юридического факультета ГБОУ  
ВПО «Московский городской  
педагогический университет»

### СТАНОВЛЕНИЕ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ КАК ВИДА УГОЛОВНОГО НАКАЗАНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ПРАВЕ

**В** статье раскрывается понятие карательной политики, показана его эволюция в нормативных актах различных периодов. Проанализированы основные нормативные акты в сфере исполнения наказаний. Отражен процесс становления лишения свободы как вида исполнения наказаний. Как показывает история, уголовное наказание, являясь мощным и необходимым рычагом государственного принуждения, требует единой централизованной системы управления учреждениями и органами, его исполняющими, иначе нельзя достичь единообразного, справедливого подхода к его исполнению и предотвратить произвол со стороны ряда чиновников.

Для того чтобы появилась система исполнения наказаний, необходимо не только законодательное закрепление разнообразных видов наказания, определения мест для их исполнения, но и законодательное

S.YU. TRAVOCHKINA,  
master's student  
of the law faculty Moscow city  
pedagogical University

### FORMATION OF IMPRISONMENT AS A FORM OF CRIMINAL PUNISHMENT IN DOMESTIC LAW

**T**he article explains the concept of punitive policies, it shows the evolution of regulations in different periods. Analyzed the basic regulations in the field of Corrections. Reflects the process of formation of imprisonment as a form of execution of punishments. As history shows, the criminal punishment, being a powerful and necessary tool of the government of coercion, requires uniform prices-tramitando system of governance institutions and bodies, its enforcement is sequence, otherwise impossible to achieve the uniform, equitable approach to its implementation and to prevent abuses by several officials.

In order to display the system of execution of punishments, not only must the legislative consolidation of various kinds of punishment op-determining the locations for their execution, but also the legislative affirmation of the device performing these types of punishments. Only



закрепление аппарата, исполняющего данные виды наказаний. Лишь с середины XVII в. в России начинается происходить выделение специальных органов, ведающих исполнением наказаний, связанных с лишением свободы. Это было вызвано последующим этапом развития уголовно-исполнительного законодательства России и принятием Земским собором в 1649 г. Соборного уложения.

Автор отмечает, что в России на протяжении XVII и большей части XVIII вв. не существовало еще единого типа мест лишения свободы, фактически отсутствовала тюремная администрация, не было общего закона о тюремном заключении, кандалы, оковы, цепи были необходимой принадлежностью тюрем, условия содержания арестантов были жестоки, задача тюремного караула сводилась лишь к охране арестантов от побегов и общения. Лишение свободы как самостоятельное уголовное наказание стало применяться в России лишь в конце XVIII в. Одновременно с этим впервые стала выдвигаться и задача исправления преступника.

Ключевые слова: карательная политика, наказание, исполнение наказаний, лишение свободы, государство.

since the middle of XVII century in Russia starts to happen the allocation of special bodies in charge of execution of sentences involving deprivation of liberty. This was due to the subsequent stage of development of criminal-Executive legislation of Russia and the adoption of Zemsky a Cathedral in 1649 Sobornoye Ulozhenie.

Key words: punitive policies, punishment, execution of sentences, imprisonment, state.

В современных условиях, когда пенитенциарная система России находится в состоянии реформирования, представляется актуальным исследование историко-правовых аспектов ее развития для понимания их общих закономерностей. Научный анализ вопросов истории карательной политики и системы наказаний определяется такими важными обстоятельствами, как необходимость решительной борьбы с преступностью для качественного совершенствования общественной жизни и развития системы общественных связей<sup>1</sup>, а также имеющимся разнообразием доктринальных подходов к пониманию роли карательной системы и шире - всей судебной власти в государственном механизме<sup>2</sup>.

Методы борьбы с преступностью взаимосвязаны с карательной политикой любого государства. Кара в древних источниках права выражалась в смертной казни, телесных наказаниях и денежных выплатах (штрафах), однако решающее место в этом процессе отводилось мести. Постепенно, по мере совершенствования социальных отношений, с появлением и укреплением институтов государства происходило некоторое опубличивание мести: ус-

танавливались нормы, ограничивающие ее пределы, поскольку господство частной мести приводило к анархии, мешало упорядочению, становлению и стабилизации общественной жизни<sup>3</sup>. Как отмечал А. Малиновский, «у государства объективно нет чувства злобы и поэтому оно умеряет возмездие»<sup>4</sup>. Иными словами, государство действует более здраво, рассудительно, учитывая многие обстоятельства совершения преступления.

Проблемы карательной политики государства интересуют многих теоретиков и практиков пенитенциарной системы. Существуют принципиально различные подходы к пониманию данного понятия. А.А. Рябинин рассматривает карательную политику как «особую сферу политики, объединившую установки по поводу борьбы с преступностью»<sup>5</sup>.

Иной позиции придерживается В.С. Устинов, который утверждает, что «карательная политика представляет часть уголовно-правовой и уголовно-исполнительной политики»<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> См.: Упоров И.В. Пенитенциарная политика России в XVIII - XX вв.: Историко-правовой анализ тенденций развития. СПб., 2004. С. 87.

<sup>4</sup> Малиновский А. Кровная месть и смертные казни. М., 1915. С. 130.

<sup>5</sup> Карательная политика России на рубеже веков: Материалы Всеросс. междунар. науч.-практ. конф. 29 марта 2001 г., Владимир / ВЮИ Минюста России. Владимир, 2002.

<sup>6</sup> Устинов В.С. Карательная политика в уголовном и уголовно-исполнительном праве // Карательная политика на рубеже веков. С. 21.

<sup>1</sup> См.: Рогачева Л.И. Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // Образование и право. 2013. № 8. С. 53.

<sup>2</sup> См.: Пашенцев Д.А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России // Современное право. 2011. № 4. С. 77, 78.

Он полагает, что карательная политика зависит от вида уголовных наказаний и их исполнения.

М.Г. Детков отождествляет термин «карательная политика» с понятием «уголовная и пенитенциарная политика». Ученый считает ее частью общей государственной политики, как одно из важнейших ее направлений. М.Г. Детков включает в карательную политику государства систему идей, принципов и воззрений правящего класса, определяющего способы, формы и методы обеспечения господствующих в обществе отношений<sup>7</sup>.

Как показывает история, уголовное наказание, являясь мощным и необходимым рычагом государственного принуждения, требует единой централизованной системы управления учреждениями и органами, его исполняющими, иначе нельзя достичь единообразного, справедливого подхода к его исполнению и предотвратить произвол со стороны ряда чиновников.

На протяжении длительного периода российское законодательство не определяло субъектов исполнения уголовного наказания, оставляя это на усмотрение тех, кто находился у власти. Во времена, когда противоправность деяния и его наказуемость определяла Русская Правда, наказание после судилища исполнялось либо самим потерпевшим от преступления, либо княжескими дружинниками. Причём если осуж-

дённый был приговорен к имущественному взысканию, то он должен был, кроме выплаты потерпевшему, уплатить и в княжескую казну. Если учесть, что Русская Правда не предусматривала смертной казни, то можно предположить, что не было и специальной должности палача.

С появлением первого нормативного акта в области уголовного права на Руси, которым является Судебник 1497 г., системы исполнения наказаний, закрепленных в нем, еще не существовало. Данный документ закрепил только виды наказания: смертную казнь, торговую казнь, битье кнутом, выдачу истцу неимущего для отработки ущерба. Судебник также не устанавливал порядка исполнения наказания, хотя и называл лиц, которые должны были его исполнять<sup>8</sup>. Для того чтобы появилась система исполнения наказаний, необходимо не только законодательное закрепление разнообразных видов наказания, определения мест для их исполнения, но и законодательное закрепление аппарата, исполняющего данные виды наказаний.

Лишь с середины XVII в. в России начинается происходить выделение специальных органов, ведающих исполнением наказаний, связанных с лишением свободы. Это было вызвано последующим этапом развития уголовно-исполнительного законодательства России и принятием Земским собором в 1649 г. Соборного уложения. В нем были

---

<sup>7</sup> См.: *Детков М.Г.* Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994.

<sup>8</sup> См.: там же. С. 7, 8.

систематизированы правовые предписания судебныхников 1497-1550 гг. Данный документ представлял собой уже не просто сборник правил, касающихся отдельных сфер общественной жизни, а весьма объемный, систематизированный, охватывающий множество вопросов нормативный документ<sup>9</sup>. В это время отношения власти и народа выходят на новый уровень, что проявлялось и в модернизации карательной системы<sup>10</sup>.

В части назначения и исполнения наказаний, особенно в виде лишения свободы, Соборное уложение во многом основывалось на Судебнике 1550 г. Чаще стало предусматриваться лишение свободы в форме тюремного заключения, данный вид наказания приобрел с этого времени вполне устойчивый характер<sup>11</sup>.

В начале XVIII в. управление тюремными учреждениями было децентрализованным и находилось в ведомстве различных приказов: Стрелецкого, Земского, Разбойного и др. На местах тюрьмой заведовали губные старосты и воеводы. Тюремная администрация состояла из целовальников и сторожей. Тюрьмы были постоянные и временные. По-

стоянные тюрьмы находились в Москве, Муроме, Устюге, Шуе, Верхнетурье, а также в монастырях. Приговоренные к ссылке отбывали наказание во временных тюрьмах, которые строились по мере необходимости в отдаленных местностях<sup>12</sup>. Неопределенность срока заключения в тюрьму дает основание говорить о наличии элементов пожизненного лишения свободы. Такую точку зрения высказывает и Н.Д. Сергеевский<sup>13</sup>, утверждая, что это прямо вытекает из смысла ст. 28 гл. XXI Уложения, где признается, что лицо, которого «поймают в разбое, но которое с двух попыток не сознается, а в “обыску” многие люди про него скажут, что знают его “разбоем и иными лихими делы”, подлежит заключению в тюрьму “по смерти”».

