

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»

---

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ  
И ПРАВАЗАЩИТНАЯ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Сборник материалов  
III ежегодной Международной  
научно-практической конференции**

*Москва, РУДН, 21 ноября 2014 г.*

Москва  
Российский университет дружбы народов  
2014

УДК 342.7:341.231.14:243:346.9(063)  
ББК 67.4  
П68

Утверждено  
РИС Ученого совета  
Российского университета  
дружбы народов

Редакционная коллегия:

д.ю.н., д.ф.н., проф. *Н.В. Володина*, д.ю.н., проф. *В.В. Гребенников*,  
д.и.н., проф. *Н.Н. Марчук*, д.ю.н., проф. *Б.В. Сангаджиев*,  
к.ю.н., доц. *А.А. Галушкин*, к.ю.н., доц. *Р.Д. Гребнев*,  
к.ю.н., доц. *В.Е. Зенов*, к.ф.н., доц. *А.М. Пономарев*,  
к.ю.н., ст. преп. *И.М. Поташник*, к.ю.н., доц. *В.К. Филатов*,  
к.ю.н., ст. преп. *Д.А. Ширёв*, *Л.Ю. Голубева*, *И. Каса*,  
*М.М. Мустафаева*, *В.В. Чернышов*,

Под редакцией

Заслуженного юриста Российской Федерации,  
доктора юридических наук, профессора *В.В. Гребенникова*

П68 **Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе** : сборник материалов III ежегодной Международной научно-практической конференции. Москва, РУДН, 21 ноября 2014 г. / под ред. В. В. Гребенникова. – Москва : РУДН, 2014. – 401 с.

ISBN 978-5-209-06288-2

В сборнике представлены материалы III ежегодной Международной научно-практической конференции «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», прошедшей 21 ноября 2014 г. в городе Москве на базе Российского университета дружбы народов.

УДК 342.7:341.231.14:243:346.9(063)  
ББК 67.4

ISBN 978-5-209-06288-2

© Коллектив авторов, 2014  
© Российский университет дружбы народов,  
Издательство, 2014

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>БАСОВА О.О.</b> ДИСКУССИОННОЕ И РЕАЛЬНОЕ В ВОПРОСЕ О ПОНЯТИИ ПРАВОСУДИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ.....	8
<b>БЕЛОВА Д.А.</b> АВТОРСКОЕ ПРАВО В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ ..	14
<b>ВОРОБЬЁВ П.С.</b> ОДНА ИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ АФГАНИСТАН .....	21
<b>ГАЛУШКИН А.А.</b> ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОМПЬЮТЕРНОМУ ТЕРРОРИЗМУ И ИНЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ .....	28
<b>ГЛАДЧЕНКО Н.Г.</b> ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИИ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ .....	33
<b>ГОЦ Е.В.</b> ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЗМЕЩЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА КАК ОДИН ИЗ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ .....	38
<b>ГРИГОРЯН С.Р.</b> СУДЕБНАЯ СИСТЕМА КИТАЯ.....	67
<b>ГРУДЦЫНА Л.Ю.</b> ИНФОРМАЦИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ.....	77
<b>ДОМАНОВ В.Н.</b> ТАКТИКА И СТРАТЕГИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДВОКАТА В ПРАВОВЫХ СПОРАХ ПО ДОГОВОРАМ ОСАГО.....	93
<b>ЖУКОВЕЦ А.С., МАЙСТРОВИЧ Е.В.</b> КОНЦЕПЦИИ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ .....	105
<b>ЗАЛКИНА С.Э.</b> НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВЕДКИ РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ .....	111
<b>ЗЕНОВ В.Е.</b> ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ФСИН .....	115

<b>ИВАНОВА С.А.</b> ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОБРАЗОВАНИИ .....	125
<b>КАЛЛАГОВ Т.Э.</b> ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ .....	139
<b>КАНТЮКОВА И.Т.</b> ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОМОЩНИКА И СТАЖЕРА АДВОКАТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН .....	160
<b>КАСА И.</b> ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ, КАК ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ .....	175
<b>КУРБАНОВ М.И.</b> ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЕЙ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ .....	178
<b>КУЗНЕЦОВА Е.А.</b> К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ ПО ГРАЖДАНСКИМ И УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КНР И РФ .....	182
<b>КУЧЕРКОВ И.А.</b> СИСТЕМА ПОЛИЦИИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В НИДЕРЛАНДАХ .....	189
<b>ЛАГУТКИН А.В.</b> ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ В РОССИИ .....	194
<b>ЛОГИНОВ А.В.</b> СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ .....	216

<b>ЛОЗОВАЯ В.В.</b> СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНА КНР «О НАРОДНОЙ ПОЛИЦИИ» И ЗАКОНА РФ «О ПОЛИЦИИ» .....	223
<b>ЛОКТЕВ А.Д.</b> СИСТЕМА И ФУНКЦИИ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ МОСКОВСКОГО МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ.....	232
<b>МАМАЕВА Е.Н.</b> ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ.....	237
<b>МАРЧУК В.Н.</b> 10 ПУНКТОВ ДЛЯ ПОНИМАНИЯ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ.....	246
<b>МЕЩАНКИНА Н.А.</b> К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ И ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	250
<b>МЕЩЕРЯКОВА О.М.</b> МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С ИНТЕРНЕТ-ПРЕСТУПНОСТЬЮ .....	252
<b>МИШИНА Д.М.</b> ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В КНР.....	257
<b>НОСКОВ И.Ю.</b> СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ЕЁ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР.....	263
<b>ПАШКОВА А.А.</b> ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ.....	269
<b>ПОНОМАРЕВ А.М.</b> ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГАРАНТИЯ ПРАВА НА ЖИЗНЬ.....	274
<b>ПОНАМАРЕВА И.Н.</b> СООТНОШЕНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ... ..	281
<b>ПОПАДЕЙКИН В.В., ПОПАДЕЙКИНА М.В.</b> МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ..	285

<b>ПОПАДЕЙКИНА М.В.</b> МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕВОЕННЫХ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ .....	291
<b>ПРОНЯКИН А.Д.</b> О ЦЕЛИ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ....	297
<b>ПОТАШНИК И.М.</b> ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА АДВОКАТУРЫ .....	304
<b>РАГУЛИН А.В.</b> ЗАКОНОПРОЕКТ «ОБ ОБЪЕКТИВНОЙ ИСТИНЕ»: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ .....	308
<b>РОМАЗАНОВ А.А.</b> СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ СИНГАПУР .....	313
<b>РЯБЦЕВА Е.В.</b> БЕЗВОЗМЕЗДНАЯ ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ «PRO VONO»: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ .....	317
<b>САНГАДЖИЕВ Б.В., САНГАДЖИЕВА К.В.</b> СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	324
<b>СЕЛЕЗНЕВА Н.А.</b> О ПРИНЦИПЕ БЕСПРИСТРАСТНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ....	332
<b>СЕНТЯКОВ М.А.</b> ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД .....	337
<b>СИМАКОВА У.С.</b> ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В КИТАЕ .....	344
<b>СИНЕЛЬЩИКОВА Е.Ю.</b> ПОНЯТИЕ ПРАВ ИНВАЛИДОВ И КРУГ ЛИЦ, ПОДЛЕЖАЩИХ ПРОКУРОРСКОЙ ЗАЩИТЕ	349
<b>ТАНРЫВЕРДИЕВА И.Б.</b> ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В РОССИИ .....	363
<b>ФОКИНА А.И.</b> ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В ТУРКМЕНИСТАНЕ.....	367
<b>ХАРИТОНОВ А.Н.</b> ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РЕЙДЕРСТВО .....	372
<b>ЧЕРНЫШОВ В.В.</b> К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ .....	383

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

<b>ШАРИФУЛЛИНА Э.М. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ УЧРЕЖДЕНИЯХ.....</b>	<b>388</b>
<b>ШАШКОВА Е.А. К ВОПРОСУ О СУДОУСТРОЙСТВЕ В КНР .....</b>	<b>397</b>

## **ДИСКУССИОННОЕ И РЕАЛЬНОЕ В ВОПРОСЕ О ПОНЯТИИ ПРАВОСУДИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ**

**Басова О.О.**

В юридической науке на протяжении длительного периода времени ведутся острые дискуссии относительно вопроса о формах реализации судебной власти в уголовном процессе. Но по поводу того, что осуществление правосудия по уголовным делам является главной формой реализации судебной власти в сфере уголовного судопроизводства, разногласий среди ученых нет. Относительно же понятия правосудия по уголовным делам и его предмета в литературе высказываются различные точки зрения. Можно выделить два основных подхода по данному вопросу.

Сторонники широкого понимания правосудия любую процессуальную деятельность суда, связанную с производством по уголовным делам, на любой стадии процесса, в том числе досудебной, считают ни чем иным, как правосудием<sup>1</sup>. Процедура рассмотрения вопросов, относящихся к компетенции суда, подпункты 50 и 54 статьи 5 УПК РФ, согласно которым судебное заседание – «процессуальная форма осуществления правосудия в ходе досудебного и судебного производства по уголовному делу», а судья – «должностное лицо, уполномоченное осуществлять правосудие», по мнению сторонников данного подхода, свидетельствуют о том, что законодателем прямо указано на осуществление правосудия судом как в досудебных, так и в судебных стадиях уголовного процесса. Более того, ряд авторов полагает, что понятие «правосудие» толкуется расширительно и высшим судебным органом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Бозров В.М. Современные проблемы российского правосудия по уголовным делам в деятельности военных судов (вопросы теории и практики). – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. – С. 18.

<sup>2</sup> См.: Лалиев А.И. Проблемы реализации принципа состязательности при рассмотрении судом жалоб на действия органов дознания и предварительного следствия // Российский судья. – 2010. – №10. – С.4-6;



Включая в предмет осуществления правосудия по уголовным делам, в том числе, деятельность суда в досудебном производстве, сторонники широкого понимания правосудия полагают, что указанная деятельность суда так или иначе связана с разрешением правового спора (конфликта) сторон<sup>3</sup>.

Противоположной является позиция авторов, полагающих, что правосудием по уголовным делам является деятельность суда, которая связана непосредственно с решением основного вопроса уголовного правосудия – о виновности или невиновности подсудимого в инкриминированном преступлении и применении или неприменении к лицу наказания. Сторонники данной позиции связывают осуществление правосудия с разрешением уголовного дела по существу<sup>4</sup>.

Указанная позиция на наш взгляд в наибольшей степени соответствует правовой природе правосудия.

Анализ закрепленных в статье 118 Конституции РФ, в пункте 28 статьи 5, статьях 15, 17, 240, 299 УПК РФ положений

---

Николюк В.В., Безруков С.С. Законодательное определение принципа осуществления правосудия только судом (ст.8 УПК РФ) не отражает современного содержания уголовного судопроизводства // Российский следователь. – 2013. – №9. – С.14-17. Авторы ссылаются на Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» и Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 21 «О практике применения судами законодательства об исполнении приговора».

<sup>3</sup> См.: Каретников А.С., Арзамасцева К.А. Является ли деятельность суда по рассмотрению и разрешению ходатайств должностных лиц органов предварительного расследования судебным контролем? // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 66-69.

<sup>4</sup> См.: Рябцева Е.В. Правосудие в уголовном процессе России. – М.: Юрлитинформ, 2008. – С. 13; Зинатуллин З.З. Правосудие, его содержание и формы реализации по уголовным делам. Избранные труды: в 2 т. – СПб.: Юридический центр – Пресс, 2013. – Т.1. С.602-606.

позволяет сделать вывод о том, что только суд наделен полномочиями по признанию подсудимого виновным либо невиновным в совершении преступления и назначению ему наказания. Ответ на вопрос, виновен ли подсудимый в совершении преступления и подлежит ли он наказанию, разрешается судом в ходе судебного разбирательства посредством исследования и оценки имеющихся по делу доказательств и содержится в постановленном по результатам рассмотрения дела приговоре суда. Принятие решения о виновности или невиновности лица в совершении преступления является разрешением уголовного дела по существу и, по нашему мнению, является осуществлением правосудия в уголовном судопроизводстве.

Принятие судом решений об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, о разрешении производства следственных действий, ограничивающих права и свободы личности (обыск и выемка в жилище, контроль и запись телефонных и иных переговоров и др.), не связывается с разрешением вопроса о виновности или невиновности подсудимого в инкриминированном ему преступлении и, в связи с этим, на наш взгляд, не является осуществлением правосудия. Не является правосудием в силу этого и деятельность суда по рассмотрению жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ.

Возможность прекращения уголовного дела на стадии подготовки к судебному заседанию, а также принятие иных решений по вопросам процессуального характера, приводит ряд авторов к выводу, что на данном этапе производства по уголовному делу также осуществляется правосудие<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> См.: Шамардин А.А. К вопросу о правовой природе предварительного слушания в уголовном процессе // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА (выпуск 10). Оренбург, 2009. – С.355-363.; Зиннатов Р.Ф. Реализация судебной власти на стадии подготовки дела к судебному

Исходя из положений статей 227-231, 234-239, пунктов 3-6 части 1 статьи 24, части 2 статьи 24 УПК РФ полагаем, что поскольку деятельность суда при подготовке дела к судебному разбирательству не связана с разрешением вопроса о виновности либо невинности обвиняемого в совершении инкриминируемого преступления, она не может считаться осуществлением правосудия. Не является актом правосудия, на наш взгляд, в том числе, вынесенное по результатам предварительного слушания постановление о прекращении уголовного дела. В данном случае судья не разрешает уголовное дело по существу, а устанавливает наличие оснований, предусмотренных законом, препятствующих производству по уголовному делу.

В научной литературе существуют различные точки зрения также по вопросу правовой природы деятельности вышестоящих судов по проверке судебных решений, вынесенных нижестоящими судами<sup>6</sup>.

Представляется, что деятельность вышестоящих судов по проверке законности, обоснованности и справедливости приговоров нижестоящих судов является ни чем иным, как осуществлением правосудия, поскольку, разрешая вопрос о законности, обоснованности и справедливости постановленного нижестоящим судом приговора, суд вышестоящей инстанции констатирует и факт разрешения основного вопроса уголовного процесса.

Недопустимость отнесения деятельности вышестоящих судов по проверке решений нижестоящих судов к судебному контролю, на наш взгляд, основывается и на принципе

---

заседанию в современном российском уголовном производстве: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Ижевск, 2006. – С.15.