Особенности пожизненного заключения в России заключались в следующем: в постепенной трансформации лишения свободы на абсолютно неопределенный срок в законодательно определенное бессрочное лишение свободы; в соединении пожизненного заключения с каторжным трудом и отсутствием в законодательстве условно-досрочного освобождения<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> См.: Пашенцев Д.А. История государства и права России. М., 2004. С. 45.

<sup>10</sup> См.: Воробьев С.В. Правовые основы взаимоотношений власти и общества в период сословно-представительной монархии // Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2014. № 2. С. 54.

<sup>11</sup> См.: Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 1915. С. 258.

<sup>12</sup> См.: Лисин А.Г. и др. Тюремная система Российского государства в XIII – начале XX в.: Учеб. пос. М., 1996. С. 8.

<sup>13</sup> См.: Сергеевский Н.Д. Наказание в русском праве XVII века. СПб., 1887. С. 200.

<sup>14</sup> См.: Детков А.П. Пожизненное лишение свободы: уголовно-правовые и уголовно-исполнительные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1996. С. 11.

Дальнейшее развитие пенитенциарной системы России связано с периодом царствования Петра I. Наибольший интерес из уголовно-правовых документов петровского времени представляет Артикул воинский 1715 г.<sup>15</sup>, включавший в себя статьи о преступлениях не только воинских, но и политических и общеуголовных. Артикул предусматривал цель мести преступнику и устрашение населения. Наказания становятся бессистемными, на первое место выходит не желание исправить преступника, а его устрашение. Законодательство петровского периода было самым жестоким за всю историю страны. Практиковались заимствования из Европы, например, ссылка на галеры<sup>16</sup>.

Основные мероприятия Петра I были сосредоточены в европейской части страны, где осуществлялись грандиозные государственные работы, требующие большого количества рабочих рук. Возникшая нехватка рабочей силы была компенсирована привлечением крепостных крестьян и введением каторжных работ как вида уголовного наказания. Таким образом, зарождение каторги в России относится к эпохе петровских преобразований.

Каторга впервые была применена Царским указом от 24 ноября 1699 г. Указ предписывал осужденных «положить на плаху и от плахи подняв, бить, вместо смерти, кну-

том без пощады и послать в ссылку в Азов с женами и детьми и быть им на каторгах в работе»<sup>17</sup>.

Пристальное внимание управлению исполнению уголовных наказаний уделяла Екатерина II. Непосредственным поводом обратить внимание на тюрьмы послужило, очевидно, посещение России самим Д. Говардом<sup>18</sup>. В результате Екатерина II, желая и в России привнести передовой тюремный опыт, пришла к мысли о необходимости создания соответствующего нормативного документа – Устава о тюрьмах (в литературе его называют также Положением о тюрьмах).

Проект этого документа был составлен в 1787 г. В проекте Устава учтен (позаимствован) опыт организации тюрем в европейских странах. Предусматривалось, в частности, раздельное содержание преступников в зависимости от характера совершенного общественно опасного деяния, а также по признакам пола, вида наказания. Устанавливались основные требования к устройству тюремных зданий и помещений, определялись режимные правила, а также вопросы управления тюремных заведений. Тюрьмы должны были подчиняться государственному надзирателю правосудия. Кроме того, предусматривались обязательные работы: частично – по системе келейного и оди-

---

<sup>15</sup> См.: Артикул воинский 1715 г. // Законодательство Петра I. М., 1997. С. 764.

<sup>16</sup> См.: там же. С. 779, 780, 783 – 786, 789.

<sup>17</sup> Марголис А.Д. Тюрьма и ссылка в имперской России. Исследование и архивные находки. М., 1995. С. 53.

<sup>18</sup> См.: Гернет М.Н. История царской тюрьмы. Т. 1. С. 69, 70.

ночного заключения, частично – с сохранением общего размещения.

В проекте много внимания уделялось архитектуре, санитарии и гигиене тюремных зданий. Тюрьма в губернском городе должна была состоять из трех специальных подразделений: 1) для приговоренных к смерти; 2) для приговоренных к вечному заключению; 3) для приговоренных к каторге. Место для тюрем предписывалось выбирать «близ проточной воды» и «на вольном воздухе».

Как известно, этот проект так и не стал законом – императрица не решилась на его утверждение. Однако мы не можем согласиться с мнением о том, что Устав о тюрьмах был лишь «плодом воображения и фантазии императрицы, не сделавшей ничего практического для реализации своих идей»<sup>19</sup>. Как отмечалось выше, в нем нашли отражение передовые пенитенциарные идеи того времени. Кроме того, уже сам факт обсуждения вопроса о тюрьмах на высшем правительственном уровне может свидетельствовать о шаге вперед, поскольку в России положению мест лишения свободы до этого длительное время должного внимания со стороны государства не уделялось. Деятельность Екатерины II как в целом, так и в правовой сфере оценивается скорее положительно, чем отрицательно<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. С. 25.

<sup>20</sup> См.: Российское законодательство X – XX веков. М., 1987. Т. 5. С. 165, 166; Освободительное движение в России XIX века. М., 1991. С. 28.

Таким образом, можно отметить, что в России на протяжении XVII и большей части XVIII вв. не существовало еще единого типа мест лишения свободы; фактически отсутствовала тюремная администрация; не было общего закона о тюремном заключении; кандалы, окопы, цепи были необходимой принадлежностью тюрем; условия содержания арестантов были жестоки; задача тюремного караула сводилась лишь к охране арестантов от побегов и общения. Лишение свободы как самостоятельное уголовное наказание стало применяться в России лишь в конце XVIII в. Одновременно с этим впервые стала выдвигаться и задача исправления преступника.

#### Библиографический список:

1. Воробьев С.В. Правовые основы взаимоотношений власти и общества в период сословно-представительной монархии // Вестник МГПУ. Сер. «Юридические науки». 2014. № 2.
2. Гернет М.Н. История царской тюрьмы: В 5 т. Т. 1.
3. Детков М.Г. Наказание в царской России. Система его исполнения. М., 1994.
4. Малиновский А. Кровная месть и смертные казни. М., 1915.
5. Марголис А.Д. Тюрьма и ссылка в имперской России. Исследование и архивные находки. М., 1995.
6. Пашенцев Д.А. История государства и права России. М., 2004.
7. Пашенцев Д.А. Судебный прецедент как источник права в правовой системе России // Современное право. 2011. № 4.
8. Рогачева Л.И. Современные тенденции развития общественных связей в Российском государстве // Образование и право. 2013. № 8.

9. *Сергеевский Н.Д.* Наказание в русском праве XVII века. СПб., 1887.

10. *Упоров И.В.* Пенитенциарная политика России в XVIII – XX вв.: Историко-правовой анализ тенденций развития. СПб., 2004.

11. *Устинов В.С.* Карательная политика в уголовном и уголовно-исполнительном праве // Карательная политика России на рубеже веков: Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. 29 марта 2001 г., Владимир / ВЮИ Минюста России. Владимир, 2002.

**References (transliteration):**

1. *Vorob'ev S.V.* Pravovye osnovy vzaimootnoshenij vlasti i obshhestva v period soslovno-predstavitel'noj monarhii // Vestnik MGPU. Ser. «Juridicheskie nauki». 2014. № 2.

2. *Gernet M.N.* Istorija carskoj tjur'my: V 5 t. T. 1.

3. *Detkov M.G.* Nakazanie v carskoj Rossii. Sistema ego ispolnenija. M., 1994.

4. *Malinovskij A.* Krovnaja mest' i smertnye kazni. M., 1915.

5. *Margolis A.D.* Tjur'ma i ssylka v imperskoj Rossii. Issledovanie i arhivnye nahodki. M., 1995.

6. *Pashencev D.A.* Istorija gosudarstva i prava Rossii. M., 2004.

7. *Pashencev D.A.* Sudebnyj precedent kak istochnik prava v pravovoj sisteme Rossii // Sovremennoe pravo. 2011. № 4.

8. *Rogacheva L.I.* Sovremennye tendencii razvitija obshhestvennyh svjazej v Rossijskom gosudarstve // Obrazovanie i pravo. 2013. № 8.

9. *Sergeevskij N.D.* Nakazanie v russkom prave XVII veka. SPb., 1887.

10. *Uporov I.V.* Penitenciarnaja politika Rossii v XVIII - XX vv.: Istoriko-pravovoj analiz tendencij razvitija. SPb., 2004.

11. *Ustinov B.C.* Karatel'naja politika v ugovnom i ugovno-ispolnitel'nom prave // Karatel'naja politika Rossii na rubezhe vekov: Materialy Vseross. nauch.-prakt. konf. 29 marta 2001 g., Vladimir / VJuI Minjusta Rossii. Vladimir, 2002.

Т.Ф. МЫСОВА,  
студентка 3 курса  
филологического факультета  
РУДН, направление  
«журналистика»

T.F. MYSOVA,  
3rd year student  
of the philological faculty  
of PFUR direction  
«journalism»

## ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ СОЮЗНОГО ГОСУДАРСТВА

## INFORMATION SECURITY OF THE UNION STATE

Человечество вступило в новую фазу своего развития – информационное общество, основной продукт которого информация. Это приводит к тому, что информационные потоки приобретают новую самостоятельную стратегическую форму глобальной конкуренции. Процессы глобализации, появление мировых коммуникационных сетей, быстрое развитие высоких технологий, придание основополагающего значения правам человека, создание международных организаций и союзов на основе эффективного экономического сотрудничества, либерализация СМИ – все эти изменения приводят к информационному противоборству. На практике от этого страдают национальные интересы государств, потому что целенаправленное информационное давление нередко приводит к нарушениям в области информационной безопасности.