<sup>6</sup> См.: Муратова Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики. Казань: Казанский государственный университет, 2004. – С.76; Зинатуллин З.З. Указ. соч. – С.514.

независимости судей и подчинении их только закону (статья 8.1 УПК РФ).

Представляется обоснованной позиция авторов, полагающих, что правосудие имеет место и при возобновлении производства по уголовным делам в виду новых или вновь открывшихся обстоятельств (глава 49 Уголовно – процессуального кодекса РФ)<sup>7</sup>.

Деятельность же суда по рассмотрению вопросов, связанных с исполнением приговора (статья 397 УПК РФ), по нашему мнению, нельзя включать в предмет осуществления правосудия по уголовным делам. На данной стадии уголовного процесса суд лишь принимает решение относительно вопросов, возникающих при исполнении постановленного приговора, и не разрешает вопрос о виновности или невиновности лица в совершении преступления.

Все вышеизложенное полностью согласуется с высказыванием профессора Ю.К. Орлова о том, что «определение правосудия должно быть не формальным – все то, что делает суд, а содержательным – какая именно деятельность суда является правосудием»<sup>8</sup>.

Таким образом, несмотря на важность и практическую значимость деятельности суда по осуществлению правосудия, остаются неразрешенными вопросы о его понятии и предмете, что связано, в первую очередь, с отсутствием четкой законодательной регламентации.

Так, в статье 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ, посвященной раскрытию основных уголовно-процессуальных терминов, понятию правосудия не нашлось места. В статье 8 УПК

---

<sup>7</sup> См.: Абашева Ф.А. Осуществление правосудия по уголовным делам судами первой инстанции (концептуальные основы): Монография. Ижевск: Изд-во «Удмуртский университет», 2012. – С.121-122.

<sup>8</sup> Правоохранительные органы: учебник / под ред. Ю.К. Орлова. М, 2010. – С.46.

РФ указывается лишь на то, что правосудие осуществляется только судом; в статье 8.1 УПК РФ указывается, что при осуществлении правосудия по уголовным делам судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону; в статье 15 УПК РФ в числе уголовно-процессуальных функций называется «разрешение уголовного дела».

Для устранения неясностей полагаем необходимым дополнить статью 5 УПК РФ пунктом 25.1 – «Правосудие по уголовным делам – разрешение в судебном заседании вопроса о виновности (невиновности) подсудимого в инкриминируемом преступлении».

*Басова О.О. – аспирант Удмуртского государственного университета [oksbasova@mail.ru]*

## АВТОРСКОЕ ПРАВО В ЦИФРОВУЮ ЭПОХУ

Белова Д.А.

Новые технологии развиваются в настоящее время стремительными темпами, в то время как законодательство не успевает идти в ногу с технологическими и социальными изменениями. На момент его разработки и принятия знания о подобных изменениях, а также возможность их прогнозирования, как правило, отсутствуют.

Наличествующая технологическая, социальная, экономическая среда диктуют следующие требования к законодательству, регулирующему отношения, связанные с присвоением и использованием интеллектуальной собственности. *Оно должно быть технически нейтральным*, иное приводит к быстрому устареванию законодательных положений и невозможности их приспособления к вновь возникающим технологиям и видам использования без необходимости законодательного вмешательства. *Оно должно быть минимально детализированным* ввиду динамичного развития регулируемых им общественных отношений и необходимости его адаптации к непрерывно изменяющейся среде. *Оно должно быть максимально близким законодательству зарубежных стран*, поскольку отношения, связанные с использованием интеллектуальной собственности в цифровой среде носят трансграничный характер. Таким образом, правила, регулирующие отношения, связанные с присвоением и использованием интеллектуальной собственности, должны быть гибкими, четкими и адаптивными к новым технологиям.

Применяемый российским законодателем подход к регулированию свободного использования объектов авторского права, необходимого для развития технологий, экономического и социального общения в цифровой век, не отвечает указанным выше требованиям. Конкретные исключения и ограничения

авторского права неизбежно отражают обстоятельства, имевшие место на момент их принятия и не могут адекватно реагировать на меняющуюся среду. Каждая новая ситуация нуждается в рассмотрении путем отдельного внесения изменений и дополнений в законодательство, которое обычно имеет место после выявленной необходимости. Негибкость действующих исключений влечет отставание законодательства от насущных потребностей. Примером тому может служить Постановление Суда по интеллектуальным правам от 25.11.2013 № С01-113/2013 по делу №А76-13283/2012<sup>9</sup>.

Обозначенным выше требованиям отвечает доктрина добросовестного использования («fair use») объектов авторского права, которая предоставляет возможность свободного использования охраняемых произведений и иных объектов при установлении добросовестности такового. Она является очень гибкой, но в то же время определенной и предсказуемой ввиду нормативного определения принципов, на которых она основана.

Доктрина добросовестного использования была признана важнейшим фактором, создающим позитивную среду в США и иных развитых странах для инноваций и инвестиций в инновации, создания новых продуктов и услуг. Она закреплена или готовится к воплощению в положениях национального законодательства таких государств, как США, Израиль, Австралия, Ирландия и ряде иных.

Суть доктрины состоит в том, что использование объекта авторского права третьим лицом не признается нарушением исключительного права, если оно является добросовестным. В каждом конкретном случае добросовестность использования устанавливает суд, опираясь на критерии, закрепленные в

---

<sup>9</sup> Постановление Суда по интеллектуальным правам от 25.11.2013 № С01-113/2013 по делу № А76-13283/2012 // ИПС КонсультантПлюс

нормативном порядке. К их числу, в частности, относят следующие:

1) *Цель и характер использования,*

Как правило, добросовестным считается трансформационное использование объекта авторского права, то есть его использование для цели, отличной от цели создания. В качестве трансформационного использования объекта авторского права принято рассматривать его критику, пародию, сатиру, обзор и другие бесчисленные виды использования. 14 ноября 2013 суд США признал трансформационным использованием цифровое сканирование всей книги, для того чтобы ее текст мог облегчить поиск через показ фрагментов<sup>10</sup>.

Чем более трансформационный характер носит использование охраняемого авторским правом произведения, тем менее значимыми являются иные критерии добросовестности использования объекта. Напротив, коммерческий характер использования объекта, исключительное право на который принадлежит иному лицу, может препятствовать признанию такого использования добросовестным, хотя и не создает презумпцию недобросовестности.

2) *Природа объекта авторского права,*

Сфера добросовестного использования необнародованного, в частности, неопубликованного произведения уже. В силу действия права автора на обнародование произведения признается недобросовестным его использование иным лицом, если оно еще не было представлено публике автором. Примером учета данного обстоятельства при установлении добросовестности

---

<sup>10</sup> The Authors Guild, Inc. v Google, Inc., (SDNY, Civ 8136, 14 November 2013).



использования может служить дело, рассмотренное судом США, Harper & Row, Publishers, Inc. v. National Enterprises<sup>11</sup>.

Доктрина добросовестного использования дифференцированно подходит к произведениям, отражающим факты действительности, и произведениям, реализующим вымысел автора. Справедливо и обоснованно, первая категория произведений нуждается в большем распространении с целью

---

<sup>11</sup> Harper & Row Publishers, Inc. v. Nation Enterprises (1985) 471 US 539, 565. Согласно обстоятельствам дела в 1977 году бывший президент США Джеральд Форд заключил контракт о публикации мемуаров и передачи контрагенту прав на будущее произведение. Двумя годами позднее, когда мемуары близились к завершению, обладатели авторских прав заключили лицензионное соглашение с журналом «The Times», по которому журнал обязался выплатить 25000 долларов в обмен на право опубликования определенного отрывка из мемуаров размером 7500 слов. Незадолго до опубликования журнал "The Nation" выпустил статью размером 2250 слов, из которых 300 – 400 слов составляли дословные цитаты из рукописи Дж. Форда, полученной из неуправомоченного источника. В результате публикации журнала "The Nation" журнал «The Times» отказался от исполнения заключенного с правообладателем лицензионного соглашения, в связи с чем последний обратился с требованием о возмещении ему фактического ущерба редакцией журнала "The Nation". Суд отказал ответчику в признании использования им мемуаров случаем добросовестного использования. По мнению суда, факт того, что произведение не было опубликовано, является ключевым, но не обязательно решающим, обстоятельством, препятствующим признанию использования добросовестным. При обычных обстоятельствах право автора на первую публикацию произведения имеет приоритет перед механизмом защиты, воплощенном в доктрине добросовестного использования.

обеспечения широкого доступа к ним публики, а потому доктрина добросовестного использования применяется к ним гораздо чаще.

*3) Объем и существенность использованной части произведения,*

Допустимый объем добросовестного использования зависит от конкретной ситуации и не может быть predetermined заранее. Например, копирование аудиовизуального произведения для исследовательских целей или целей обучения либо критика или обзор произведений изобразительного искусства, как правило, требуют использование всего объекта в целом, в то время как критика литературного произведения связана с использованием незначительной с точки зрения объема части. То есть, данный критерий не исключает добросовестного использования объекта авторского права в полном объеме. При установлении данного критерия добросовестности использования учитывается не только количественная составляющая, но и значимость использованной части в контексте всего произведения правообладателя<sup>12</sup>.

*4) Влияние использования на потенциальный рынок или ценность объекта авторского права,*

Данный критерий добросовестного использования является важной гарантией интересов правообладателей в условиях ограничения принадлежащих им прав. При этом бремя доказывания негативного влияния несанкционированного использования произведения на его рынок или ценность возложено на правообладателя.

При установлении факта добросовестного использования произведения, правообладателем которого является иное лицо,

---

<sup>12</sup> Harper & Row Publishers, Inc. v Nation Enterprises (1985) 471 US 539, 565; WPOW, Inc. v MRLJ Enterprises, 584 F Supp. 132 (DCDC, 1984), 136; Ringgold v Black Entertainment Television, Inc., 126 F 3d 70 (2nd Cir, 1997), 76.

оценке подлежат все рассмотренные критерии добросовестности использования. Ни один из них не имеет заранее predetermined силы и значения. В деле *Harper & Row, Publishers, Inc. v. National Enterprises* суд отказал в признании использования добросовестным, учтя и взаимно взвесив все четыре критерия. Использование мемуаров Дж. Форда журналом "The Nation" носило коммерческий характер, было осуществлено в отношении необнародованного произведения и создало возможность существенного вреда рыночной ценности прав на охраняемое произведение.

Рассмотренные критерии добросовестности использования объекта, правообладателем которого является иное лицо, как правило, не носят исчерпывающего характера, что позволяет учесть конкретные обстоятельства каждого случая нарушения авторских прав.

Таким образом, применяемый российским законодателем подход к регулированию случаев свободного использования объектов исключительных прав путем установления конкретного исчерпывающего перечня требует пересмотра, поскольку не отвечает насущным потребностям и тенденциям развития национальных законодательств. Безусловно, речь не идет об имплементации в нормы российского права доктрины добросовестного использования, воплощенной в законодательстве и судебной практике США, ввиду коренного различия правовых систем. В то же время необходимо пристальное внимание к обозначенной доктрине, выявление ее преимуществ и разработка способов их достижения с учетом специфики российской правовой традиции.

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

*Белова Д.А. - кандидат юридических наук, доцент, старший преподаватель кафедры гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов [DABelova@mail.ru]*

## **ОДНА ИЗ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОГО УГОЛОВНОГО ПРАВА ИСЛАМСКОЙ РЕСПУБЛИКИ АФГАНИСТАН**

**Воробьев П.С.**

Афганистан, уже на протяжении многих лет находится под пристальным вниманием всего мирового сообщества из-за событий происходящих внутри этой страны. Постоянные войны, конфликты местного значения, практически полностью разрушили собственную экономику и, по сути, сам государственный аппарат страны. Без поддержки мирового сообщества, маловероятно, что Афганистан сам бы смог встать на демократический путь развития. И одной из первоначальных проблем в процессе налаживания мирной, демократической жизни внутри Афганистана, мне видится упорядочение уголовного законодательства, отражающие общепринятые достижения человечества в сфере защиты прав и свобод человека и искоренение религиозных и традиционных, в большинстве случаев, очень жестоких, наказаний за те или иные проступки.

Многие процессы, происходящие в Исламской Республике Афганистан (ИРА) за последние более чем 13 лет известны всему миру, и довольно хорошо освещались в средствах массовой информации. После терактов 11 сентября 2001 года в Соединенных Штатах Америки, при полной поддержке ООН было принято решение о введении войск на территорию Афганистана, так как правительство того времени, по заключению мирового сообщества, «являлось оплотом и рассадником» терроризма. С того времени, много чего произошло непосредственно в самом Афганистане, а также в коалиции большинства западных стран, чьи военные участвовали в операции в ИРА. Основными успехами, по заверению многих западных политиков, было заявление, что наконец-то в Афганистане был побежден терроризм, были проведены первые демократические выборы Президента страны, избран Парламент, где представлены разные

политические силы современного Афганистана, и что самое главное, что в Афганистане начали происходить по настоящему демократические процессы, главной целью которых является построение современного Афганистана, где защищаются, соблюдаются и гарантируются права человека.

Все вышеперечисленное имеет косвенное значение к моей исследуемой сейчас теме. Так как, до ввода войск под эгидой ООН, в ИРА фактически отсутствовала единая законодательная база. На большей территории страны, заменой, фактически всей правовой системы, выступал закон шариата, а в некоторых местностях действовали нормы обычного права, в том числе и так называемый, принцип талиона. Но так же, еще до начала «демократических» процессов на территории Афганистана, так же действовали и нормы светского права, одним из примеров которого можно привести Закон «О наказаниях», который был принят еще в 1976 года и который действовал до последнего времени. Но так же необходимо отметить, что многие статьи Закона «О наказаниях», тесно переплетались с нормами шариата. К примеру, согласно Закону «О наказаниях», одним из видов наказания за совершенную кражу, предусматривалось наказание, согласно мусульманскому праву, то движение «Талибан», которое признавало только нормы шариата, так же использовало мусульманское право, но при этом, применяя наиболее жестокие виды наказания, к примеру, за ту же самую кражу предусматривалось отсечение руки виновного.<sup>13</sup>

Но все это казалось было, в том, старом Афганистане, где взрывались буддийские святыне, где шла гражданская война между правительственными войсками и движением «Талибан», которое в дальнейшем, можно сказать, фактически стала полномочным правительством всего Афганистана, где о правах человека людям не было ничего не известно.

---

<sup>13</sup> Сарфераз В. Мусульманское право о преступлении и наказании // Вести. С-Петербург. ун-та. Сер. 6. 1998. Вып. 4. 12 п. л.

Как я уже упоминал выше, после введения войск западной коалиции под эгидой и санкцией ООН, в стране начались демократические преобразования. Был избран путем выборов Президент страны, Хамид Карзай, который был одним из немногих политиков Афганистана, который считался относительно либералом. Но даже Карзай действует довольно осторожно, когда речь идет о противостоянии самым консервативным религиозным и культурным силам Афганистана. Ведь мировоззрение человека, его понятие о жизни, изменить везде довольно сложно. Не говоря уже о таком патриархальном и довольно разношерстном обществе, как современный Афганистан.

Были приняты разные законы, по примеру законодательства западных стран, проводились определенные исследования и изучения местных обычаев, норм жизни населения Афганистана, но, тем не менее, законодательство Афганистана в большинстве случаев слепо двигалось к полной демократизации по примеру западных стран. Реформы, последовавшие в дальнейшем за этим, в первую очередь коснулись реформы уголовного законодательства страны. Была проведена судебная реформа, которая временно вернула Афганистан к судебной системе 1964 года, где опять же пересекаются нормы шариата и элементы европейских правовых систем. Несмотря на то, что в ней нет четких указаний относительно роли шариата, в ней отмечено, что законы не должны противоречить основным принципам ислама.

На сегодняшний день, по сообщениям многих правозащитных организаций,<sup>14</sup> в Министерстве Юстиции Афганистана рассматривается проект пересмотра Уголовного кодекса страны, который будет включать применение смертной казни через закидывание камнями за супружескую измену в отношении лиц, состоящих в браке, а также прилюдную порку в

---

<sup>14</sup> Доклад международной правозащитной организации Human Rights Watch по правам человека в Афганистане.

отношении лиц, не состоящих в браке и совершивших прелюбодеяние. То есть, фактически можно сказать, что все демократические процессы, которые в течение более 13 лет происходят в Афганистане, ни к чему не привели. Так как на лицо прямое нарушение прав человека. И это учитывая, что новое правительство Афганистана подписало и ратифицировало все основные международные конвенции по правам человека, в том числе, Международный пакт о гражданских и политических правах, по которому разрешается тем немногим странам, в которых продолжают применять смертную казнь, выносить смертные приговоры только за самые тяжкие преступления. Но как бы ни хотелось, но на сегодняшний день, отнести супружескую измену к категории дел особо тяжких, представляется во всем цивилизованном мире просто шокирующим. Не спорю, при совершении супружеской измены одним из супругов, это не будет его никоим образом красить и здесь больше все-таки данный проступок должен рассматриваться с позиции морали, максимум с позиции семейного кодекса, но ни как проступок не должен регулироваться уголовным кодексом. А учитывая санкцию статьи за данное, так сказать, «правонарушение» по новому проекту уголовного кодекса Афганистана, здесь даже и не прослеживается работа демократических организаций и демократических институтов власти западных стран.

В Министерстве Юстиции Афганистана разрабатывается даже процедура и условия, при которой действительно измена, или прелюбодеяние, как преступление, будет зафиксировано, как факт, и к ней уже будут применены меры уголовного наказания – согласно проекту Уголовного кодекса и непосредственно данной статьи, условием для применения высшей меры наказания за прелюбодеяние, то есть казни, путем закидывания камнями, будет являться наличие четверых очевидцев. То есть, такая страна как Афганистан, где до сих пор очень сильно развиты мусульманские, семейно-клановые обычаи, где женщины, до сих пор, не смотря на



подписание и соответствующих Конвенций правительством Афганистана, практически не имеют ни каких прав, измена будет устанавливаться путем опроса четверых очевидцев судом. По моему мнению, даже если измена будет совершенна, установить ее как факт, будет очень сложно. Ведь будет довольно интересно, какие вопросы будет задавать судья, что бы установить, что на самом деле было. И самого понятия «прелюбодеяние», «измена» можно трактовать довольно обширно. Для такой патриархальной страны, как Афганистан, за измену, возможно, будет приниматься и простое разговорное общение замужней женщины с другим мужчиной.

Супружеская измена, как таковая ни в одной из мировых религий, ни в одной стране мира, никогда не приветствовалась и осуждалась обществом, но это не выходило в большинстве случаев за рамки морального порицания.

Также необходимо отметить, что данная тенденция в мире набирает обороты. На сегодняшний день в мире имеется несколько стран, помимо Афганистана, где за супружескую измену, предусмотрено довольно жесткое наказание - в некоторых странах такие казни закреплены в законе и могут быть вынесены судом — это Индонезия (провинция Ачех), Саудовская Аравия, Судан и Северная Нигерия. Другие страны, где большая часть импровизированных самосудов населения приводят к побиванию камнями, — Пакистан, Ирак, Мали, Сомали. В Иране побивание камнями прописано в законе, хотя, как утверждают власти, в результате моратория десятилетней давности в стране такое наказание не применяют. Тем не менее, периодически появляются неподтвержденные сообщения о казнях через побивание камнями в Иране, о последнем таком случае стало известно в прошлом месяце. Что еще хуже, влиятельный Совет Стражей Ирана в апреле призвал дать отпор законодательным усилиям исключить побивание камнями из иранского законодательства. Вызывает тревогу тот факт, что список стран, законодательство которых предусматривает казнь через побивание камнями, растет. В конце

2013 года, по сообщениям средств массовой информации, султан Брунея Хассанал Болкиах распорядился, чтобы за супружескую измену смерть через побивание камнями «были добавлены к уголовному кодексу Брунея в следующем году».<sup>15</sup>

И как не прискорбно отмечать, данным наказаниям в большинстве случаев подвержены женщины. Так как из приведенного выше списка стран, почти все являются странами с мусульманской правовой системой, где мужчина имеет намного больше прав перед женщиной, в том числе и в процедуре развода.

Но вернемся к уголовному праву Афганистана и его сегодняшним проблемам. До последнего времени, как такого кодифицированного единого уголовного кодекса в Афганистане не было. В Афганистане уголовные наказания разбросаны по разным законам страны и содержатся, в частности, в Законе о наказаниях 1976 г., Законе о воде 1981 г., Правилах дорожного движения 1981 г. и некоторых других законах. Уголовные наказания за ряд преступлений предусмотрены также нормами шариата. В круг наказаний по мусульманскому уголовному праву входят кисас, диат, худуд и тазир. В уголовном законодательстве Афганистана отсутствуют такие виды наказаний, как пожизненное лишение свободы, арест, штраф-дни, обязательные неоплачиваемые общественные работы в пользу общества, исправительные работы. По моему мнению, было бы целесообразно ввести их в круг уголовных наказаний Афганистана, чтобы с их помощью сократить как применение смертной казни, так и назначение телесных и членовредительских наказаний, характерных для мусульманского уголовного права, в том числе, если местные правоведы хотят при участии государства оберегать население от измен, то и ввести хотя бы альтернативное наказание, но не как связанное со смертью или физического страдания субъекта преступления. А также проводить среди местного населения

---

<sup>15</sup> По данным интернет издания Australian, октябрь 2013 года

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

разъяснительную работу, хотя это и не простое дело ломать стереотипы, которые существовали веками.

*Воробьев П.С. – аспирант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов [ravel-vorobev-  
1988@mail.ru]*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ  
КОМПЬЮТЕРНОМУ ТЕРРОРИЗМУ И ИНЫМ  
ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В СФЕРЕ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**Галушкин А.А.**

Современный мир – это мир информационных технологий. Информационные технологии применяются во всех точках земного шара и проникли практически во все сферы жизнедеятельности человека.

С появлением новых технологий, наряду с мирным использованием данные технологии стали использоваться как военными и спецслужбами, так и преступниками.

Со временем данная проблематика стала набирать обороты и в научном мире появились новые термины: такие как кибертерроризм (компьютерный терроризм) и др. Также подобные преступные действия со временем закрепились в законодательствах различных стран.

Так, например, в современной России действующим Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрено наказание за «Неправомерный доступ к компьютерной информации» (ст. 272 УК РФ), «Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ» (ст. 273 УК РФ), «Нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей» (ст. 274 УК РФ).

А во Франции, к примеру, к терроризму относится "хищения, вымогательства, уничтожение, повреждение или порча

информации или информационных ресурсов в целях запугивания или устрашения населения" (ст. 421-1 УК Франции)<sup>16</sup>.

В соответствии со статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации относится обеспечение национальной безопасности, направленное на защиту национальных интересов и национальных ценностей. К данному определению, несомненно, относится и национальная информационная безопасность – коллективная информационная безопасность.

Однако некоторые правоведы, ссылаясь на то, что Интернет по своей природе является глобальной информационно-телекоммуникационной сетью, высказывают мнение о том, что пользователи Интернет-сообщества должны сами выработать нормы поведения в сети, а также обеспечить их исполнение<sup>17</sup>, но по мнению автора такой подход нельзя считать в полной мере разумным.

Даже в "многонациональном государстве интересы различных социальных слоев могут быть обеспечены только ... с учетом национальных, социально-экономических, географических, демографических и других особенностей регионов"<sup>18</sup>.

В случае же глобального Интернет-сообщества мы говорим о почти 200 государствах мира и о тысячах национальностей, народностей и других носителей культурных обычаев и

---

<sup>16</sup> *Омаева Ж.З.* Основы противодействия терроризму в Российской Федерации: организационно-правовой аспект // Правовая инициатива. 2013. № 8. С. 15.

<sup>17</sup> *Кулагин А.О.* Правая культура как основа гражданского общества // Правозащитник. 2012. № 3.

<sup>18</sup> *Новицкая Л.Ю.* Цели, задачи и место института образования в демократическом правовом государстве // Правозащитник. 2013. № 1. С. 18.

исторической памяти. Представляется весьма маловероятным что, принимая во внимание современный уровень правовой культуры и правовой грамотности, Интернет-сообщество в глобальном контексте сможет выработать сколько-нибудь действенные механизмы саморегулирования.

Кроме того, не следует забывать, что "развитие любого государства тесно связано с экономической его основой и сферой обеспечения национальной безопасности"<sup>19</sup>, в том числе соответственно и информационной, а "правоотношения в сфере обеспечения безопасности личности – это общественные отношения, основанные и урегулированные императивными нормами ... права в сфере обеспечения безопасности личности, где носителем юридической обязанности всегда выступает государство (за исключением случаев, когда нарушителем права является лицо), а носителем юридического права выступает личность"<sup>20</sup>.

Информационно-телекоммуникационная сеть Интернет по своей природе является международной, соответственно значительная часть действий не может быть урегулирована нормами национального права.

Кроме того, нормы международного права способствуют устранению коллизий национальных законодательств и создают основу для демократического развития и защиты прав человека и гражданина, путем унификации базовых норм и принципов, а также призваны содействовать в организации международного

---

<sup>19</sup> *Сороковой А.В.* Экономическая безопасность: актуальные проблемы современности // Правовая инициатива. 2013. № 9. С. 4.

<sup>20</sup> *Брагин И.А., Чесноков Н.А.* Информационная безопасность обучающихся в образовательном учреждении высшего юридического профессионального образования // Правовая инициатива. 2013. № 10. С. 5.

взаимодействия в целях противодействия посягательствам на информационную безопасность государств участников. Указанное может быть достигнуто путем принятия актов ООН, конвенций, подписания межправительственных и/или межведомственных соглашений.

С учетом вышеизложенного необходимо активизировать и систематизировать работы по международно-правовому регулированию глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет и её национальных сегментов, а также выработать отвечающие сегодняшнему дню национальные нормы<sup>21</sup>.

С учётом специфики международных отношений необходимо также работать и над национальным правовым полем, развивать национальные инструменты, в том числе активно привлекать органы прокуратуры.

"Прокуратура как орган государственной власти имеет три основных функции: правозащитную, правоохранительную и надзорную" и направленное в конечном счете на укрепление законности<sup>22</sup>.

Одной из таких попыток, в некоторой мере можно считать Федеральный закон от 29.12.2010 № 436 «О защите детей от информации, причиняющий вред их здоровью и развитию», который "внес достаточно много противоречивых моментов как в правовом поле защиты детей от информации, причиняющий вред

---

<sup>21</sup> *Галушкин А.А.* Защита прав и свобод в глобальной сети Интернет // Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе. 2012. № 1. С. 42-43.

<sup>22</sup> *Курицер К.М.* Этапы развития правоохранительной функции прокуратуры // Правозащитник. 2013. № 1. С. 16.

их здоровью и развитию, так и в практике данного вопроса"<sup>23</sup> и очевидно требует соответствующей доработки с последующим внесением изменений.

*Галушкин А.А. – кандидат юридических наук, доцент, доцент международного уровня кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов, главный научный сотрудник Международного института информатизации и государственного управления им. П.А. Столыпина, старший научный сотрудник Московского городского психолого-педагогического университета [alexander.galushkin@yandex.ru]*

---

<sup>23</sup> Брагин И.А., Чесноков Н.А. Информационная безопасность обучающихся в образовательном учреждении высшего юридического профессионального образования // Правовая инициатива. 2013. № 10. С. 5.



## **ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В КОНСТИТУЦИИ КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Гладченко Н.Г.**

Правовая система Китая - одна из старейших в мире. Государство и право возникли в Китае во II тысячелетии до н. э. и в течение значительного периода развивались под сильным влиянием философских учений даосизма, конфуцианства и легизма. Поскольку уважение к наследию предков, их традиций рассматривается как одна из высших социальных ценностей, без учета влияния этих философских учений невозможно понять правовую систему, которая сформировалась в Китае.

Китайское государство обеспечивает права своих граждан через всестороннее развитие общества, повышая уровень демократии и открытости.

Факты, свидетельствующие о прогрессе страны в этом вопросе, изложенные в опубликованной 14 мая Пресс-канцелярией Госсовета КНР Белой книге "Прогресс Китая в области защиты прав человека в 2012 году"<sup>24</sup>. Для такой населенной страны как Китай, имеющий более 1,3 млрд граждан, было бы невозможно защитить их права и интересы, не развив сначала экономику, не накормив и не одев их. Развитие - ключ к решению всех существующих проблем и продвижения прогресса в правах человека в Китае... Китай соединил права человека в себя с начинаниями в развитии экономики, политики, культуры, социальной сферы и экологии", - утверждают авторы документа объемом 21 тыс. иероглифов.