Настоящая статья имеет целью освещение вопросов информационной безопасности на примере Союзного государства Беларуси и России как межгосударственного объединения, присоединяющегося к процессам глобализации и создания

The humanity has entered a new phase of its development, information society, the main product is information. This leads to the fact that information flows acquire new independent strategic form of global competition. The processes of globalization, the emergence of global communication networks, the rapid development of high technologies, giving the fundamental values of human rights, the creation of international organizations and unions on the basis of efficient economic cooperation, liberalization of the media - all these changes lead to informational confrontation. In practice, this affects the national interests of States because purposeful informational pressure often leads to violations in the field of information security.

This article aims to provide an overview of information security on the example of the Union state of Belarus and Russia as an interstate Association, joining the processes of globalization and the creation of information society. In the article are referred to relevant issues and major threats in the sphere of information security-side theory as information law, and journalism.



информационного общества. В статье обозначаются актуальные проблемы и основные угрозы в сфере информационной безопасности со стороны теории как информационного права, так и журналистики.

Ключевые слова: информационная безопасность, информационное общество, Союзное государство, глобализация, коммуникационные сети, высокие технологии, права человека, журналистика.

Key words: information security, information society, the Union state, globalization, communication network, high-tech, human rights, journalism.

Зачатки глобализации начались еще в Античности, когда Римская империя установила господство над Средиземноморьем, глобализация была и в средние века – в период новых географических открытий. После Второй мировой войны этот процесс начал происходить в ускоренном темпе, когда была открыта телефонная связь и стали возможными воздушные и железнодорожные перевозки. В мировом сообществе начал происходить процесс всемирной экономической, политической и культурной интеграции. В начале третьего тысячелетия процесс глобализации происходит в наиболее активной стадии. В мире больше нет границ. Государства обмениваются товарами производства, культурными традициями, создают международные организации, совместно борются с мировыми проблемами. Человек имеет легкий доступ к информации, он может эффективно взаимодействовать с другими людьми на больших расстояниях посредством Интернета.

Союзное государство Беларуси и России, созданное в 1999 г., стало ключевой датой в укреплении двусторонних отношений между этими странами. Впервые после распада Советского Союза две бывшие союзные республики не только провозгласили волю своих народов к государственному объединению, но и наметили четкую программу конкретных мер для достижения этой цели<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Драчевский Л.В. Россия и Белоруссия создают Союзное государство // Международная жизнь. 2000. № 1. С. 358.

Формирование общего информационного пространства и поддержание информационной безопасности на территории двух государств – один из важнейших этапов реализации и достижения главных задач и целей Союзного государства.

Совместно созданные средства массовой коммуникации – телерадиовещательный канал, печатные издания, новые СМИ в Интернете – играют немаловажную роль в «обеспечении мирного и демократического развития братских народов государств-участников, укреплении дружбы, повышении благосостояния и уровня жизни»<sup>2</sup>.

Таким образом, с точки зрения теории журналистики СМИ Союзного государства играют основополагающую роль в обеспечении информационной безопасности. В теории журналистики понятие «информационная безопасность» обозначает «такое состояние СМИ и характера ее функционирования, когда все социальные субъекты (государственные органы, негосударственные социальные институты – политические, культурные, экономические и другие, различные по своему положению, характеру и интересам социальные группы, отдельные граждане) независимы от различных объективных и субъективных препятствий»<sup>3</sup>. Для дости-

<sup>2</sup> Союзное государство: Сб. основных нормативных правовых документов (Ч. I). М.: Постоянный комитет Союзного государства, 2012. С. 5.

<sup>3</sup> Довнар Н.Н. Информационная безопасность в деятельности СМИ // Право.by. 2012. № 1. С. 123.

жения необходимого («такого») состояния для полного обеспечения информационной безопасности СМИ Союзного государства должны быть обеспечены объективной, оперативной, достоверной и полной информацией, которая будет удовлетворять запросы граждан государств – участниц Союзного государства в информированности, т.е. любой социальный субъект должен обладать возможностью в любой момент времени в соответствии со своими потребностями получить всестороннюю и максимально объективную информацию, которая позволит свободно ориентироваться в действительности, принимать оценочные и поведенческие решения.

Вышеназванное основное условие достижения информационной безопасности требует наличия и других сопутствующих условий. Союзное государство должно обладать несколькими каналами массовой информации для достижения плюрализма мнений, суждений и анализов по вопросам актуальных событий. На практике данное положение подкрепляется наличием различных видов СМИ: телерадиовещательный канал («ТРО»), совместные печатные издания («Союзное вече», «Общий дом», «Союз Беларусь – Россия»), новые СМИ (официальный сайт Парламентского Собрания СГ: <http://www.belrus.ru/>). Наличие нескольких СМИ позволяет максимально облегчить получение необходимой информации с предоставлением социальному субъекту права выбора наиболее приемлемого СМИ по таким признакам, как

стоимость, режим получения, характер подачи информации и т.д. Существование разнообразных позиций также позволяет гражданам государств-участниц самостоятельно и критично, без «навязывания» сформировать свою точку зрения на основе своих интересов и стремлений.

Источники информации должны быть максимально открыты. Это значит, что СМИ должны быть доступны всем посетителям, у которых существует возможность изучать интересующие их государственные документы, архивы, материалы хранилищ. В свою очередь, социальный субъект вправе реагировать на происходящие события, распространяя от своего имени личную позицию и мнение. Важно, чтобы на такую «информационную борьбу» были приведены обоснованные контраргументы, реплики и уточняющие вопросы. Только в таком случае социальный диалог будет конструктивным, направлен на поиски истины. Таким образом, гражданин Союзного государства учится реализовывать навыки работы с потоками информации и поддерживает информационно-психологическую безопасность – «самозащиту» граждан от негативных информационно-психологических явлений<sup>4</sup>.

Только при создании таких условий, которые не позволяют нанести вред зависящим от информации свойствам или составляющим объект безопасности, возможно до-

---

<sup>4</sup> См.: там же. С. 124.

стижение информационной безопасности любого государства.

В теории информационного права вопросы информационной безопасности чаще всего связаны с вопросами защиты информации и свободы слова. В Союзном государстве информационная безопасность затрагивает сферу интересов личности, общества и государства<sup>5</sup>. Опираясь на законодательное закрепление, под информационной безопасностью следует понимать «состояние защищенности страны и ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства»<sup>6</sup>. Таким образом, Союзное государство в обеспечении целостности государств-участниц должно выполнять активные целенаправленные действия для формирования государственной политики в обеспечении информационной безопасности Беларуси и России, разработки целевых программ и предложений правового, методического, научно-технического и организационного обеспечения информационной безопасности.

<sup>5</sup> Шайхуллин М.С. Актуальные проблемы международного права: обзор материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства и правоприменения» (г. Уфа, май 2009) // Евразийский юридический журнал. 2009. № 13. С. 109.

<sup>6</sup> Доктрина информационной безопасности РФ // <http://www.opbo.ru/zakon/doktrina>

На представителей высших органов власти Союза – Совет министров, Парламентское Собрание, Постоянный комитет – возлагается огромная ответственность, связанная с эффективным обеспечением управления информационными ресурсами. Во-первых, разработка и принятие нормативно-правовой базы, которая будет регулировать потоки информации в обществе.

Во-вторых, разработка и принятие экономических методов, обеспечивающих информационную безопасность Союзного государства. Например, совершенствование системы финансирования работ, связанных с реализацией правовых и организационно-технических методов защиты информации, создание системы страхования информационных рисков физических и юридических лиц.

В-третьих, организационно-техническое обеспечение, которое заключается в мониторинге и контроле информационных ресурсов со стороны власти. Это позволяет сделать вывод, что управление информационными ресурсами в Союзном государстве есть сложный многоуровневый процесс, который начинается с совместных СМИ до информационных баз подведомственных управлений.

Достижение национальной информационной безопасности непосредственно связано с обеспечением национальных интересов государства. Последнее, в свою очередь, – с соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения инфор-

мации и пользования ею, с информационным обеспечением государственной политики, развитием современных информационных технологий, с защитой информационных ресурсов от несанкционированного доступа. На практике эти интересы достигаются гарантией свободы слова, запретом цензуры, охраной интеллектуальной собственности, правом на личную и семейную тайну, на тайну переписки, телефонных разговоров. В Союзном государстве важное значение уделяется развитию, расширению и совершенствованию инфраструктуры единого информационного пространства, повышению эффективности пользования государственными информационными ресурсами, а также господдержке научных исследований в области информатизации.

К основным угрозам информационной безопасности относятся угрозы, связанные с национальными интересами государства. Источниками этих угроз могут быть как сами пользователи информации, так и противоправная деятельность различных (политических, военных, разведывательных) структур, а также информационное воздействие со стороны других стран, желающих наступления «информационных войн».

Только четкое и слаженное взаимодействие государственных органов, законодательной системы и граждан может обеспечить информационную безопасность, предотвратить негативные явления в жизни социума и достигнуть качественного и безопасного международного обмена.

Таким образом, информационная сфера жизнедеятельности любого общества и государства играет немаловажную роль в укреплении политического, экономического и социального строя. Информация приобретает качество системообразующего фактора жизни людей, общества и государства.

Информационная безопасность в деятельности средств массовой информации имеет значительное влияние на информационную безопасность и в других областях жизнедеятельности человека. «Информационные недоразумения» порождают кризисные явления в экономике. Между Россией и Беларусью нередко возникали, например, «молочные» и «газовые войны».

Соблюдение и обеспечение национальных интересов государств – участниц Союзного государства будут способствовать нейтрализации информационных угроз и достижению единого информационного пространства, отвечающего потребностям и интересам двух братских народов.