"Белая Книга"<sup>25</sup> охватывает 6 основных сфер жизни:

---

<sup>24</sup> Белая книга "Прогресс Китая в области защиты прав человека в 2012 году" [Электронный ресурс]

<sup>25</sup> Белая книга «Достижения в деле защиты прав человека в Китае в 2009 году» [Электронный ресурс].

URL: [http://www.russian.china.org.cn/news/txt/2010-09/27/content\\_21017281.htm](http://www.russian.china.org.cn/news/txt/2010-09/27/content_21017281.htm)

[russian.china.org.cn/news/txt/2010-09/27/content\\_21017281.htm](http://www.russian.china.org.cn/news/txt/2010-09/27/content_21017281.htm)

экономику, политику, культуру, общественную жизнь, экологическую культуру, международные контакты и сотрудничество. Ее создатели подчеркивают, что "за годы повседневных усилий в стране достигнут высшего уровня стандартов жизни, демократии, верховенства права, культурного развития, социальной защищенности и экологической безопасности".

Отдельно описывается право граждан на информацию и на свободу слова, которые значительно выросли по мере развития информационных технологий в стране. Как достижение в этом разделе описывается то, сколько правительственных структур обнародовали свои бюджеты и расходы.

В книге упоминается о том, что Китай, как государство развивается, сталкивается с рядом серьезных проблем. Среди них - большая численность населения, серьезный разрыв в уровнях экономического развития между регионами. Дают о себе знать и ограниченное количество природных ресурсов и экологические проблемы. Вопрос несбалансированного, нескоординированного и неустойчивого развития в Китае по-прежнему остаются актуальными.

Нынешний период определяется в Конституции Китайской Народной Республики<sup>26</sup> как «начало стадии построения социализма», а китайское общество - как социалистический строй. В то же время Конституция определяет «социализм с китайской спецификой», и «модернизированный социализм». В КНР положены начала для реализации социалистической модернизации общества, что в свою очередь должно обусловить создание зрелого социалистического общества приблизительно в периоде ста лет. В

---

<sup>26</sup> Белая книга: Китайский народ сегодня как никогда пользуется всесторонними, реальными и достаточными правами человека [Электронный ресурс]. URL: <http://www.russian.people.com.cn/31521/3784263.html>.

Конституции говорится, о том что класс эксплуататоров был ликвидирован, но вместе с тем упоминается о враждебном влиянии извне. Основной закон КНР содержит множество демократических положений, которые раскрывают права граждан, но имеют ряд различий, с одной стороны представлены права трудящихся, а с другой - права других членов общества.

В КНР действует социалистическая концепция прав человека, которая отвергает взгляд на естественные права и связывает юридический статус личности с природой общества и государства. В наибольшей степени широкими правами в КНР, как и в других странах, наделены граждане государства. Гражданами в Китае считаются лица, у которых хотя бы один из родителей является китайским поданным, рожденным на территории Китая или иной страны, но не имеющий гражданства этой страны. В китайское гражданство могут быть обращены лица, имеющие близких родственников в Китае или у них или другие весомые основания (вопрос рассматривается министерством общественной безопасности). В Китае не признается двойное гражданство, права и интересы иностранцев охраняются законом.

Ст. 33 Конституции КНР закрепляет равные права граждан, перед законом, ст. 48 - равноправие женщин и мужчин во всех областях общественной жизни. Конституция охватывает в достаточной степени широкий список прав и свобод граждан КНР, а также их обязанностей перед государством и обществом, при этом особое внимание обращено на закрепление социально-экономических прав и свобод. Под эту категорию принято относить право на трудовую деятельность, отдых, право на получение материальной помощи от государства и общества в старости, в случае болезни или потери трудоспособности, право получения на пенсионное обеспечение, право собственности и ее наследования, право на образование. Кроме того, в Конституции закреплена ряд прав в социально-культурной сфере, в частности, свободу научно-исследовательской деятельности, литературно-художественного творчества и деятельности в других областях

культуры (ст. 47).

Конституционные обязанности Граждан КНР имеют некоторые характерные особенности. По сравнению с другими странами, прежде всего можно отметить, что в Китае намного более широкий круг обязанностей, при том что ряд обязанностей представляют собой совокупность моральных и правовых обязательств. Примечательно, что некоторые обязанности, закрепленные Конституцией КНР чисто нравственного толка. К числу основных обязанностей граждан КНР, относятся круг обязанностей придерживаться Конституции и законов страны сохранять государственную тайну; оберегать общественную имущество; не нарушать трудовую дисциплину и социальный режим, почитать нормы общественной морали сохранять безопасность, честь и круг интересов родины, защищать родину и отвращать агрессию, при этом военная служба и участие в народном ополчении является почетной обязанностью граждан; защищать целостность государства и единство всех национальностей страны; в соответствии с законом уплачивать налоги. Праву на образование соответствует конституционная обязанность учиться, а правую на труд - почетная обязанность всех трудоспособных граждан работать. К числу обязанностей обозначенных в Конституции КНР относится обязанность родителей содержать и воспитывать несовершеннолетних детей, а совершеннолетних детей - содержать и поддерживать родителей. Китайская конституция содержит также некоторые специфические обязанности, так китайская семья должна планировать рождаемость, что, в первую очередь, связано с проблемами демографии в Китае. Так в сельской местности семье можно иметь не более двух детей, для городской семьи - не более одного.

В Ст.51 Конституции КНР отмечено, что граждане должны осуществлять свои права и свободы без ущерба государству, коллективу и обществу, а также законным правам других граждан. Эта статья иллюстрирует традиционные для Китая взгляды, в которых государство доминирует над личностью, а коллективные

интересы в общественной жизни преобладают над частными. Статья Конституции наглядно иллюстрирует традиционные для Китая взгляды на роль человека в обществе, умаляя ценность отдельной человеческой личности и акцентируя внимание на преобладание коллективистских начал в общественной жизни.

КНР продолжает расширять обмены со всеми заинтересованными странами, учиться у других государств, активнее участвует в различных международных программах по проблемам прав человека, ведет себя как ответственный участник мирового сообщества и вносит свой вклад в гармоничный мир и процветание.

Президент Китайского общества изучения проблем прав человека Ло Хайцай, в свою очередь, отмечает, что Китай за последние годы сделал очень многое в обеспечении прав человека. Самым главным достижением здесь считают то, что Китай стал первой в мире страной, которая вдвое сократила количество бедного населения и накормила пятую часть планеты при наличии менее 10% пахотных земель в мире и чуть более 20% водных ресурсов. Он также остановился на теме защиты экологии как одной из насущных задач обеспечения права человека на существование.

Таким образом, Китайская Народная Республика прилагает много усилий для улучшения ситуации в сфере прав человека и готова сотрудничать в этом вопросе со всеми странами, но не допускать при этом давления извне.

*Гладченко Н.Г. – студент Российского университета дружбы народов [gladchenko.natal@mail.ru]*

## **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РАЗМЕЩЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА КАК ОДИН ИЗ ЭТАПОВ ПРОЦЕССА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК: ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

**Гоц Е.В.**

Важным инструментом создания эффективной экономики является развитие предпринимательства. Однако инициатива и усилия предпринимателей часто наталкиваются на административные барьеры, воздвигаемые органами государственной власти и местного самоуправления. Недостаточно просто сказать, что различные проверки «создают напряженность в работе проверяемых субъектов»<sup>27</sup>. По словам Президента РФ, основной причиной медленного роста малого бизнеса продолжает оставаться чрезмерной административный прессинг: уже на стадии открытия дела предприниматели вынуждены пройти длинный список согласований, большинство из которых в федеральном законодательстве просто отсутствуют<sup>28</sup>. Даже на стадии открытия предприниматели вынуждены проходить целый ряд согласований – надзор за бизнесом происходит по 45 направлениям под руководством 30 ведомств<sup>29</sup>. И.А. Антропенко отмечает, что в настоящее время бизнесмену приходится, так или иначе, платить за каждый эпизод отношений с контрольно-разрешительной системой государственной власти<sup>30</sup>. И если представителям крупного бизнеса ещё удаётся эти отношения

---

<sup>27</sup> Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на заседании Президиума Государственного Совета в г.Тобольске // Российская газета. 2008. 28 марта.

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> Выступление Президента РФ Д.А. Медведева на заседании Президиума Государственного Совета в г.Тобольске // Российская газета. 2008. 28 марта.

<sup>30</sup> Антропенко И.А. Проблема противодействия развитию малого предпринимательства // Российский следователь. №3. 2003.

оптимизировать, то субъекты среднего и малого предпринимательства часто подвергаются массивному, чрезмерному прессингу со стороны административных структур.<sup>31</sup>

Административные барьеры не просто являются препятствием на пути развития предпринимательства, но и создают дополнительные стимулы ухода бизнеса в теневую экономику с целью снижения непроизводительных затрат и так называемых бюрократических рисков. «Чиновники замучили предпринимателей проверками, вымогательством. Они мешают развитию бизнеса, тормозят практически все инициативы по расширению производства и сферы услуг», - отмечает в своей статье В. Сергеев<sup>32</sup>.

Результаты обследования малого бизнеса в одном из субъектов РФ подтвердили предположения о значительных препятствиях на пути предпринимателей. Типичными выступают, например, барьеры при регистрации и лицензировании, но особенно бизнесмены отметили «наличие неоправданно широких полномочий государственных органов за деятельностью субъектов малого предпринимательства, многочисленность проверок»<sup>33</sup>. По данным Торгово-промышленной палаты РФ, несмотря на принимаемые меры по преодолению административных барьеров,

---

<sup>31</sup> Плешакова О.В., Королёв А.Н.. «Обеспечение прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) // Юридический Мир. 2003. №10.

<sup>32</sup> Сергеев В. Применение закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) // Право и экономики. №4. 2002.

<sup>33</sup> Антропенко И.А. Проблема противодействия развитию малого предпринимательства // Российский следователь. №3. 2003.

23% обращений малых и средних предпринимателей связаны с нарушениями порядка проведения контрольных мероприятий<sup>34</sup>.

Ситуацию с коррупцией в сфере проведения проверок предпринимателей иллюстрирует и следующие примеры. В рейтинге самых больших взяток за 2009 год целых три дела затрагивали контрольную деятельность. Например<sup>35</sup>, был задержан оперуполномоченный ОРБ №6 МВД России (в сфере потребительского рынка), который через сеть посредников вымогал деньги в сумме 120 тысяч долларов у генерального директора ООО за прекращение проверки хозяйственной деятельности данной организации. Также, в мае 2009 года, по материалам ДСБ, СКП возбудил уголовное дело в отношении заместителя начальника 38 отдела Управления «К» Бюро специальных технических мероприятий МВД России, который получил взятку в размере 200 тысяч долларов за возврат изъятой компьютерной техники и документации, а также прекращение проверки коммерческой организации. Наконец, в этот список попал и старший оперуполномоченный 4 отдела Оперативно-розыскного бюро № 11 МВД России, вымогавший взятку в размере 1 миллиона рублей за прекращение проводимой в отношении ООО проверки финансово-хозяйственной деятельности.

Такова подоплёка принятия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Вышесказанное в совокупности указывает на то, что создана благоприятная почва для злоупотреблений со стороны должностных лиц, контролирующих

---

<sup>34</sup> Предпринимательское (хозяйственное) право: Учебник / Под. ред. В.В.Лаптева, С.С. Занковского. М.: Волтерс Клувер, 2006.

<sup>35</sup> [www.newsru.com](http://www.newsru.com) – «Самые громкие коррупционные преступления, выявленные в МВД в 2009 году».



органов, что, в свою очередь, влечет за собой серьезные дополнительные издержки предпринимателей. По утверждениям законодателей, принятие законодательного акта, регулирующего, строго говоря, проведение проверок, являлось необходимым для построения правового государства, так как подобным Федеральным законом реализуется конституционное право граждан на свободу экономической деятельности, закрепленное Конституцией РФ. Но это лишь слова. Способен ли данный закон действительно защитить права предпринимателей на практике? Достигаются ли цели, поставленные законодателем? Действительно ли законодатель «пошел навстречу желаниям предпринимателей», или данный закон является недостаточно эффективным? Это вопросы, на которые предстоит ответить далее. Будучи специфическим видом деятельности, контроль имеет сложную структуру и проявляется в различных аспектах, что обуславливает различные характеристики его понятия, а подчас не совсем точные представления о нём<sup>36</sup>. На данный момент спор частично разрешен включением понятия контроля в статью 2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Сразу же необходимо отметить, что данный закон не проводит различия между терминами контроль и надзор. В сущности, на законодательном уровне ни в одном акте до конца не прояснен вопрос относительно того, как соотносятся понятия контроль и надзор. В ФЗ «О защите прав юридических лиц...» они употребляются как синонимы, хотя в доктрине и существует разграничение данных понятий. Однако и среди теоретиков не существует единого мнения. Одни видят разницу в возможности контролирующего органа отменить акты подконтрольного другие

---

<sup>36</sup> Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности: Теоретико-правовой аспект. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2004.

ставят во главу угла наличие субординационных отношений между проверяющим и проверяемым.

Анализ юридической литературы показывает, что научные дискуссии вокруг понятий "контроль" и "надзор" ведутся достаточно давно и свидетельствуют о наличии полемики в данной сфере. В этой связи возникает ряд вопросов, в частности: совпадают ли по своему фактическому и юридическому содержанию понятия "контроль" и "надзор"? Если не совпадают, тогда что характерно для контроля, а что - для надзора? Рассмотрим некоторые из имеющихся в научной литературе суждений по этим вопросам.

В Энциклопедическом словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона государственный контроль определяется в общем смысле как наблюдение за правильностью и законностью поступления государственных доходов и производством расходов. Здесь же дано пояснение, что "государственный контроль представляет собой самостоятельное государственное установление, во всем равное с другими министерствами". Особый интерес представляет то, что свою контрольную деятельность учреждение, по мнению авторов словаря, осуществляет в форме надзора. Следует отметить, что для указанного выше словаря характерны следующие употребляемые по тексту выражения: "надзор государственного контроля выражается", "на обязанности государственного контроля лежит надзор за тем, чтобы, независимо от законности и правильности расходов, все хозяйственные операции казны производились с возможно большей для нее выгодой".<sup>37</sup>

Таким образом, Энциклопедический словарь рассматривает контроль как специальное учреждение, осуществляющее свою

---

<sup>37</sup> Энциклопедический словарь / Изд. Ф.А. Брокгауз и И.А. Ефрон. Т. 9. СПб., 1895. С. 408 - 411.

деятельность в форме надзора (установление, в терминологии того времени), т.е. как организационно-правовую форму надзора.

В понятие "надзор" и производные от него термины справочные издания вкладывают следующее: "присмотръ, насматривать, наблюдать, наглядывать; надзиратель - смотритель, насмотрщик";<sup>38</sup> "наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля";<sup>39</sup> "наблюдение с целью присмотра, проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо".<sup>40</sup> Обращение к словарям свидетельствует о смысловом совпадении терминов "контроль" и "надзор". Понятия "контроль" и "надзор" широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако до сих пор эти понятия не стали терминами, полностью отражающими их терминологическую сущность. Конституция Российской Федерации уделяет незначительное внимание вопросам терминов "контроль" и "надзор" (например, п. "а" ст. 71).

По мнению Д.Н. Бахраха, контроль представляет собой атрибут административной власти как одну из важнейших её функций, включающую наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций<sup>41</sup>. В то же время надзор представляет собой надведомственный, специализированный, систематический

---

<sup>38</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1999. Т. 2. С. 401.

<sup>39</sup> Словарь современного русского литературного языка. М., 1958. Т. 7. С. 150.

<sup>40</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 10-е изд., стереотип. М.: Сов. энциклопедия, 1973. С. 377.

<sup>41</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 439.

контроль государственной администрации за соблюдением гражданами и организациями правовых и технико-правовых норм<sup>42</sup>.

По мнению Н.М. Конины контроль в отличие от надзора характеризуется возможной наибольшей глубиной проверки и всесторонностью оценки деятельности подконтрольных субъектов<sup>43</sup>. Таким образом, делает вывод Н.М. Конин, различие между контролем и надзором проявляется в широте охвата обследованием сферы деятельности, а также в специфике методов и правовых форм воздействия. Контроль осуществляется не только за законностью, но и целесообразностью действий подконтрольных субъектов, а при надзоре проверяется только соответствие действий поднадзорных субъектов установленным правилам<sup>44</sup>. Ю.А. Тихомиров называет контроль в качестве одной из традиционных функций управления и при этом обращает внимание на возрастание тенденции расширенной трактовки контроля, осуществляемого не только государственными органами, но и иными звеньями социального управления<sup>45</sup>. Б.К. Мецаев пишет: «принципиальное отличие контролирующего органа от органа, осуществляющего надзор, состоит в том, что последний не обладает правом устранения нарушений закона, но добивается этого от соответствующего органа или должностного лица либо в судебном порядке<sup>46</sup>». О.М. Шестоперов и

---

<sup>42</sup> Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. М.: Норма, 2005. С. 439.

<sup>43</sup> Конин Н.М. Административное право России: Учебник / Под редакцией Н.М. Конины, Ю.Н. Старилова. Саратов.: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2006. С.324.

<sup>44</sup> Там же.

<sup>45</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С.409.

<sup>46</sup> Мецаев Б. К. Юридическая природа контрольной деятельности: Теоретико-правовой аспект. Диссертация на соискание ученой степени

И.В.Калинина в своей работе отмечают, что «при осуществлении контроля орган исполнительной власти, орган государственного управления может непосредственно вмешаться в деятельность подконтрольного объекта, давать указания, нацеливать на принятие определенных решений, на издание каких-либо актов, которые были бы направлены на устранение недостатков и т.д. В отличие от контроля при проведении надзорных мероприятий орган не вправе вмешиваться в деятельность поднадзорного объекта; он должен выявить нарушения закона, реагировать при помощи своих средств, но не может давать никаких указаний»<sup>47</sup>. С точки зрения В.П. Уманской, полномочия органов, осуществляющих государственный контроль, включают в себя проверку состояния дел подконтрольного объекта не только с точки зрения законности, но и с точки зрения целесообразности принимаемых решений. Надзорная же деятельность ограничена проверкой законности действий конкретного объекта надзора<sup>48</sup>.

Очевидно, что понятия государственного контроля и надзора тесно переплетены. По мнению некоторых авторов<sup>49</sup>, надзор – это ограниченный, суженный контроль. Объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, административный надзор всегда специализирован, направлен на соблюдение специальных правил (санитарных, ветеринарных,

---

кандидата юридических наук. М., 2004.

<sup>47</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М., 2005.

<sup>48</sup> Уманская В.П. «Проблемы законодательного определения полномочий федеральных служб в сфере контроля и надзора». Сборник научных трудов. Административное право. Теория и современность. М.: Проспект, 2006.

<sup>49</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник. М.: Норма, 2000.

таможенных). Тем не менее, до сих пор в разных правовых источниках представлены противоположные точки зрения. Так, в соответствии с одной из них, надзор входит в контроль, как его составная часть. В соответствии же с другой контроль входит в надзор.

Разграничение понятий контроль и надзор способствовало бы более правильному анализу деятельности органов, осуществляющих проверки соблюдения требований законодательства, и, соответственно, в дальнейшем определению четкой позиции судебных органов по вопросу применения законодательно регламентированных определений понятия «государственный контроль (надзор)». В настоящее же время несоответствие между данными понятиями, содержащимися в различных нормативных правовых актах, а также в конкретных перечнях мероприятий, включенных в понятие контроль (надзор), создает коллизии на практике, в том числе при применении рассматриваемого Закона<sup>50</sup>. Отсутствие единства среди правоведов также снижает вероятность применения доктринальных положений на практике, хотя разграничение «контроля» и «надзора» могло бы повлиять на объем законодательно предоставленных контролирующим органам прав и обязанностей.

Устранить сложившиеся противоречия возможно только после разработки и создания определенной концепции или теории соотношения терминов "контроль" и "надзор", "контрольная и надзорная деятельность" и, соответственно, формирования системы органов государственного контроля и надзора. Отсутствие достаточно четкого разграничения сущности понятий "контроль" и "надзор" на законодательном уровне обуславливает наличие различных подходов в определении данных терминов с

---

<sup>50</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М., 2005.

научной точки зрения. Причем точки зрения некоторых ученых существенно различаются, нередко один и тот же вид деятельности может называться как контролем, так и надзором. Единства в понимании правовой сущности данных понятий, их форм и методов на данный момент нет.

В связи с этим важно сформулировать единое многоаспектное определение терминов "контроль" и "надзор". Как нам представляется, под контролем следует понимать систему действий по наблюдению, проверке процессов, протекающих в коллективах людей, в обществе, в государстве, по выявлению фактического положения дел, сравнению полученных результатов с предварительно определенными целями, установленными нормами, стандартами и так далее, устранению выявленных недостатков и оценке эффективности управляющего воздействия. Таким образом, контроль способствует защите конкретных ценностей и общественных отношений; обеспечивает их сохранение и прогрессивное изменение, утверждение и развитие достигнутых положительных результатов, преодоление отрицательных отклонений от требуемого поведения и деятельности, соблюдение законности и дисциплины; оказывает положительное влияние на деятельность как объекта контроля, так и субъекта управления. Что же касается надзора, то, как верно, на наш взгляд, указывает Ю.А. Андреева, это есть система установленных законами и иными нормативными правовыми актами действий и мероприятий, осуществляемых специально уполномоченными органами исполнительной власти и их должностными лицами, направленных на обеспечение соблюдения законов и законности государственными органами и

учреждениями, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.<sup>51</sup>

Приведенные дефиниции исследуемых понятий позволят избежать понятийной неопределенности и теоретической деструктивности. Понятие государственного контроля в новом законе существенно отличается от того, которое было дано в старом. В ФЗ №134-ФЗ 2001<sup>52</sup> года под государственным контролем (надзором) понималось проведение проверки выполнения предпринимателем обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных законом. Подобная формулировка создавала много практических проблем. В судебной практике встречались случаи, когда в ходе рассмотрения арбитражного спора приходилось проводить анализ содержания, которое вкладывается в понятие «государственный контроль» в различных законодательных актах. Например, в одном из дел<sup>53</sup> доводы заявителя кассационной жалобы сводились к тому, что к правоотношениям сторон должен быть применен Федеральный закон № 134-ФЗ поскольку государственный контроль, осуществляемый антимонопольным органом, имеет содержание, идентичное государственному контролю, предусмотренному рассматриваемым Законом<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Андреева Ю.А. К вопросу о соотношении понятий "контроль" и "надзор"//Административное право и процесс. 2009. N 2. С. 34.

<sup>52</sup> Федеральный закон от 08.08.2001 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3436.

<sup>53</sup> Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 28 августа 2002 года №А33-17131/01-С3(а)-Ф02-2430/02-С1// Опубликовано не было.

<sup>54</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц



Как видно из этого определения, контроль понимался очень узко, и в научной литературе тут же появились мнения о необходимости «усилить акцент на проверке соблюдения предпринимателями обязательных требований предъявляемых именно к их деятельности» в целом, а не только к требованиям касательно товаров, работ или услуг<sup>55</sup>. Эти позиции были восприняты законодателем. Действительно, в новом законе понятие претерпело принципиальные изменения, но, возможно, не в лучшую сторону. Определение можно разделить на две группы действий, которые и представляют собой госконтроль:

1) деятельность уполномоченных органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований, установленных законом, посредством организации и проведения проверок и принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

2) деятельность уполномоченных органов по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Возможно, данное понятие и устранило недочеты предыдущего определения, но необходимо отметить, что и оно не лишено недостатков. В первую очередь в глаза бросается тот факт, что на первом месте в рамках госконтроля идёт «выявление и пресечение нарушений», и только потом «наблюдение за исполнением обязательных требований». Подобный подход ни

---

и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М., 2005.

<sup>55</sup> Отнюкова Г.Д. Государственное регулирование и контроль предпринимательской деятельности // Закон. №12. 2005.

коим образом не стыкуется с презумпцией невиновности предпринимателя, закрепленной в этом же законе. Таким образом, полных и бесспорных определений контроля и надзора, которые осуществляются органами исполнительной власти, в законодательстве нет. Итак, с учётом вышеизложенного становится ясно, что и у предпринимателей, и у правоведов складывается неоднозначное отношение к этому Закону. «Масла в огонь» подливает вопрос о сфере применения данного ФЗ, которая является чрезвычайно узкой (критика в отношении сферы применения сквозит в отношении многих законов. Например, в отношении Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»<sup>56</sup>, который не распространяется на внушительный список видов деятельности)<sup>57</sup>.

В соответствии со статьей 1, Федеральный закон «О защите прав юридических лиц...» не применяется к довольно широкому спектру мероприятий по контролю. По своему характеру все изъятия делятся на несколько составных частей. Прежде всего, из сферы регулирования исключены мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля.

Однако важнее всего то, что Закон не распространяется на производство по делам о нарушении антимонопольного законодательства, проведение контроля за осуществлением

---

<sup>56</sup> Федеральный Закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ (в ред. от 27.12.2009) «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. 2001. N 33 (часть I). Ст. 3430.

<sup>57</sup> Отнюкова Г.Д. Государственное регулирование и контроль предпринимательской деятельности // Закон. №12. 2005.

иностранных инвестиций, контроля за экономической концентрацией, анализа рынка, определение состояния конкуренции, а также не применим к действиям государственных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, осуществлении прокурорского надзора и правосудия, проведении административного расследования, финансового контроля и финансово-бюджетного надзора, налогового контроля, валютного контроля, контроля на финансовых рынках, банковского надзора, контроля за соблюдением требований законодательства о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве, осуществлении государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Следовательно, указанные виды деятельности регламентированы иными федеральными законодательными актами, нежели комментируемый Закон. Это либо специализированное законодательство по направлениям деятельности, либо по видам товаров, работ или услуг. Например, налоговый контроль подробно регламентируется законодательством о налогах и сборах. Кроме того, важно подчеркнуть, что комментируемый Закон не распространяется на контрольные мероприятия, проводимые налоговыми органами в целях проверки соблюдения организациями и индивидуальными предпринимателями законодательства о применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением, и на отношения, возникающие при осуществлении контроля за оборотом спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции. Валютный контроль регулируется Федеральным

законом «О валютном регулировании и валютном контроле»<sup>58</sup>, бюджетный контроль – Бюджетным кодексом<sup>59</sup>.

Основными законодательными актами для банковского и страхового надзора, а также для других видов специального государственного контроля за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на финансовом рынке служат: Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»<sup>60</sup>, Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»<sup>61</sup>, Закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации»<sup>62</sup>. В сфере транспортного контроля применяется, например, Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения»<sup>63</sup>. Проведение таможенного контроля подробно регламентировано

---

<sup>58</sup> Федеральный закон от 10.12.2003 N 173-ФЗ (ред. от 22.07.2008) "О валютном регулировании и валютном контроле" (принят ГД ФС РФ 21.11.2003) // СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4859.

<sup>59</sup> Зыкова И.В. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М.: Ось-89, 2006.

<sup>60</sup> Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 25.11.2009) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" (принят ГД ФС РФ 27.06.2002) // СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

<sup>61</sup> Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "О рынке ценных бумаг" (принят ГД ФС РФ 20.03.1996) // СЗ РФ. N 17. 1996. Ст. 1918.

<sup>62</sup> Закон РФ от 27.11.1992 N 4015-1 (ред. от 30.10.2009) "Об организации страхового дела в Российской Федерации" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. N 2. Ст. 56.

<sup>63</sup> Федеральный закон от 24.07.1998 N 127-ФЗ (ред. от 17.07.2009) "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения" (принят ГД ФС РФ 02.07.1998) // СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3805.

Таможенным кодексом РФ. Также предпринимателю могут пригодиться УПК РФ, ГПК РФ, АПК РФ, КоАП РФ, Федеральные законы «О прокуратуре Российской Федерации», «О милиции» и т.д. Таким образом, поиск сферы, где можно применить рассматриваемый Закон, представляет собой задачу не из простых. Очевидно полное отсутствие унификации норм о госконтроле. К сожалению, настоящий Закон не ограничил произвола именно тех органов, которые и проявляют повышенную ретивость в отношении бизнесменов<sup>64</sup>. Результаты анкетирования показывают, что список «завсегдатаев» чужих офисов и складов оказался следующим: налоговая инспекция, пожарные, санэпидемслужба, милиция, госторгинспекция<sup>65</sup>.