#### **Библиографический список:**

1. Довнар Н.Н. Информационная безопасность в деятельности СМИ // *Право.by*. 2012. № 1. С. 123, 124.
2. Доктрина информационной безопасности РФ // <http://www.opbo.ru/zakon/doktrina>
3. Драчевский Л.В. Россия и Белоруссия создают Союзное государство // *Международная жизнь*. 2000. № 1. С. 358.
4. Союзное государство: Сб. основных нормативных правовых документов (Ч. I). М.: Постоянный комитет Союзного государства, 2012. С. 5.

5. *Шайхуллин М.С.* Актуальные проблемы международного права: обзор материалов международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства и правоприменения» (г. Уфа, май 2009) // Евразийский юридический журнал. 2009. № 13. С. 109.

**References (transliteration):**

1. *Dovnar N.N.* Informacionnaja bezopasnost' v dejatel'nosti SMI // Pravo.by. 2012. № 1.

2. Doktrina informacionnoj bezopasnosti RF // <http://www.opbo.ru/zakon/doktrina>

3. *Drachevskij L.V.* Rossija i Belorussija sozdajut Sojuznoe gosudarstvo // Mezhdunarodnaja zhizn'. 2000. № 1. S. 358.

4. Sojuznoe gosudarstvo: Sb. osnovnyh normativnyh pravovyh dokumentov (Ch. I). M.: Postojannyj komitet Sojuznogo gosudarstva, 2012.

5. *Shajhullin M.S.* Aktual'nye problemy mezhdunarodnogo prava: obzor materialov mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Aktual'nye problemy sovershenstvovanija rossijskogo zakonodatel'stva i pravoprimenenija» (g. Ufa, maj 2009) // Evrazijskij juridicheskij zhurnal. 2009. № 13. S. 109.

М.В. КОРОБКОВ,  
студент 4 курса (группа Ю4-1)  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации  
Научный руководитель:  
Е.С. ЯКИМОВА,  
ассистент кафедры  
«Гражданское право»  
Финансового университета  
при Правительстве РФ

ДОГОВОР ДОЛЕВОГО  
УЧАСТИЯ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ:  
ПРОБЛЕМЫ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Статья посвящена договору долевого участия в строительстве, рассматриваются проблемы и перспективы развития. Появление договора долевого участия в строительстве и дальнейшее развитие его правового регулирования имеет огромное значение. Данный факт подтверждается увеличением количества таких договоров, в том числе из-за достаточно подробной регламентации, что положительно влияет на использование данной правовой конструкции гражданами. Широко распространено применение данного договора и со стороны добросовестных застройщиков. И хотя все еще существуют различные схемы обхода Федерального закона о долевом участии в строительстве, доля применения рассматриваемого договора значительно возросла. Анализ существующих

M.V. KOROBKOV,  
student of the 4th course  
(group U-1) Finance University  
under the RF Government

THE CONTRACT OF SHARE  
PARTICIPATION  
IN CONSTRUCTION:  
PROBLEMS AND PROSPECTS

The article is devoted to the contract of share participation in construction, discusses the problems and prospects of development. The appearance of the contract of share participation in the construction and development of its legal regulation is of great importance. This fact is confirmed by the increasing number of such treaties, including because of the rather detailed regulation, which positively affects the use of this legal construction citizens. A common use of this Treaty, and from an honest person. And while there are still various schemes crawl Federal law on share participation construction, the share of application of the Treaty under consideration has increased significantly. The analysis of the existing problems, the author is right to start with a definition of the contract, its elements and substantive conditions. This is necessary because in most cases, problems arise due to the inability to unambiguously interpret the provisions adopted by the legislator in the Federal law of December 30, 2004, № 214-FZ.

After analysis of different opinions of scientists zivilisten, and also norms of the law, the author came to

проблем автор представляет правильным начать с определения самого договора, его элементов и существенных условий. Это необходимо, поскольку в большинстве случаев проблемы возникают из-за невозможности однозначно толковать положения, закрепленные законодателем в Федеральном законе от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ.

Проведя анализ различных мнений ученых-цивилистов, а также норм вышеуказанного Федерального закона, автор пришел к выводу о том, что существующая на данный момент юридическая конструкция определения договора долевого участия в строительстве имеет существенные недостатки, которые выражаются в невозможности однозначно определить предмет данного договора, что позволяет на практике для данных отношений использовать и другие гражданско-правовые договоры.

Ключевые слова: Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ, договор долевого участия в строительстве, добросовестный застройщик, многоквартирный дом, строительный подряд, дольщики, объект строительства, инфраструктура.

the conclusion that the current legal structure definition of the contract of share participation in construction has significant drawbacks, which are expressed in the inability to clearly identify the subject of this contract, allowing in practice to these relations to use other civil-legal agreements.

Key words: Federal law dated December 30, 2004, № 214-FZ, the contract of share participation in the construction of a conscientious developer, apartment building, construction contracts, real estate investors, building the infrastructure.



Появление договора долевого участия в строительстве и дальнейшее развитие его правового регулирования имеет огромное значение. Данный факт подтверждается увеличением количества таких договоров, в том числе из-за достаточно подробной регламентации, что положительно влияет на использование данной правовой конструкции гражданами. Широко распространено применение данного договора и со стороны добросовестных застройщиков. И хотя все еще существуют различные схемы обхода Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Федеральный закон о долевом строительстве), доля применения рассматриваемого нами договора значительно возросла.

Необходимо отметить, что вышеуказанный Федеральный закон был принят с целью защиты прав дольщиков. Данная цель, на наш взгляд, была достигнута в полной мере, однако это не исключает наличия в законодательстве о долевом участии в строительстве определенных проблем.

Анализ существующих проблем представляется правильным начать с определения самого договора, его элементов и существенных условий. Это необходимо, поскольку в боль-

шинстве случаев проблемы возникают из-за невозможности однозначно толковать положения, закрепленные законодателем в Федеральном законе о долевом строительстве.

Согласно определению договора долевого участия в строительстве, закрепленному в ч. 1 ст. 4 вышеуказанного Закона, данный договор представляет собой соглашение, по которому одна сторона (застройщик) обязуется в предусмотренный договором срок своими силами и (или) с привлечением других лиц построить (создать) многоквартирный дом и (или) иной объект недвижимости и после получения разрешения на ввод в эксплуатацию этих объектов передать соответствующий объект долевого строительства участнику долевого строительства, а другая сторона (участник долевого строительства) обязуется уплатить обусловленную договором цену и принять объект долевого строительства при наличии разрешения на ввод в эксплуатацию многоквартирного дома и (или) иного объекта недвижимости.

Исходя из указанного определения, возникают проблемы с определением предмета договора, а поскольку согласование последнего на основании ст. 432 ГК РФ имеет решающее значение для заключения любого гражданско-правового договора, то данная проблема приобретает большую значимость.

С одной стороны, Федеральный закон о долевом строительстве закрепляет, что застройщик обязуется построить многоквартирный дом. Этот факт дает нам основания на-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 40.

звать в качестве предмета договора долевого участия в строительстве выполнение застройщиком работ. С другой стороны, выполнение работ является предметом договора подряда, а выполнение строительных работ, соответственно, предметом договора строительного подряда. Поскольку два разных договора не могут иметь один и тот же предмет, встает вопрос о том, что же еще является предметом договора долевого участия в строительстве.

Е.А. Суханов, например, определяет предмет рассматриваемого договора как совершение застройщиком определенных действий, обеспечивающих строительство многоквартирного дома или иного объекта недвижимости, а также передачу каждому из дольщиков конкретного жилого (нежилого) помещения, предусмотренного договором<sup>2</sup>. Получается, что в предмет договора входит как деятельность застройщика, так и объект нового строительства.

Некоторые авторы считают, что предмет договора долевого участия в строительстве и договора подряда почти совпадают, а главное отличие данных договоров состоит в том, что «участник долевого строительства приобретает права не только на полученный им в собственность объект (квартиру), о котором идет речь в договоре., он становится также обладателем права

требовать возведения и передачи застройщиком объектов общей инфраструктуры: чердаков, подвалов, лифтов, лестничных маршей и т.п.»<sup>3</sup>.

Проведя анализ различных мнений ученых-цивилистов, а также норм Федерального закона о долевом строительстве, можно прийти к выводу о том, что существующая на данный момент юридическая конструкция определения договора долевого участия в строительстве имеет существенные недостатки, которые выражаются в невозможности однозначно определить предмет данного договора, что позволяет на практике для данных отношений использовать и другие гражданско-правовые договоры. Так же представляет интерес вопрос об объекте договора долевого участия в строительстве, который не совпадает с предметом договора. Из легального определения договора видно, что законодатель развел понятия «объект долевого строительства» и «многоквартирный дома и иной объект недвижимости». Из этого, соответственно, следует, что многоквартирный дом и иной объект недвижимости объектами договора долевого участия в строительстве не являются, а часть данного многоквартирного дома (одна или несколько квартир) как раз и составляет такой объект. Необходимо также отметить, что в многоквартир-

<sup>2</sup> См.: Гражданское право: В 4 т. Учеб. / Под ред. Е.А. Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 3. Обязательственное право. С. 751.

<sup>3</sup> Майборода Т.Ю. Договор долевого участия в строительстве жилья и иные договорные обязательства // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2006. № 13. С. 280.

ных домах существует общее имущество жильцов, которое также входит в состав объекта договора, поскольку наряду с первой частью объекта передается в долевую собственность участнику долевого строительства.

Определенную проблему толкования создает указанная в Законе формулировка «иной объект недвижимости». При этом ни один из законов не содержит четкого перечня объектов недвижимости, которые подпадают под эту категорию. А.Н. Кайль, например, считает, что к числу таких объектов можно отнести: гаражный бокс, дачный пансионат, объекты здравоохранения, общественного питания, торговли, культуры, предпринимательской деятельности (торгово-деловые центры, офисно-рекреационные комплексы и др.) и иные объекты, за исключением объектов производственного назначения<sup>4</sup>.

Таким образом, невозможно установить, может ли выступать конкретное имущество объектом рассматриваемого договора, единственным критерием, четко прописанным в Законе, для этого может служить содержащееся в п. 1 ст. 2 указание на исключение объектов производственного назначения.

Сторонами по договору участия в долевом строительстве, исходя из

---

<sup>4</sup> См.: Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости» / Под ред. А.Н. Кайля. М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008. С. 35.

определения, являются застройщик и участник долевого строительства. Применительно к застройщику Законом установлены специальные ограничения, которые призваны защитить участников долевого строительства. К числу таких ограничений относятся:

- застройщик всегда является юридическим лицом;
- имеет в собственности, на праве аренды, субаренды либо в некоторых случаях на праве безвозмездного срочного пользования земельный участок, на котором будет возводиться многоквартирный дом или иной объект недвижимости;
- имеет разрешение на строительство.

Участником долевого строительства может быть как физическое, так и юридическое лицо. Поскольку в Законе не содержится каких-либо специальных норм, представляется возможным выступление на стороне участника договора как граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств, так и лиц без гражданства. В это же время Законом предусмотрено ограничение относительно участия субъектов предпринимательской деятельности в качестве сторон договора. На основании ч. 3 ст. 1 Федерального закона о долевом строительстве его действие не распространяется на отношения юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с инвестиционной деятельностью по строительству (созданию) объектов недвижимости (в том числе многоквартирных домов). Следовательно,

участником долевого строительства субъекты предпринимательской деятельности могут становиться только в том случае, когда такое участие не связано с осуществлением ими инвестиционной деятельности, под которой ст. 1 Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>5</sup> понимает вложение денежных средств, ценных бумаг, иного имущества, в том числе имущественных прав, иных прав, имеющих денежную оценку, и осуществление практических действий в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Договор долевого участия в строительстве на основании ч. 3 ст. 4 Федерального закона о долевом строительстве заключается в письменной форме и подлежит обязательной государственной регистрации. В отношении формы договора между судами Российской Федерации и правоведами был достигнут компромисс еще до принятия данного Закона. Наиболее подходящей единогласно была признана простая письменная форма договора. В это же время проблемы, связанные с государственной регистрацией договора долевого участия в строительстве, существуют и сейчас.

Государственная регистрация договора долевого участия в строительстве является обязательной, поскольку договор считается заклю-

ченным именно с момента такой регистрации. Исходя из того что у договора долевого участия в строительстве имеются существенные отличия от иных гражданско-правовых договоров, законодательно предусмотрены и особенности государственной регистрации таких договоров. К числу актов, регулирующих данный вопрос, относится Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>6</sup>, а также инструкция «Об особенностях государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества»<sup>7</sup>. Ни в одном из указанных актов не содержится регламентированного срока подачи документов на государственную регистрацию. Следует согласиться с мнением Е.Г. Донских о том, что данная проблема «влечет неопределенность в правовом статусе сторон: с одной стороны, при добросовестности за-

<sup>6</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

<sup>7</sup> См.: приказ Минюста РФ от 9 июня 2005 г. № 82 «Об утверждении Инструкции об особенностях государственной регистрации договоров участия в долевом строительстве, прав, ограничений (обременений) прав на объекты недвижимого имущества в связи с долевым строительством объектов недвижимого имущества» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 23 июня 2005 г. № 6749) // БНА. 2005. № 27.

<sup>5</sup> См.: Росс. газ. 1999. 4 марта.

стройщика, может заставить участника только переживать (и данную ситуацию можно исправить, принудив в судебном порядке застройщика зарегистрировать договор), а с другой стороны, если застройщик окажется недобросовестным и задержка сроков связана с его умыслом, например, повторно продать одну и ту же квартиру и зарегистрировать любой договор на свой выбор, тем самым лишив всех остальных претендентов-участников права на регистрацию договора даже в судебном порядке»<sup>8</sup>.

Таким образом, устранить данную проблему на практике позволило бы внесение изменения в п. 2. ст. 25.1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» путем включения указания на определенный срок для предоставление на регистрацию документов вместе с первым договор на данный объект, например, в виде 10-дневного срока со дня подписания договора с участником долевого строительства.

Следующий довольно обширный, на наш взгляд, блок проблем связан с существенными условиями договора долевого участия в строительстве. При этом существуют пробелы, упоминаемые различными цивилистами еще с момента принятия Федерального закона о долевом строительстве, и недостатки, воз-

---

<sup>8</sup> Донских Е.Г. Форма договора долевого участия в строительстве многоквартирных домов и проблемы государственной регистрации // Нотариус. 2009. № 1.

никшие в связи с принятием последних изменений в указанный Закон.

На основании ч. 4 ст. 4 вышеназванного Закона условиями, по которым сторонами должно быть достигнуто соглашение, являются:

- 1) определение подлежащего передаче конкретного объекта долевого строительства;
- 2) срок передачи застройщиком объекта долевого строительства участнику долевого строительства;
- 3) цена договора, сроки и порядок ее уплаты;
- 4) гарантийный срок на объект долевого строительства;
- 5) способы обеспечения исполнения застройщиком обязательств по договору.

Наряду с уже рассмотренной проблемой определения объекта долевого строительства некоторые цивилисты поднимают проблему форм уплаты цены договора<sup>9</sup>. Закон в легальном определении цены договора предусматривает возможность использования только денежной ее формы. Тем не менее на практике довольно много случаев, когда отношения между застройщиком и участниками оформляются путем приобретения, например, векселя застройщика. При такой схеме участнику строительства предлагают

---

<sup>9</sup> См., например: *Ибрашов Р.Т.* О некоторых возможных направлениях совершенствования законодательства об участии в долевом строительстве // Юридические науки: проблемы и перспективы: Материалы Международ. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). Пермь: Меркурий, 2012. С. 79.

купить вексель, а затем вложить его в качестве оплаты по договору. При этом положения Федерального закона о долевом строительстве на такие отношения распространяться не будут, поскольку по договору долевого участия в строительстве должны привлекаться лишь денежные средства.

Тем не менее существуют прецеденты, признающие законной уплату цены договора не денежными формами: путем выдачи участником долевого строительства застройщику разрешения на подключение жилого дома к существующим коммуникационным сетям<sup>10</sup> или же путем встречного выполнения участником долевого строительства работ по договору строительного подряда<sup>11</sup>.

Перспективами развития законодательства в данном направлении, на наш взгляд, является внесение изменений в Федеральный закон о долевом строительстве, предусматривающих возможность уплачивать цену в не денежной форме. Поскольку такие формы оплаты являются «ненадежными», то необходимо соответствующее усиление государственного контроля за такими сделками.

Еще одной проблемой законодательства о долевом строительстве является отсутствие положений, предусматривающих возможность

использования задатка по договору долевого участия в строительстве<sup>12</sup>. Относительно недавно Президиум ВАС РФ вынес Постановление от 23 марта 2010 г. № 13863/09, в котором сделал вывод, что застройщики не вправе привлекать денежные средства участников долевого строительства до государственной регистрации договора участия в долевом строительстве. При этом цивилисты считают, что, исходя из правовой природы задатка, возможность его передачи никак не зависит от государственной регистрации договора<sup>13</sup>.

В связи с этим возникает своего рода противоречие Закона и правовой позиции Президиума ВАС РФ. С одной стороны, задаток может выдаваться до государственной регистрации договора, с другой – такой запрет накладывает Президиум ВАС РФ. Кроме того, отсутствие возможности застройщиков привлекать денежные средства до момента государственной регистрации договора создает определенные проблемы, связанные со строительством.

Поскольку решения судебных инстанций в Российской Федерации (даже на уровне ВАС РФ) не являются законами, то для придания правовой силы такому решению необходимо закрепление соответствующих положений, указанных Прези-

<sup>10</sup> См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 29 января 2010 г. по делу № А57-2471/2009.

<sup>11</sup> См.: Постановление ФАС Поволжского округа от 6 февраля 2009 г. по делу № А49-6314/07.

<sup>12</sup> См.: *Ибрашов Р.Т.* Указ. соч. С. 80.

<sup>13</sup> См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / Под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010. Часть первая. С. 782, 783.

диумом ВАС РФ в части запрета на привлечение денежных средств до государственной регистрации договора, в Федеральном законе о долевом строительстве. Альтернативным способом также может являться закрепление возможности привлечения денежных средств участников и до государственной регистрации договора также путем внесения изменений в вышеназванный Закон.

В отношении возможности привлечения задатка до государственной регистрации договора, на наш взгляд, также необходимо внесение соответствующих изменений в Закон.

Следующим «проблемным» существенным условием является срок передачи застройщиком объекта долевого строительства. На основании ст. 190 ГК РФ срок может определяться следующими способами:

календарной датой;  
истечением периода времени

указанием на событие, которое неизбежно должно наступить.

Ввиду специфики строительной деятельности определить срок календарной датой представляется крайне трудно. При этом период времени очень подходит для застройщика, поскольку рассчитать такой срок на основе нескольких факторов (срок окончания строительства; срок получения разрешения на ввод многоквартирного дома или иного объекта недвижимости в эксплуатацию; срок на подготовку передаточных актов и уведомления участников долевого строительства)

проблемы не представляет. Однако юридическую проблему составляет определение застройщиком срока путем указания на событие, которое неизбежно должно наступить. Как обоснованно отмечает Н.А. Балашова, в качестве такого события нередко используется срок получения разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Однако определение срока таким способом представляется невозможным, поскольку получение такого разрешения не является неизбежным событием, вследствие чего договор будет считаться незаключенным<sup>14</sup>. Исходя из этого, целесообразно было бы конкретизировать положение Федерального закона о долевом строительстве в части возможности определения срока передачи застройщиком объекта долевого строительства с целью защиты прав участников такого строительства.