«Рекламная кампания», которая сопутствовала принятию и началу действия ещё Федерального закона № 134-ФЗ, была несколько дезориентирующей для предпринимательства, не знакомого с юридическими тонкостями: бизнесменам представлялось, что теперь они будут всегда защищены от любой приходящей к ним проверки. Именно поэтому, подсознательно, наряду с Конституцией, рассматриваемый Закон одним из первых приходит в голову предпринимателю, когда он считает свои права незаконно нарушенными государственными органами. Еще до его принятия спрос на законодательный акт такого рода был значителен, он также был чрезвычайно высок в первое время по вступлении его в действие.

Таким образом, широкая пропаганда рассматриваемого Закона как «нормативного акта защищающего предпринимателя от произвола государственных органов» привела к тому, что

---

<sup>64</sup> Сергеев В. Применение закона о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) // Право и экономики. №4. 2002.

<sup>65</sup> Пучков С.И., Пучков Р.С., Бородин И.А. Защита прав предпринимателя: практическое руководство. М.: Дашков и Ко., 2003.

предприниматели пытались и пытаются воспользоваться его положениями в ситуациях любых проверок, проводимых государственными органами. Этот момент является одним из самых «разочаровывающих» при получении ими юридической консультации.

Как уже было сказано, существенную долю в общем числе проводимых проверок составляют проверки, проводимые налоговыми, таможенными и правоохранительными органами. Предприниматели, изначально предполагая, что и на действия данных органов будут также распространяться нормы ФЗ «О защите прав юридических лиц...», довольно часто оспаривали акт привлечения к административной ответственности, обосновывая свои требования незаконностью осуществления проверки с нарушением положений указанного закона.

Изучение практики применения даже первого из двух законов о защите прав предпринимателей показывает, насколько ущербным является избранный законодателем подход. Суть многих судебных разбирательств можно свести к тому, что бизнесмены пытаются применить Закон там, где это невозможно. Например<sup>66</sup>, ЗАО Компания «Интерконтакт» обратилось в арбитражный суд с заявлением к Министерству внутренних дел Российской Федерации о признании недействительным протокола обнаружения и изъятия имущества в связи с неприменением ФЗ «О защите прав юридических лиц...». В судебном заседании ответчик указал, что оспариваемые действия, связанные с проведением оперативно-розыскных мероприятий, под действие вышеуказанного Закона не подпадают.

Также в практике существует дело, когда предприниматели пытаются сослаться на Закон при проверке применения

---

<sup>66</sup> Зыкова И.В. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М.: Ось-89, 2006.

контрольно-кассовой техники. Например, в ходе проверки экспресс-закусочной на Центральном колхозном рынке города Оренбурга, принадлежащей индивидуальному предпринимателю Чистяковой В.И., был установлен факт неприменения продавцом-кассиром контрольно-кассовой машины при осуществлении денежных расчётов с населением. По данному факту был составлен протокол об административном правонарушении, на основании которого позднее было вынесено постановление о наложении на Чистякову В.И. административного взыскания в виде штрафа. Предприниматель ссылаясь в суде на нарушение положений ФЗ «О защите прав юридических лиц...», но суд указал, что «положения данного закона не применимы к отношениям, связанным с проведением налогового контроля». Таким образом, мало того, что предпринимателям не всегда было очевидно – какие органы имеют право проводить в отношении них проверки, различия в правилах проведения проверок не позволяли оперативно реагировать на незаконные действия со стороны проверяющих органов<sup>67</sup>.

Несомненно, решения судов по этим и многим другим делам находятся в рамках правового поля, и каждый раз в подобном случае предпринимателя ожидает отказ. Однако суды идут по пути буквального прочтения данных «исключений». Показательной, в частности, является практика нераспространения Закона на все проверки, проводимые налоговыми органами. Можно констатировать, что суды часто ставят знак равенства между понятием «налоговый контроль» и «проверки, осуществляемые налоговыми органами»<sup>68</sup>. Итак, очевидно, что предприниматели ищут защиты там, где она им не предоставлена, хотя и могла бы

---

<sup>67</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М., 2005.

<sup>68</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Там же.

быть. Поэтому подобный подход законодателя к определению сферы комментируемого Закона является крайне неудачным. Вероятно, катастрофически узкая сфера применения, «за бортом» которой остались самые сложные, важные, обременительные для бизнеса виды контроля, является одним из базовых оснований для критики ФЗ «О защите прав юридических лиц...». К сожалению, мало кто из предпринимателей может похвастаться знанием абсолютно всех требований, предъявляемых к нему законодательством. Поэтому стандартизация контроля – необходимое условие действенности государственной политики в сфере предпринимательской деятельности, и одновременно – гарантия того, что бизнесмену не придётся каждый раз думать о том, какие именно нормы защитят его от проверяющего органа, и существуют ли такие нормы вообще.

Пока же в отечественной науке и практике фактически нет единого понимания государственного контроля предпринимательской деятельности, нет его общей концепции. Дают о себе знать определенная «ведомственность» интересов, отсутствие комплексного подхода к изучению и решению тех или иных вопросов госконтроля. Мнение о том, что «отсутствие единых методик, неких стандартов контрольной деятельности влечет за собой разобщенность, разнотолкование, разное действие контрольных органов на всех уровнях» представляется весьма убедительным<sup>69</sup>.

Согласно ст. 99 Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" контроль в сфере закупок осуществляют следующие органы контроля в пределах их полномочий:

---

<sup>69</sup> Бурцев В.В. Стандартизация государственного контроля – необходимое условие действенной финансовой политики // Российская юстиция. 2005. №10.



1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок (далее - субъекты контроля). Контроль в сфере закупок, за некоторыми предусмотренными законом исключениями, осуществляется:

*1) федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения:*

а) плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных

учреждений при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с настоящим Федеральным законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, в отношении операторов электронных площадок;

б) внеплановых проверок в отношении субъектов контроля;

2) *органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения:*

а) плановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с настоящим Федеральным законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;

б) внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд муниципальных образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, в отношении специализированных организаций, выполняющих в соответствии с настоящим Федеральным законом отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд муниципальных

образований, находящихся на территории субъекта Российской Федерации;

*3) органом местного самоуправления муниципального района или городского округа, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, путем проведения плановых и внеплановых проверок в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений при осуществлении закупок для обеспечения муниципальных нужд, в отношении специализированных организаций, выполняющих отдельные полномочия в рамках осуществления закупок для обеспечения муниципальных нужд.*

Контроль в отношении операторов электронных площадок, а также при проведении электронного аукциона (с момента размещения в единой информационной системе извещения о проведении электронного аукциона до момента заключения контракта) в отношении иных субъектов контроля (заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, контрольным органом в сфере государственного оборонного заказа.

С 1 января 2016 г. федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами будет осуществлять контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся: а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок; б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках; в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках; г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Решения уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок органа местного самоуправления муниципального района или органа местного самоуправления городского округа, которые приняты по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не могут противоречить решениям уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые приняты по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки.

Решение уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которое принято по результатам проведения плановой и (или) внеплановой проверки, не может противоречить решению уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок

федерального органа исполнительной власти, которое принято по результатам проведения внеплановых проверок одной и той же закупки.

При выявлении в результате проведения контрольным органом в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок контрольный орган в сфере закупок вправе:

1) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

2) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

О.М. Шестоперов и И.В.Калинина в своей работе приводят следующий пример<sup>70</sup>. В результате проведения проверки были установлены нарушения правил продажи отдельных видов товаров, и уполномоченным органом выносится постановление о привлечении предпринимателя к административной ответственности. Предприниматель желает оспорить привлечение его к административной ответственности, считая, что проверка была проведена с нарушением требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц...». Вопрос о применимости данного Закона для выяснения вопроса законности проверки и, таким образом, законности сбора доказательств, положенных в основу вынесенного постановления об административном правонарушении, будет зависеть от того, каким государственным органом (должностным лицом) данная проверка была осуществлена. Это может быть плановая проверка, проводимая должностными лицами Госторгинспекции. Тогда предпринимателю (юридическому лицу) открывается, в принципе, возможность требовать применения норм рассматриваемого Закона. Однако, как это часто и бывает, данная проверка может быть проведена и работниками милиции, которые, в соответствии с Законом РФ «О милиции»<sup>71</sup> могут – более того, обязаны, – осуществлять проверки с целью пресечения административного правонарушения в рамках правоохранительной деятельности. Вопрос о применимости в данном случае Федерального закона «О защите прав юридических лиц...» к проверкам подобного рода, а, соответственно, и к использованию предлагаемых данным законом

---

<sup>70</sup> Шестоперов О.М., Калинина И.В. Практика применения арбитражными судами Федерального закона №134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)». М., 2005.

<sup>71</sup> Закон РФ от 18.04.1991 N 1026-1 (ред. от 29.12.2009, с изм. от 08.05.2010) "О милиции" // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. N 16. Ст. 503.

критериев законности проверок, будет сомнительна. В итоге, предприниматели могут оказаться в неравном положении.

Таким образом, унификация и комплексная стандартизация госконтроля являются важнейшими вопросами на «законодательной» повестке дня. Несомненно, попытка распространить положения ФЗ «О защите прав юридических лиц...» на все сферы государственного контроля предпринимательской деятельности потребует глобальной перестройки в российском законодательстве. Поэтому стандартизация госконтроля должна осуществляться при учёте следующих основных требований<sup>72</sup>:

1) Нормативно-правовые акты, регулирующие контроль, не должны иметь противоречий (в том числе несоответствий в терминологии), не должны дублировать друг друга. Выполнение этого принципа в общем и целом должно быть обеспечено четкой концепцией и правилами построения системы правового регулирования государственного контроля.

2) Должно быть чётко определено, какой уровень нормативного регулирования применяется к тем или иным аспектам госконтроля, как он взаимодействует с иными уровнями.

3) Должна быть чётко определена обязательность применения, порядок разработки и согласования нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность контрольных органов.

---

<sup>72</sup> Бурцев В.В. Стандартизация государственного контроля – необходимое условие действенной финансовой политики // Российская юстиция. №10. 2005.

Стандартизация, несомненно, будет способствовать как защите прав предпринимателей, так и повышению эффективности контроля, поскольку позволит:

1) Координировать деятельность и более тесно взаимодействовать в плане организации, проведения и реализации контроля различным органам.

2) Сопоставлять и в более широком плане использовать результаты работы разных контрольных органов.

3) Установить критерии для оценки деятельности органов госконтроля.

4) Унифицировать методики вскрытия серьезных проблем (нарушений, злоупотреблений и иных отклонений) в рамках самых разных объектов контроля.

5) Создать единую унифицированную информационную базу.

6) Обеспечить высокое качество, экономичность, эффективность и объективность контрольной деятельности.

Необходимо также указать и то, что стандартизация будет являться весьма важным фактором системности органов контроля.

Контрольный орган может быть уполномочен проверять выполнения нескольких требований, и если придерживаться вышеуказанной позиции суда, то это увеличит совокупное количество проверок, что никак не может быть в интересах предпринимателя. Теперь необходимо сказать несколько слов об исключениях, которые, как известно, часто приводят к злоупотреблениям. Во-первых, в соответствии с законом «В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований,



испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен». Наличие требования о «мотивированности» продления срока проверки не спасает от недобросовестных контролеров, поскольку Закон не предоставляет чёткого критерия, позволяющего явственно определить, что такое «сложные» и «длительные» исследования. Эти понятия крайне расплывчаты: под данную терминологию можно подвести абсолютно всё, было бы, как говорится, желание. Соответственно, законодателю следовало бы более подробно расписать основания продления и, возможно, не предоставлять принятие решения тому субъекту, который само эту проверку и проводит.

Второе исключение звучит следующим образом: «В отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере, плановые проверки могут проводиться два и более раза в три года». С одной стороны, позиция законодателя понятна: необходимо чаще проверять соблюдение обязательных требований на социально значимых объектах. С другой стороны, исключения зачастую ведут к злоупотреблениям со стороны контрольных органов. Однако в данном случае в законе также предусмотрено, что «перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок устанавливаются Правительством Российской Федерации». Это нивелирует произвол контрольных органов, поэтому существование данного исключения можно считать оправданным.

В итоге необходимо отметить, что положения Закона о сроках проводимых проверок требуют «законодательной

шлифовки». Центральным предметом регулирования Федерального закона «О защите прав юридических лиц...» являются проверки. До принятия Закона 2008 года мероприятий по контролю было много, и они были все разные. В Пояснительной записке к законопроекту 2008 года отмечалось, что «Нормами законопроекта вводится понятие "проверка", которое включает в себя два вида проверок: документарные и выездные. Если ранее орган государственного контроля (надзора) мог по собственному усмотрению назначать проведение любого вида проверок, то законопроектом установлено разделение возможности организации и проведения проверок в зависимости от видов проводимого контроля (надзора). При этом выездная проверка осуществляется только в случаях, когда проведение документарной проверки недостаточно для установления фактов нарушений действующего законодательства<sup>73</sup>».

*Гоц Е.В. – старший преподаватель кафедры "Транспортное право" Московского государственного университета путей сообщения (МИИТ) [Evgeniya.goc@mail.ru]*

---

<sup>73</sup> СПС Консультант Плюс.

## СУДЕБНАЯ СИСТЕМА КИТАЯ

Григорян С.Р.

Китай на протяжении многих веков жил опираясь на древние традиции. Духовная ориентация китайцев была специфична. Их высшее божество было не таким, как во всем мире. Вместо канонизированных святых было Небо, как высшая сущность. Она не требовала к себе ни любви, ни восхищения. Мифы им заменяли легенды о мудрых и справедливых правителях. Яо, Шуй и Юй в сознании китайцев были их первопрародителями и заменяли богов. Народ верил, что мудрые и справедливые правители спускаются к ним с небес, и они почитали их. Такое рациональное и созерцательное мировоззрение наряду с сильным почитанием предков породило специфический китайский менталитет. Правителям также приходилось считаться с таким пониманием своей роли и брать на себя ответственность за подданных. Именно поэтому конфуцианство, возникшее в 5 веке до н.э., органично вписалось в представления китайцев. По нему сыновья почтительность была возведена в ранг добродетели. Учение с самого начала отличалось социально-этической направленностью и, тяготея к государственному аппарату, проводило параллель, оправдывающую конструкцию государства, в котором роль отца выполнял правитель, а подданные были в роли сына.<sup>74</sup>

Параллельно конфуцианству возникло другое философское течение- легизм. Его политико-правовая концепция выражалась в том, власть должна руководствоваться законом, а не добродетелью, а народ обязан беспрекословно ей подчиняться.

Оба эти учения стремились справедливо и рационально организовать жизнь китайского общества, но каждое из философских течений понимало это по-своему. И хотя легизм в

---

<sup>74</sup> Конфуций: Лунь Юй. Беседы и суждения.

китайском обществе никогда не был так популярен, как конфуцианство, оба этих течения сильно повлияли на становление права и механизм правоприменения в Китае.

Учение Конфуция, пережившее века, учило гармоничному отношению к окружающему миру, согласию с самим собой, соблюдению норм морали и меры во всем, и такое состояние души будет способствовать счастью. Для такого мировоззрения закон не нужен. Конфликтные ситуации, по учению, нужно разрешать не с помощью насилия или закона, а посредством поиска компромисса и согласия. Предполагалось, что население нужно убеждать и воспитывать, чтобы люди не настаивали на своем праве, ибо все должны стремиться к согласию ради общих интересов. В такой ситуации, где каждый признает свои ошибки и не настаивает на своей правоте легко достичь соглашения без насилия и принуждения. Такое миропонимание вызывает всеобщую неприязнь китайцев к судебной системе, с ее абстрактными нормами права, с древних времен и до наших дней, за исключением небольшого исторического периода, когда образовалась первая империя Китая Цинь (221- 2007гг. до н.э.), при которой конфуцианство было в опале, а населению навязано учение легизма. Возможно, что одной из причин падения этой империи и оказалась крайне суровая модель легизма, оставившая после себя дурную славу в памяти китайцев своими жестокими и непреклонными законами.<sup>75</sup>

Таким образом, китайцы полагали, что необязательно следовать букве закона, а при исполнении закона должно быть больше внутреннего убеждения, а еще лучше, чтобы законы вообще не применялись, а судебные решения совсем не выносились. Законы для китайцев были не способом решения конфликтов, а лишь ориентиром в повседневном поведении и предостережением для тех, кто мог попытаться выйти за их рамки.

---

<sup>75</sup> Переломов Л.С. Конфуцианство и легизм в политической истории Китая. Издательство «Наука», М., 1981г.

### Становление судебной системы в современном Китае

После китайской революции 1949 года страна в своем развитии стала ориентироваться на СССР, соответственно и правовая система строилась по подобию советской. Был сформирован Верховный суд, прокуратура, были приняты законы о судебной организации, профсоюзах, об аграрной реформе, о браке. К 1957 году в стране работало около 2700 народных судов. В 1954 году, в рамках Совета по расширению международной торговли была создана Внешнеторговая арбитражная комиссия.

Однако СССР и все социалистическое содружество традиционно, с давних времен, признавали главенствующую роль закона в отличие от Китая, где законность только начинала устанавливаться, преодолевая древние традиции. Поэтому, когда в начале 60-х годов отношения между Китаем и СССР ухудшились из-за разногласий в методах построения социализма, вся политическая линия СССР была отвергнута, а приоритетом при строительстве социализма стала не экономика, а социальные перестройки. Принцип законности также был отброшен. Закон был заменен партийными директивами, деятельность судов ограничена. Право было подчинено политике, что привело к традиционным представлениям о том, что социальный мир, гармония и порядок можно достигнуть лишь с помощью воспитания, а праву отводилась второстепенная роль.

В конце 70-х годов начинается политика китайского реформатора Дэн Сяопина. Стране после «культурной революции» требовались экономические реформы, которые невозможно было проводить без политических реформ.

В связи с этим в 1982 году была принята четвертая Конституция страны, в которой кроме модернизации сельского хозяйства, промышленности, национальной обороны и науки, в статьях 35- 36 говорится о гражданских правах, а в статьях 57- 135, в частности, говорится о судах, которые в своей деятельности

должны строго придерживаться буквы закона, быть независимыми от политических и административных органов.

В 1980 году вступил новый Закон о браке, отменив аналогичный Закон от 1950 года, который закреплял феодальные семейные отношения.<sup>76</sup> В этом же году был принят уголовный кодекс. Его основные цели были определены в статье 2: «Использование уголовных санкции для борьбы с контрреволюционной деятельностью и иными преступными деяниями и тем самым защищая режим диктатуры пролетариата, социалистической и иной коллективной собственности, индивидуальной собственности, признаваемой законом, прав граждан, демократических свобод и иных прав, охрана общественного порядка, производства, труда, воспитания, научных исследований, обеспечение прогрессивного развития, дорогу которому открыли социалистическая революция и социалистическое строительство».<sup>77</sup>

В 1982 году появились законы о гражданстве, хозяйственных дотациях, патентах.

Несмотря на такой интерес китайских властей к праву, это вовсе не значит, что китайцы забыли свои старые традиции относительно судов и законов. В настоящее время в Китае есть юридические учебные заведения, адвокаты, кодексы по разным сферам жизни, как внутри страны, так и международные, однако это вовсе не значит, что суды и вся судебная практика одобряется

---

<sup>76</sup> Думан Л.И. Учение о сыне Неба и его роль во внешней политике Китая (с древности до наших времен). Китай: традиции и современность. М., 1976 г.

<sup>77</sup> [http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content\\_1372963.htm](http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Constitution/2007-11/15/content_1372963.htm) (Constitution of the People's Republic of China)

населением. Китайцы, как и прежде, для решения своих юридических проблем предпочитают обращаться к посредникам и используют старую тактику соглашений и компромиссов, априори считая, что в возникших противоречия могут быть виновны обе стороны и при решении проблемы нужно быть справедливым и снисходительным к провинившемуся. Кстати и судьи, вышедшие из народа и имеющие тоже менталитет, в своих решениях по судебным делам стремятся к компромиссам и согласию сторон.<sup>78</sup>

#### Устройство судебной системы Китая

Формы деятельности суда, правовое положение и его состав определяются Конституцией, принятой в 1982 году и Законом об организации народных судов 1979 года с последующими дополнениями. Поэтому суть государственной власти отображается в судебных органах Китая, которые строятся в полном соответствии с задачами и функциями данного государства, а оно в свою очередь выражает социальную волю, господствующую в обществе. Для осуществления власти с применением права необходимо было создать специальные органы, которые бы занимались рассмотрением и вынесением решений по делам о преступлениях и делам, связанным с ущемлением личных и имущественных прав граждан, а для выявления этих преступлений была необходимость в создании органов обеспечивающих правопорядок.

Судебная система призвана выполнять карательные функции, а также участвовать в перевоспитании граждан, совершивших преступления и осужденных. (28 декабря 2013 года система трудового перевоспитания, в Китае, ликвидирована. Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей (ПК ВСНП) принял решение о признании утратившим силу законов,

---

<sup>78</sup> Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. М., 1996 г.

касающихся системы лагерей трудового перевоспитания. Это означает ликвидацию лагерей трудового перевоспитания).<sup>79</sup>

Для обеспечения выше перечисленных функций в Китае были созданы общие и специальные суды. К общим судам относится Верховный народный суд, а также местные народные суды 3-х ступеней: высший, средний и низовой. К специальным судам относятся военные суды или другие специальные суды, соответствующие и необходимые, в текущей обстановке, стране.

#### Верховный народный суд

Верховный народный суд формируют органы государственной власти. ВСНП избирает председателя суда, а членов суда избирает ПК ВСНП. В обязанности Верховного народного суда входит контроль над деятельностью общих и специальных судов.

Верховный народный суд- это высший судебный орган страны, его приговоры и решения в качестве суда первой и второй инстанции являются окончательными и вступают в законную силу после оглашения.

Верховный народный суд не является независимой государственной ветвью власти. Он подотчетен ВСНП и его ПК, которые вправе изменить его состав в любое время.<sup>80</sup>

Верховный народный суд в свой состав включает: Председателя, заместителя Председателя, Председателей Палат Верховного народного суда, их заместителей и судей.

В компетенцию Верховного народного суда входит учреждение Палаты по уголовным делам, Палаты по гражданским делам, Палаты по экономическим делам, Палаты по административным делам и прочие, по необходимости. В состав Верховного народного суда входит канцелярия, департаменты

---

<sup>79</sup> [http://cnlegal.ru/criminal\\_law/china\\_labour\\_reeducation\\_system\\_abolished/](http://cnlegal.ru/criminal_law/china_labour_reeducation_system_abolished/)

<sup>80</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс. М., 1998.



юстиции, кадров, административный департамент, управление по иностранным делам и другие.

Судебная комиссия является руководящей группой Верховного народного суда. Она занимается обобщением опыта судебной работы и проблемами судебной практики. Работа комиссии проходит под председательством Председателя Верховного народного суда. Комиссия состоит из Председателя Верховного народного суда, его заместителей, Председателей палат, их заместителей, и судей.

Палаты Верховного народного суда занимаются делами:

1. Первая палата по уголовным делам занимается крупными уголовными преступлениями.
2. Вторая палата по уголовным делам рассматривает решения по апелляционным жалобам, направленным в Верховный народный суд на вступившие в силу приговоры. Осуществляет надзор за судопроизводством.
3. Палата по экономическим делам занимается крупными хозяйственными правонарушениями.
4. Палата по гражданским делам рассматривает гражданские дела крупного масштаба.
5. Палата по административным делам занимается административными делами, в отношении центральных государственных органов.

#### Местные народные суды

Часть местных судов выбирается населением, а часть выбирается местными органами власти. Судьи местных судов ответственны перед местными властями, они зависимы и сменяемы так же, как и судьи Верховного народного суда.

Низовое звено народных судов составляют уездные и городские народные суды, народные суды автономных уездов и районные суды городов.

Суды среднего звена представлены народными судами округов внутри провинции и автономных районов, судами, учрежденными внутри городов центрального подчинения, народными судами городов провинциального подчинения и районного подчинения, национальных автономий, а также народными судами автономных округов.

Высшие народные суды представлены провинциальными высшими народными судами, высшими народными судами автономных районов и городов центрального подчинения.

Местные народные суды всех ступеней выносят решения и приговоры по делам, входящим в их компетенцию в качестве суда первой инстанции, при несогласии сторон с таким решением, они могут подать апелляцию в вышестоящий народный суд. Приговор и решение вышестоящего народного суда, после рассмотрения апелляции, является приговором и решением второй инстанции. В соответствии с системой судов первой и второй инстанций приговоры и решения народного суда второй инстанции обжалованию не подлежат.

#### Специальные народные суды

Специальные народные суды являются составной частью судебной системы Китая. Они занимаются правонарушениями в армии и в различных ведомствах экономики. Например, морской суд, военный суд, суд нефтяной отрасли, суд лесного хозяйства и др.

Создание специальных судов, назначение и смещение кадров осуществляется не ВСНП. Председатели этих судов назначаются Верховным народным судом.

#### Прокуратура

Народная прокуратура Китая осуществляет надзор за законностью, поддерживает обвинение в суде. Следователи

прокуратуры ведут сложные уголовные дела, по которым предусмотрены суровые наказания, а также гражданские дела, затрагивающие интересы государства.

Прокуратура КНР подразделяется на Верховную народную прокуратуру, местные народные прокуратуры и специализированные прокуратуры, такие как военная и пр.

Верховная прокуратура подотчетна ПК ВСНП, а генеральный прокурор и члены прокуратуры этим же органом избираются.

Местные народные прокуратуры контролируются вышестоящими прокуратурами и местными органами власти.<sup>81</sup>

Судебная система Китая постепенно реформируется. В 1994 году был принят закон о тюрьмах предусматривающий большую гуманизацию пенитенциарной системы. В 1996 году были внесены изменения в Уголовно- процессуальный кодекс, улучшившие права граждан в суде. Никто не может быть арестован, кроме как органами общественной безопасности с санкции народной прокуратуры или суда. Судебное разбирательство должно вестись открыто, кроме случаев, оговоренных законом. В 1997 году вышла новая редакция Уголовного кодекса, расширяющая право обвиняемого на защиту.<sup>82</sup>

#### Заключение

Китайская судебная система представляет собой смесь древнекитайских правовых традиций, романо - германского права и законодательства современного Китая. Самым слабым звеном судебной системы Китая является зависимость суда от государственных и партийных органов Китайской Народной Республики. Судебная система пока не стала независимой ветвью

---

<sup>81</sup> Гражданское законодательство КНР. Пер. с кит. М., 1997

<sup>82</sup> Ахметшин Х.М., Ахметшин Н.Х., Петухов А.А. Современное уголовное законодательство КНР. М., 2000.

власти, что приводит к усилению исполнительной власти. Приговоры и решения судов во многом основываются на революционной и пролетарской целесообразности. Суды склонны к вынесению обвинительных приговоров. Распространена практика пыток и жестокого обращения с задержанными. Однако не следует забывать, что судебная система Китая начала развиваться, фактически, только после победы революции, в 1949 году и, если сравнить ее с судебной практикой имевшей место, в совсем недавнем феодальном прошлом Китая, то можно сказать, что успехи современной китайской судебной системы определенно есть.

*Григорян С.Р. – студент Российского университета дружбы народов [r.d.grebnev@gmail.com]*

## **ИНФОРМАЦИЯ КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА: К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ФУНКЦИИ**

**Грудцына Л.Ю.**

Известно, что информация - это инструмент двойного назначения. От того, в чьих руках он находится и насколько квалифицированно используется, зависит равновесное и гармоничное развитие государства и общества. Использование информации - это и есть глобальная проблема современного управления. Без информации не осуществляется управление. Особым видом информации является социальная, которая характеризуется смыслом, ценностью и другими свойствами. Основным компонентом любой социальной системы всегда выступает человек как социальное существо. Таким образом, и человек в отдельности, и сама система в целом развиваются, обретая новые качества, благодаря воспринимаемой и передаваемой друг другу информации. Чем развитие конкретного человека в его взаимодействии (передаче информации) с другими людьми (элементами системы) будет интенсивнее, тем быстрее будет совершенствоваться сама система. Здесь возникает, по меньшей мере, три сценария развития ситуации:

1) *тотальный контроль государства за поступлением информации*: по сути, говорить о гражданском обществе не приходится, поскольку огосударвляется негосударственная сфера жизни граждан. Наиболее ярким недавним историческим примером того, как с помощью информации можно управлять народными массами (понятие "общество", имеющее сложную самоорганизованную динамическую структуру, здесь неприменимо), является СССР, в котором зачатки предгражданского общества существовали не благодаря, а вопреки существующей системе (например, "самиздат", правозащитные организации и т.п.), в целом же практически все сферы жизни

советского человека были подконтрольны государству. Не секрет, что советское общество держалось на советской жесткой идеологии, были воспитаны поколения людей, для которых понятие "советский человек" было особым знаком отличия от остального мира, само это понятие и воспитанная с детства принадлежность к советскому народу создавала определенный психологический "код", с помощью которого государство осуществляло управление на уровне выработки поведенческих программ коллективов людей. Партийная идеология направляла, особенно, гуманитарные научные исследования (наиболее подверженные, в отличие от технических наук) в нужное, политически ориентированное русло.