Последние нововведения ч. 1 ст. 15.2 данного Закона, связанные с обязанностью застройщика обеспечить свои обязательства по передаче участнику строительства недвижимого имущества, с нашей точки зрения, труднореализуемы на практике. Застройщику предлагается застраховать свою гражданскую ответственность одним из двух путей: путем участия в обществе взаимного страхования, к которому предъявляются определенные тре-

---

<sup>14</sup> См.: Балашова Н.А. Существенные условия договора участия в долевом строительстве // Экономика и право. Вестник Удмуртского ун-та. 2009. Вып. 2. С. 252.

бования, либо путем гражданско-правового договора со страховой организацией, к которой также предъявляются определенные требования. Указанные требования представляют повышенный интерес, поскольку получается, что далеко не все страховые организации способны застраховать застройщика. Кроме того, далеко не все страховые организации, имеющие такую возможность, захотят страховать ввиду повышенных рисков в строительстве. Аналогично ситуация обстоит и со вторым возможным способом обеспечения обязательства, заключающимся в поручительстве банка. Участие в обществе взаимного страхования также имеет свои недостатки, связанные в основном с довольно высокими членскими взносами и субсидиарной ответственностью участников такого общества. Данные факты свидетельствуют о том, что новым застройщикам будет весьма трудно реализовать закрепленную в Законе обязанность, что потребует существенных финансовых затрат, а следовательно, даст значительные преимущества существующим на строительном рынке организациям.

Если рассматривать не только несовершенство действующего Закона в части отдельных вопросов договора, а оценить регулирование в целом, то необходимо отметить, что на сегодняшний день, несмотря уже на увеличение количества использований договоров долевого участия в строительстве, остается актуальной проблема сознательного отказа застройщиков от исполь-

зования Федерального закона о долевом строительстве. Использование для этого векселя является лишь одной из существующих моделей. К другим примерам можно отнести: договоры инвестирования, предварительные договоры купли-продажи, договоры простого товарищества и др.

Закон предусматривает возможность оспорить такие договоры и признать их недействительными. С правовой точки зрения это решает проблему, но практический анализ показывает, что участник долевого строительства вынужден будет обратиться в суд с указанными требованиями только на стадии банкротства застройщика. Кроме того, чаще всего суды признают «обходные» договоры недействительными, назначая двустороннюю реституцию, что позволяет вернуть участнику долевого строительства вложенные денежные средства, но не позволяет достигнуть первоначальной цели – получить имущество в собственность.

Наиболее приемлемый путь решения указанной проблемы – создание условий, при которых добросовестные застройщики перестанут применять «обходные схемы», путем закрепления их прав в Законе и частичного уменьшения ответственности либо как альтернатива – распространения действия Закона на иные «обходные» гражданско-правовые сделки. К числу таких условий, на наш взгляд, относится попытка четкого разграничения договора долевого участия в строительстве и иных гражданско-право-



вых сделок путем соответствующей четкой регламентации предмета и объекта договора долевого участия в строительстве.

Как видно, некоторые проблемы законодательства о долевом строительстве существуют еще с принятия Федерального закона о долевом строительстве. Определенные проблемы создают вносимые законодателем постоянные изменения. В связи с этим необходимо совершенствование договора в указанных направлениях в целях наиболее эффективного его использования.

#### Библиографический список:

1. *Балашова Н.А.* Существенные условия договора участия в долевом строительстве // Экономика и право. Вестник Удмуртского ун-та. 2009. Вып. 2.
2. *Гражданское право: В 4 т. Т.3. Учеб.* / Под ред. Е.А.Суханова. М.: Волтерс Клувер, 2008. Т. 3. Обязательственное право.
3. *Донских Е.Г.* Форма договора долевого участия в строительстве многоквартирных домов и проблемы государственной регистрации // Нотариус. 2009. № 1.
4. *Ибрашов Р.Т.* О некоторых возможных направлениях совершенствования законодательства об участии в долевом строительстве // Юридические науки: проблемы и перспективы: Материалы Междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). Пермь: Меркурий, 2012. С. 79.
5. *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации* / Под ред. А.П. Сергеева. М.: Проспект, 2010. Часть первая.
6. *Майборода Т.Ю.* Договор долевого участия в строительстве жилья и иные

договорные обязательства // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2006. № 13. С. 280.

7. *Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости»* / Под ред. А.Н. Кайля. М.: ГроссМедиа: РОСБУХ, 2008.

#### References (transliteration):

1. *Balashova N.A.* Sushhestvennyye usloviya dogovora uchastija v dolevom stroitel'stve // Jekonomika i pravo. Vestnik Udmurtskogo un-ta. 2009. Vyp. 2.
2. *Grazhdanskoe pravo: V 4 t. T.3. Ucheb.* / Pod red. E.A.Suhanova. M.: Volters Kluver, 2008. T. 3. Objazatel'stvennoe pravo.
3. *Donskih E.G.* Forma dogovora dolevogo uchastija v stroitel'stve mnogokvartirnyh domov i problemy gosudarstvennoj registracii // Notarius. 2009. № 1.
4. *Ibrashov R.T.* O nekotoryh vozmozhnyh napravlenijah sovershenstvovaniya zakonodatel'stva ob uchastii v dolevom stroitel'stve // Juridicheskie nauki: problemy i perspektivy: Materialy Mezhdunar. nauch. konf. (g. Perm', mart 2012 g.). Perm': Merkurij, 2012. S. 79.
5. *Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации* / Pod red. A.P. Sergeeva. M.: Prospekt, 2010. Chast' pervaja.
6. *Majboroda T.Ju.* Dogovor dolevogo uchastija v stroitel'stve zhil'ja i inye dogovornye objazatel'stva // Vestnik JuUrGU. Ser. «Pravo». 2006. № 13. S. 280.
7. *Postatejnyj kommentarij k Federal'nomu zakonu «Ob uchastii v dolevom stroitel'stve mnogokvartirnyh domov i inyh ob#ektov nedvizhimosti»* / Pod red. A.N. Kajlja. M.: GrossMedia: ROSBUH, 2008.

Ю.А. ВИДЗЯЙЛО,  
А.М. СЕРГЕЕВ,  
магистранты  
юридического факультета  
Финансового университета  
при Правительстве  
Российской Федерации

Yu.A. VIDZYAYLO,  
A.M. SERGEEV,  
master's students  
of law faculty  
of the Finance university under  
the Government  
of the Russian Federation

ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ  
СЕРВИТУТА, ОСНОВАНИЯ  
ЕГО УСТАНОВЛЕНИЯ  
И ПРЕКРАЩЕНИЯ:  
СОВРЕМЕННОЕ ПРАВОВОЕ  
РЕГУЛИРОВАНИЕ И  
ПЕРСПЕКТИВЫ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

THE CONTENT  
AND GENERAL PROVISIONS  
OF SERVITUDE, GROUNDS  
FOR ITS ESTABLISHMENT  
AND TERMINATION:  
MODERN LAW  
REGULATIONS  
AND PROSPECTS  
FOR LEGISLATIVE  
IMPROVEMENT

Сервитут, т.е. право ограниченного пользования чужой вещью, зародился еще в Древнем Риме и впоследствии был воспринят правовыми системами многих государств. Не является исключением и Российская Федерация. В последние годы сервитуты в Российской Федерации приобретают все большее распространение. Доказательством тому служат статистические данные Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Но распространение практики применения сервитутов в Российской Федерации происходит в условиях недостаточно развитой нормативной базы, что вызывает значительные трудности.

Несмотря на активное развитие сервитутных отношений в нашей стране, проблемой остаются недо-

Servitude is a right of a limited use onto the property of another person without possessing it. This right originates in ancient Rome and it was subsequently accepted by legal systems thought the world. Legal system of Russian Federation is no exception. In recent years, easements in the Russian Federation is becoming more and more widely. This has been proved by statistical data of Federal service of state registration, cadastre and cartography. But the spread of the practice of application of easement in the Russian Federation occurs in the conditions of underdeveloped regulatory framework that causes significant difficulties.

However despite of the active involvement of servitude relations in our country problem remains. In the

статочность и несовершенство правового регулирования института сервитута в современном российском законодательстве. Определенные шаги на пути к решению этой проблемы предпринимаются в законопроекте № 47538-6 о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ. Он предусматривает достаточно подробную правовую регламентацию отношений, связанных с сервитутами, и содержит при этом ряд прогрессивных новелл (например, закрепляет возможность существования отрицательных сервитутов). Имеющиеся в этом проекте положения в случае придания им законной силы позволят устранить многие пробелы в нормативном регулировании института сервитута в Российской Федерации.

Ключевые слова: сервитут, ограниченное вещное право, служащая вещь, господствующая вещь, положительные и отрицательные сервитуты.

core of it lays insufficiency and imperfection of modern statutory regulation of servitude institute in modern Russian Civil legislation. Certain steps on the way to solving this problem are being made in the draft law 47538-6 on amendments to the Civil code of the Russian Federation. It provides a fairly detailed legal regulation of relations connected with easements, and contains a number of progressive novelties (for example, establishes the possibility of existence of negative servitudes). In this project the provisions in the event of a legally valid will eliminate many gaps in the normative regulation of the Institute of easement in the Russian Federation.

Key words: servitude, limited right of ownership, subordinate property, dominant property, positive and negative servitudes.

В последние годы сервитуты в Российской Федерации приобретают все большее распространение. Доказательством тому служат статистические данные Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Согласно этим данным, за период с января по сентябрь 2013 г.<sup>1</sup> только в отношении земельных участков было зарегистрировано 3866 сервитутов, из них 2257 установлены в интересах физических лиц, 746 – в интересах юридических лиц. За аналогичный период 2012 г.<sup>2</sup> было зарегистрировано всего 2057 земельных сервитутов, из них 714 – в интересах физических лиц, а 678 – в интересах юридических лиц.

Однако распространение практики применения сервитутов в Российской Федерации происходит в условиях недостаточно развитой

нормативной базы, что вызывает значительные трудности. В частности, в гл. 17 ГК РФ закреплено всего четыре статьи (ст. 274-277), содержащие положения, которые лишь в общих чертах раскрывают признаки, цели установления, основания приобретения и прекращения сервитутов. Подробная же их регламентация отсутствует. Земельный кодекс РФ содержит одну статью (ст. 23), посвященную регулированию публичного сервитута. В связи с этим приходится констатировать, что правового регулирования института сервитута в том виде, в котором оно существует в действующем законодательстве, недостаточно, назрела объективная необходимость его реформирования.

В настоящее время Государственной Думой принят в первом чтении законопроект № 47538-6<sup>3</sup> (далее – Проект), предполагающий внесение значительных изменений в современное гражданское законодательство. Реформирование планируется и в части правового регулирования сервитутных отношений. Так, Проект предлагает посвятить сервитутам целую главу, состоящую из двух параграфов, которые устанавливают весьма детальную и раз-

<sup>1</sup> См.: Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь – сентябрь 2013 года // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Официальный сайт] // [http://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=28523&news\\_line\\_id=11402](http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=28523&news_line_id=11402) (Дата обращения: 25.01.2014 г.).<sup>2</sup> См.: Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь – сентябрь 2012 года // Там же // [http://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=18983&news\\_line\\_id=11402](http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=18983&news_line_id=11402) (Дата обращения: 25.01.2014 г.).

<sup>3</sup> См.: Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) // СПС «Консультант Плюс».

вернутую правовую регламентацию, предполагающую при этом целый ряд новелл.

В этой связи считаем необходимым рассмотреть положения указанного законопроекта в сравнении с нормами действующего законодательства о сервитутах и оценить возможные перспективы совершенствования последнего.

В первую очередь следует определить, что представляет собой сервитут. В ст. 274 действующей редакции ГК РФ указывается, что собственник недвижимого имущества (земельного участка, другой недвижимости) вправе требовать от собственника соседнего земельного участка, а в необходимых случаях и от собственника другого земельного участка (соседнего участка) предоставления права ограниченного пользования соседним участком (сервитута).

Вряд ли можно признать это определение удачным. Во-первых, оно не отражает все существенные признаки сервитута, раскрывая лишь общий смысл этого понятия. Во-вторых, в ст. 274 ГК РФ определение дается лишь земельному сервитуту, хотя по правилам ст. 277 ГК РФ сервитут может обременять также здание или сооружение. Кроме того, в указанном определении неоднократно употребляется понятие «соседний участок», которое нагромождает определение и создает излишнюю путаницу, потому что используется для обозначения двух разных земельных участков, расположенных рядом с участком сервитуария. Наконец, данное определение в силу своей фор-

мулировки изначально не учитывает случай установления сервитута в отношении чужого земельного участка для собственника здания (сооружения), которое на этом участке находится. Ведь если следовать букве закона, то сервитут может быть установлен только в отношении соседнего земельного участка, но не того же самого, на котором расположено здание.

Еще одно определение понятию «сервитут» можно обнаружить в ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В нем сервитут понимается как право ограниченного пользования чужим объектом недвижимого имущества, например, для прохода, прокладки и эксплуатации необходимых коммуникаций и иных нужд, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута. Это определение более лаконично, в нем ясно определено, что право ограниченного пользования может быть установлено в отношении любого объекта недвижимости, а не только земельного участка. Позитивным моментом является также указание на объективную обусловленность его установления.

В свою очередь, Проект изменений в Гражданский кодекс РФ предлагает более широкое, по сравнению с приведенными выше, определение, в соответствии с которым земельный участок, здание или сооружение (служащая вещь) могут быть обременены правом ограниченного пользования управомоченного лица (сервитутом) для осуществле-

ния принадлежащего этому лицу права собственности на земельный участок, здание или сооружение, в том числе незавершенное строительство (господствующая вещь), если использование такого земельного участка, здания или сооружения по назначению невозможно без установления сервитута.

Нетрудно заметить, что это определение вводит новую терминологию, которая, не будучи закрепленной в действующем ГК РФ, давно используется в теории гражданского права. Так, Проект выделяет служащую вещь, под которой понимает земельный участок, здание или сооружение, обременяемое правом ограниченного пользования, и господствующую вещь, которая представляет собой земельный участок, здание или сооружение (в том числе незавершенное строительство), осуществление права собственности на которое невозможно без установления сервитута. Употребление этих двух терминов в определении сервитута позволяет использовать их в дальнейшем по тексту главы, а значит – экономить нормативный материал.

Другим достоинством этого определения является указание на важнейшую предпосылку возникновения сервитутных отношений – невозможность использования господствующей вещи по назначению без установления сервитута в отношении служащей вещи. В нормах о сервитуте, существующих в настоящий момент, употребляется такое неопределенное понятие, как «нужды», что не вполне оправдан-

но. Ведь нужды у собственника господствующей вещи могут быть разные, в том числе не связанные с использованием принадлежащей ему недвижимости по назначению, которые при этом не могут быть реализованы без использования соседней недвижимости. Проект правильно делает акцент на обусловленности установления сервитута объективными причинами, вызванными необходимостью владения, пользования и распоряжения господствующей вещью именно в соответствии с ее назначением.

Однако рассматриваемое определение не лишено недостатков. В частности, представляется нецелесообразным перечисление в нем тех объектов недвижимого имущества, которые могут являться служащей и господствующей вещью, тем более что их перечень, данный в определении, не является полным: п. 7 ст. 301 законопроекта разрешает применять правила о сервитуте и к помещениям. Чтобы не нагромождать определение, разумно было бы заменить такое перечисление словами «недвижимая вещь» или «объект недвижимого имущества». В целом хочется отметить не совсем удачное построение этого определения. Учитывая, что закон должен быть понятен прежде всего населению, не имеющему юридического образования, было бы логичнее, на наш взгляд, построить формулировку этого сложного понятия по схеме «сервитут – это...», а не давать ему определение косвенно.

Стоит обратить внимание на то, что в действующем ГК РФ отсуд-

ствуют нормы, определяющие содержание сервитута. Этот пробел пытаются восполнить разработчики Проекта.

Важной новеллой в законопроекте является деление сервитутов по их содержанию на положительные и отрицательные. В силу положительного сервитута собственник господствующей вещи имеет право самостоятельно пользоваться служащей вещью, а в силу отрицательного – запрещать собственнику служащей вещи пользоваться этой вещью определенным образом. По смыслу п. 1 ст. 301.1 Проекта могут существовать и смешанные сервитуты, хотя напрямую такое понятие в законопроекте не закреплено.

Следует отметить, что существующая на сегодняшний день модель сервитута не предполагает возможности запрещать собственнику служащей вещи совершение каких-либо действий в отношении своей недвижимости, что является серьезной проблемой<sup>4</sup>. Принятие законопроекта в части, предусматривающей существование отрицательных сервитутов, стало бы несомненным достижением в развитии гражданского законодательства.

В Проекте отмечается, что на собственника служащей вещи не может быть возложена на основании сервитута обязанность выполнять какие-либо действия (в том числе работы или услуги) для об-

ладателя сервитута или в его интересах (п. 3 ст. 301.1). Это правило, равно как и деление сервитутов на положительные и отрицательные, существовало еще в Древнем Риме. Согласно высказыванию римского юриста Помпония, «природа сервитута не в том, чтобы кто-либо произвел какое-либо действие, например уничтожил строения и предоставил более приятный вид на окружающую участок соседа местность, или чтобы он нарисовал у себя картину, но в том, чтобы лицо допускало что-либо или не делало чего-либо...»<sup>5</sup>.

Как и любое другое ограниченное вещное право, сервитут обременяет чужую недвижимость и следует за вещью, т.е. сохраняется в случае перехода прав на служащую вещь к другому лицу (п. 1 ст. 275 ГК РФ). Кроме того, сервитут не может быть отчужден отдельно от права собственности на господствующую вещь (п. 2 ст. 275 ГК РФ, п. 5.4 Концепции). Эти важные правила, однако, не находят своего закрепления в Проекте. В нем лишь указано, что сервитут сохраняется при принудительном изъятии служащей или господствующей вещи независимо от оснований изъятия.

Исходя из правил п. 2 ст. 274 ГК РФ, обременение недвижимой вещи сервитутом не лишает ее собственника прав владения, пользования и распоряжения ею. Похожая форму-

---

<sup>4</sup> См.: Рябов А.А. Отрицательные сервитуты и сервитут вида в российском гражданском праве // Журнал рос. права. 2007. № 5. С. 67 - 75.

---

<sup>5</sup> Цит. по: Юсиков Г.Б. Понятие и юридическая природа сервитутов // Вестник Владимир. юрид. ин-та. 2010. № 3 (16). С. 179.

лировка находит свое закрепление и в законопроекте, однако в ней ничего не сказано о праве пользования: «Сервитут не лишает собственника служащей вещи владения и распоряжения ею». Отсюда следует, что собственник служащей вещи будто бы лишается права пользования ею. Однако это в принципе невозможно.

Как указано в юридической литературе, сервитут – это право ограниченного пользования, т.е. такого пользования, которое не препятствует собственнику служащей вещи даже во время действия сервитута пользоваться своей вещью, а только стесняет его в осуществлении этого правомочия<sup>6</sup>. Аналогичная мысль содержится в Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации<sup>7</sup> (далее – Концепция), где сказано следующее: сервитут «не должен полностью или в значительной мере лишать собственника служащей вещи правомочия пользования».

Исходя из изложенного, правильное было бы оставить неизменной формулировку, содержащуюся сегодня в п. 2 ст. 274 ГК РФ.

<sup>6</sup> См.: Петровская Т.С., Петровская О.С. Земельный сервитут в концепции принимаемых изменений в гражданское законодательство // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. (см.: Вестник ВАС РФ. 2009. № 11).

Проект также определяет, что сервитут должен осуществляться наименее обременительным для собственника служащей вещи способом, позволяющим использовать служащую вещь по назначению, и с причинением собственнику служащей вещи наименьшего неудобства (п. 2 ст. 301.1). Сервитут не может быть установлен, если он лишает собственника служащей вещи возможности использовать ее по назначению либо затрудняет ее использование настолько, что служащая вещь утрачивает свое назначение (абз. 2 п. 1 ст. 301). Хотя эти правила вытекают из толкования норм современного законодательства, их текстуальное закрепление не будет лишним.

Как в действующей редакции ГК РФ, так и в законопроекте определено, что сервитут устанавливается по соглашению собственников служащей и господствующей вещей, а в случае спора – судом. В п. 3 ст. 274 ГК РФ отмечается, что сервитут подлежит государственной регистрации в установленном порядке. В гл. 20.2 законопроекта такого упоминания нет, хотя обязательность государственной регистрации этого ограниченного вещного права вытекает из общих положений о вещных правах (ст. 224). Представляется, что повтор такого правила в гл. 20.2 «Сервитут» необходим постольку, поскольку он содержится в главах, посвященных иным ограниченными вещным правам (праву постоянного землевладения, праву застройки и др.).

Хотя по общему правилу сервитуарием может быть лишь собст-



венник господствующей вещи, сервитут согласно Проекту может устанавливаться также по требованию лица, имеющего ограниченное вещное право, включающее правомочия владения и пользования господствующей вещью. Аналогичное правило содержится сегодня в п. 4 ст. 274 ГК РФ.

Его закрепление вполне обоснованно. Если лицо, которое в силу ограниченного вещного права (например, права застройки) владеет и пользуется господствующей вещью, не имеет возможности реализовать свое право без установления сервитута (например, строительного), то целесообразно позволить такому лицу проявить инициативу и самому обратиться с требованием об установлении сервитута. Правда, в законопроекте говорится, что такое требование может исходить и от лица, обладающего ограниченным вещным правом на служащую вещь. Однако не понятно, по каким причинам такое лицо может быть заинтересовано в ограничении прав на ту недвижимую вещь, которой он сам же владеет и пользуется.

В действующем ГК РФ остаются неурегулированными такие важные вопросы, как содержание соглашения об установлении сервитута, его форма, определение соразмерной платы за сервитут и т.д. В законопроекте предпринимается попытка решить эту проблему.

Согласно п. 5 ст. 301.1 Проекта в договоре об установлении сервитута, равно как и в судебном решении (в случае не достижения сторонами соглашения об установлении или

условиях сервитута), обязательно должны быть указаны:

1) вид устанавливаемого сервитута;

2) условия его осуществления (место в границах служащей вещи и время, в том числе периодичность осуществления);

3) размер платы за сервитут.

Сервитут (по общему правилу) является бессрочным. Однако Проект делает оговорку: «если иное не установлено настоящим Кодексом». Таким образом, допускается существование срочных сервитутов.

Договор об установлении сервитута согласно законопроекту должен быть составлен в форме одного документа, подписанного сторонами. Несоблюдение этого требования влечет его недействительность.

В отдельную статью в Проекте выделяются нормы, посвященные плате за сервитут (ст. 301.2). По общему правилу сервитуты являются возмездными, причем плата за сервитут может устанавливаться в виде единовременного или периодических платежей в денежной или иной форме. Безвозмездные сервитуты возможны, но лишь при условии, что цели их установления не связаны с осуществлением предпринимательской деятельности собственниками господствующей и служащей вещей.

Рассматривая статью, посвященную плате за сервитут, необходимо обратить внимание на следующее: п. 2 ст. 301.2 ГК РФ в редакции Проекта дословно воспроизводит предусмотренное в предыдущей статье (п. 5 ст. 301.1) правило о том, что

размер платы за сервитут определяется договором об установлении сервитута, а в случае спора – судом. Такие повторы понапрасну расходуют нормативный материал, а поэтому недопустимы.

Как отмечается в Концепции, сервитут хоть и бессрочен, но не вечен. Действующий ГК РФ предусматривает лишь два основания прекращения сервитута: отпадение оснований, по которым он был установлен, а также невозможность в результате обременения сервитутом использовать служащую вещь в соответствии с ее назначением. В Проекте этот перечень существенно расширяется. Добавляются следующие основания:

1) соглашение собственников вещей, связанных сервитутом, о его прекращении;

2) соединение служащей и господствующей вещей;

3) истечение срока сервитута (если он установлен);

4) решение собственника, которому одновременно принадлежат служащая и господствующая вещи;

5) совпадение в одном лице права собственности на земельный участок, обремененный сервитутом, и здание или сооружение, расположенное на таком земельном участке.

Полагаем, что последнее из приведенных оснований прекращения сервитута является частным случаем предпоследнего, поэтому выделение его в качестве самостоятельного основания излишне. Целесообразнее закрепить лишь общее правило, в соответствии с которым сер-

витут прекращается при совпадении в одном лице собственника господствующей и служащей вещей.

В заключение необходимо отметить, что правовое регулирование сервитутов в современном российском законодательстве нельзя назвать совершенным. Главной проблемой является его недостаточность: остаются неурегулированными многие важные вопросы, такие как содержание сервитута, объем права пользования, предоставляемого сервитуарию, существенные условия договора об установлении сервитута, плата за сервитут и т.д.

Определенные шаги на пути к решению этой проблемы предпринимаются в законопроекте № 47538-6 о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ. Он предусматривает достаточно подробную правовую регламентацию отношений, связанных с сервитутами, и содержит при этом ряд прогрессивных новелл (например, закрепляет возможность существования отрицательных сервитутов). Имеющиеся в этом Проекте положения в случае придания им законной силы позволят устранить многие пробелы в нормативном регулировании института сервитута в Российской Федерации. Однако указанный законопроект нуждается в некоторой доработке. В частности, в нем можно заметить нарушения правил законодательной техники (например, необоснованные повторы). Кроме того, ряд существенных положений, содержащихся в действующем законодательстве, не находит своего отражения в законопроекте (напри-

мер, правила о сохранении сервитута при переходе прав на служащую вещь к другому лицу, о невозможности его отчуждения отдельно от права собственности на господствующую вещь и т.д.).

#### Библиографический список:

1. Петровская Т.С., Петровская О.С. Земельный сервитут в концепции принимаемых изменений в гражданское законодательство // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Рябов А.А. Отрицательные сервитуты и сервитут вида в российском гражданском праве // Журнал рос. права. 2007. № 5. С. 67 - 75.

3. Юсубов Г.Б. Понятие и юридическая природа сервитутов // Вестник Владимир. юрид. ин-та. 2010. № 3 (16). С. 179.

4. Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь - сентябрь 2013 года // Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии [Официальный сайт] // [http://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=28523&news\\_line\\_id=11402](http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=28523&news_line_id=11402) (Дата обращения: 25.01.2014 г.).

5. Сведения о деятельности Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним за январь - сентябрь 2012 года // Федеральная служба государственной регист-

рации, кадастра и картографии [Официальный сайт] // [https://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=18983&news\\_line\\_id=11402](https://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=18983&news_line_id=11402) (Дата обращения: 25.01.2014 г.).

#### References (transliteration):

1. Petrovskaja T.S., Petrovskaja O.S. Zemel'nyj servitut v koncepcii prinimaemyh izmenenij v grazhdanskoje zakonodatel'stvo // Pravovye voprosy nedvizhimosti. 2012. № 2 // SPS «Konsul'tantPljus».

2. Rjabov A.A. Otricatel'nye servituty i servitut vida v rossijskom grazhdanskom prave // Zhurnal ross. prava. 2007. № 5. S. 67 - 75.

3. Jusibov G.B. Ponjatie i juridicheskaja priroda servitutov // Vestnik Vladimir. jurid. in-ta. 2010. № 3 (16). S. 179.

4. Svedenija o dejatel'nosti Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii po gosudarstvennoj registracii prav na nedvizhimoe imushhestvo i sdelok s nim za janvar' - sentjabr' 2013 goda // Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii [Ofic. sajт] // [http://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=28523&news\\_line\\_id=11402](http://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=28523&news_line_id=11402) (Data obrashhenija: 25.01.2014 g.).

5. Svedenija o dejatel'nosti Federal'noj sluzhby gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii po gosudarstvennoj registracii prav na nedvizhimoe imushhestvo i sdelok s nim za janvar' - sentjabr' 2012 goda // Federal'naja sluzhba gosudarstvennoj registracii, kadastra i kartografii [Ofic. sajт] // [https://rosreestr.ru/wps/portal/cc\\_news?news\\_id=18983&news\\_line\\_id=11402](https://rosreestr.ru/wps/portal/cc_news?news_id=18983&news_line_id=11402) (Data obrashhenija: 25.01.2014 g.).

# ОБРАЗОВАНИЕ *и* ПРАВО

## НАУЧНО-ПРАВОВОЙ ЖУРНАЛ



Подписано в печать 28.02.14. Сдано в набор 20.02.14.

Формат 70x100/16. Печать офсетная. Печ. л. 11,25.

Тираж 1200 экз. Заказ № 161.

ОАО «Орехово-Зуевская типография»

г. Орехово-Зуево, Моск. обл., ул. Дзержинского, д. 1