2) *индифферентное государство*: государство не просто устраняется от контроля за гражданским обществом, но и не помогает его институтам формироваться и расти (отсутствует государственная поддержка, благоприятный режим законодательства, налогообложения и т.п.). Это стремление к идеалу правового демократического государства: чем свободнее и интенсивнее будет развиваться человек, индивиды, народ конкретного государства, тем быстрее его развитие будет (по некоторым направлениям) переходить в саморазвитие и формирование институтов гражданского общества. Самоорганизация граждан и наличие неконтролируемых государством сфер так называемой «гражданской активности» (повторим, что в этом случае государство делает определенные волевые усилия по самоограничению собственной власти во имя полноценного развития всей системы) является важным симптомом благополучного развития всей системы, сравнимым с наличием иммунитета в организме. Иными словами, чем больше возможностей свободы информационного обмена предоставляет государство как управляющий субъект, являющийся частью системы (государство-общество), управляемому объекту (гражданскому обществу) в сфере самоидентификации и

самоорганизации, тем меньше риск «заболевания» всей системы как единого организма, части которого могут влиять друг на друга. Как верно отмечал С.М. Петров, именно государство в данном случае может являться как рычагом, так и тормозом всего процесса. А инструментом данного процесса является, конечно, информация.

3) *смешанный вариант*, при котором государство может "вбрасывать" в гражданское общество нужную себе информацию, но намеренно не контролирует все, предоставляя социальной системе гражданского общества возможности для саморазвития с использованием собственной информации и ее обработки. Сегодня в России также действует машина государственной пропаганды, однако, во-первых, не в прежних масштабах, во-вторых, вместо разрушенной советской идеологии до сих пор не построена новая. Это важный момент, поскольку именно государственная идеология является наиболее удобным и функциональным инструментом конструирования и "донесения" в нужных формах до общества нужной информации. Информационные потоки формируют и направляют наше сознание, социум наполнен информацией, которую он уже не в силах оперативно систематизировать и переваривать. А социальная информация всегда связана с психологическими факторами восприятия. По мнению Е.К. Войшвилло, количество информации, содержащейся в суждении по отношению к некоторой проблеме, определяется тем, насколько доказательство или допущение истинности этого суждения уменьшает энтропию, дезорганизованность системы<sup>83</sup>.

Образ общества, получивший свое теоретическое выражение в понятии социальной системы, по мнению Н. Элиаса, при ближайшем рассмотрении оказывается идеальным образом

---

<sup>83</sup> Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. - М.: Политиздат, 1975. С. 12.

нации<sup>84</sup>. Как пишет Г. Клаус, «мы хотим не только понимать общественные системы, но и владеть ими. Владеть, однако, не значит знать все причинные связи системы. При известных обстоятельствах достаточно уже знать закономерности ее поведения»<sup>85</sup>. Возьмем эту мысль на вооружение.

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 упорядоченность частей, обусловленность их пространственного и функционального взаимоотношения<sup>86</sup>. По мере возрастания целостности увеличивается и относительная независимость социального организма от среды, что связано с возникновением механизмов, позволяющих восстанавливать нарушение функций, вызванное изменениями в среде, сохранять в пределах нормы определенные, присущие социальному организму параметры<sup>87</sup>. Люди находятся в сети взаимозависимостей, которые прочно (с помощью передаваемой и получаемой информации) привязывают их друг к другу. Эта информационная сеть может быть обозначена как фигурация - определенная форма связи ориентированных друг на друга и взаимозависимых людей. Поскольку люди — сначала от природы, а затем и через обучение, воспитание, социализацию,

---

<sup>84</sup> Элиас Н. О процессе цивилизации. В 2-х томах. Том 1. С. 38.

<sup>85</sup> Клаус Г. Кибернетика и общество / Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1967. С. 128.

<sup>86</sup> Энгельгардт В.А. Интегрализм – путь от простого к сложному в познании явлений жизни // Вопросы философии. 1970. № 11. С. 108.

<sup>87</sup> Афанасьев В.Г. Мир живого. Системность, эволюция и управление. Изд. 2-е. М.: Издательств ЛКИ 2010. С. 158.



социально пробуждаемые потребности - зависят друг от друга, постольку они всегда выступают во множественном числе, или, если можно так выразиться, существуют как «плюральности». Они всегда предстают в тех или иных фигурациях (сообществах).

Флуктуация (от лат. *fluctuatio* - колебание) - термин, характеризующий любое колебание или любое периодическое изменение. Если представить, что члены гражданского общества (например, отдельные индивиды), будучи взаимодействующими друг с другом частями сложной социальной системы, одновременно являются приемниками и передатчиками информации, то в определенный момент и при определенных обстоятельствах полученная информация может вызвать у приемно-передающего устройства (индивида, который получает информацию, анализирует ее и передает другим индивидам) непредсказуемую реакцию. «Эффект домино» может вызвать непредсказуемые колебания части системы и даже изменить ее структуру.

На междисциплинарном уровне еще не выработана единая концепция возможности вычисления времени и места возникновения подобных флуктуаций. Наука пока оставляет открытым вопрос, возможно ли в принципе такое вычисление (формула)? Ведь "постоянно имеет место диалектическое сочетание адаптивного и активного начал, уравнивания организма со средой и нарушения достигнутого уровня ради выхода на другой, более высокий уровень развития". Что именно представляет собой гражданское общество? Это "сообщество независимых субъектов (граждан) внутри государства, вырабатывающих моральные и материальные ценности в интересах самого сообщества и государства, то наряду с обострением взаимоотношений между обществом и государством

обе стороны совершают шаги навстречу друг другу"<sup>88</sup>. Это отнюдь не то, что формально выходит за пределы государственных структур. Если, скажем, наблюдается огосударствление общественных институтов, то граница, разделяющая общество и государство, становится аморфной и в той или иной мере смещается в сферу государственной власти (по Гегелю: власти как «неизбежной необходимости» существования гражданского общества), формируя в ней псевдообщественные институты. Примером таких институтов может служить КПСС и советская номенклатура, где в действительности и формировались интересы, на основе которых строился и функционировал государственный аппарат и само государство. Такого рода политический конгломерат появляется всякий раз, когда из-за волевых действий власти (с помощью "вбрасывания" в общество определенной информации), осуществляемых на фоне слабости демократических институтов, естественные границы гражданского общества смещаются, а развитие самих институтов оказывается заторможенным. В современной России это можно наблюдать на примере нынешней партии власти – Единой России, основу которой составляет все та же номенклатура, но теперь уже нового типа.

Возвращаясь к системе гражданского общества, отметим, что, во-первых, неизбежность флуктуаций, помимо других причин, заставляет государство стремиться к наблюдению за институтами гражданского общества, чтобы успеть предотвратить выход части системы из-под контроля и сохранить власть. Наиболее серьезными флуктуациями могут быть революция, переворот, гражданская война и т.п. Во-вторых, интенсивности развития системы гражданского общества способствует ускорение передачи и приема информации внутри социальной системы, связи

---

<sup>88</sup> Лагуткин А.В. Россия на распутье: куда пойдём? - М.: Юркомпани, 2014. С. 3.

усложняются, объем информации увеличивается. Это мировая тенденция, связанная с глобализацией, и остановить объемы передаваемой информации уже практически невозможно. С ускорением этих процессов, на наш взгляд, прямо пропорционально растет риск случайных отклонений в системе гражданского общества. Связано это с тем, что чем больше информации, тем больше запас знаний у конкретного приемника информации (с условием, что приемник принимает и анализирует информацию, делая выводы). А чем более интеллектуальным становится приемник информации, тем он больше стремится не просто к анализу, но и к обобщению информации, стремясь передавать другим индивидам (частям системы) качественную информацию об окружающей их среде и о системе. Сама подготовка приемника информации влияет на количество и качество получаемой и передаваемой им информации. Напомним о государстве, стремящемся к самосохранению собственной власти, для которой образованный и думающий индивид представляет априори большую опасность, как минимум, в том, что знает свои права и может потребовать от государства их гарантированной реализации.

Определяющим моментом становления гражданского общества является *социальная ответственность*. Ее роль заключается в том, что ответственность как социальный феномен определяет пределы допустимой деятельности отдельных индивидов, групп, организаций в обществе. Это особенно важно в российских условиях, где крайне сложно проходит процесс разграничения общественного, государственного и личного. Более того, ни о какой социальной ответственности населения в России сегодня говорить не приходится. Во многом это объясняется отсутствием социальной защищенности самого населения, кризисом самоидентификации среднего класса и др., отсутствием четкой и понятной стратификации общества, невозможностью государства реализовывать гарантированные законодательством

(Конституцией России – в первую очередь) социальные права и свободы человека и гражданина, что вызывает встречную негативную реакцию населения по отношению к власти, порождая правовой нигилизм и безразличие к происходящему в стране. Как часто мы встречаемся с тем, что одно лишь слово, одна фраза приобретает магическое (энергетическое) действие, приводя в движение большие массы людей. М.И. Сетров выступает против пренебрежения энергетическими характеристиками информации: при незначительной, порой ничтожно малой величине энергии сигнала, несущего информацию, воспринимающая система реагирует с несравненно большей энергией. Это тем более характерно для социальной информации, выраженной в слове<sup>89</sup>.

Есть прагматический (ценностный) подход: установление зависимости между информацией, приемником информации и целью, которую он перед собой ставит, иными словами, в этом случае определяется ценность информации для того, кто ее воспринимает и использует. Это важно для решения задач управления большими общественными процессами, где необходима не всякая информация, а лишь та, которая способствует достижению цели, поставленной перед системой. Ценность одной и той же социальной информации не остается одинаковой. Если цель, для достижения которой она использовалась, достигнута, информация для субъекта цели потеряла свою непосредственную ценность, хотя сама по себе ценность, как качество данной информации, сохранилась. Отметим, что от отбора, выбора (селективности) информации зависит поведение приемника информации, а значит, тот, кто имеет возможности для "фильтрации" и запуска в общество нужной (для достижения поставленной цели) информации, определяет ее объемы и время запуска в конкретные общественные группы (или все общество) конкретных объемов

---

<sup>89</sup> Сетров М.И. Организация биосистем. Л.: Наука, 1971.

информации, ожидая достижения в результате анализа и, по сути, управляемых действий приемников информации. Важным является вопрос о полезности и ценности информации для пользователя - приемника информации. Может ли сам пользователь определять ее ценность, и свободна ли его воля в момент восприятия, анализа информации и последующих за таким анализом конкретных действий? Одна и та же информация, как верно пишет А.А. Харкевич, может иметь разную ценность, если ее рассматривать с точки зрения использования для различных целей<sup>90</sup>. Тогда меняется стиль подачи, объем и время подачи информации, чтобы сформировать у приемника информации соответствующее восприятие и, естественно, дальнейшие действия в зависимости от анализа принимаемой в конкретный момент времени информации.

Отдельного внимания заслуживает механизм доминанты, разработанный русским физиологом А.А. Ухтомским. В своем развитии доминанта проходит три стадии: 1) возникновение под влиянием внутренних раздражителей. «Доминанта как системная реакция организма возникает в результате обработанной нервными центрами информации о событиях или предметах в пространстве и во времени», 2) образование условного рефлекса по И.П. Павлову, когда из прежнего множества действующих возбуждений доминанта выделяет группу, которая для нее особенно «интересна», идет выборка раздражителя для данной доминанты, 3) между доминантой и внешним раздражителем устанавливается прочная связь. Казалось бы, какое отношение имеют все эти знания из физиологии к информации и гражданскому обществу? Думается, что роль междисциплинарных исследований и возможностей применения методов и инструментов,

---

<sup>90</sup> Харкевич А.А. О ценности информации // Проблемы кибернетики. М., 1960. Выпуск 4. С. 54.

выработанных другими науками, еще только предстоит оценить и изучить. Рискнем сделать несколько предварительных выводов:

1) с учетом увеличивающегося потока информации, «вбрасываемого» и генерируемого самой социальной системой, возникает вопрос о выделении основных потоков информации, которые будут скорее всего (рефлекторно) восприняты элементами системы. Иными словами, если элементы системы гражданского общества (индивиды, их сообщества) будут принимать, выделяя из общего потока информации, и передавать «нужную» для сохранения стабильности всей системы информацию, они будут управляемы, а значит, их дальнейшие действия – предсказуемы. Понятно, что в создании подобного механизма (назовем его информационной доминантой гражданского общества) заинтересовано само государство по изложенным выше причинам;

2) еще только предстоит изучить связь между информационной доминантой гражданского общества и возможностями формирования общественного сознания, когда у субъектов гражданского общества формируются определенные, управляемые формы мышления, играющего важную роль в переработке информации. По сути, речь идет о возможности разработки управляемого с помощью информации общественного правосознания. Как особая форма общественного сознания правосознание есть осознание прав и обязанностей, совокупность взглядов, идей, представлений, убеждений, настроений, эмоций, чувств человека, объединений людей или всего общества относительно права и его роли. Правосознанию принадлежит значительная роль в различных сферах правовой жизни. Оно составляет внутреннюю идеальную детерминанту любой юридической деятельности: в правотворческой деятельности при создании юридических предписаний; в правоприменительной практике органов государства и должностных лиц при разрешении конкретных жизненных ситуаций и т.д.;

3) известно, что по своей структуре правовое сознание включает три компонента: а) *правовую идеологию*. Проблема в том, что в современной России правовая идеология отсутствует, необходимость ее построения уже осознана властью, но первые шаги в этом направлении (например, создание Общенационального народного фронта) выглядят, мягко говоря, неубедительно; б) *правовую психологию*, состоящую преимущественно из созерцательных моментов познания, психологического восприятия правовых реалий: чувств, эмоций и переживаний людей, связанных с правом; она является менее заметной, но более устойчивой частью правосознания; в) *поведенческие факторы*, в которых «цементируются» интеллектуальные, идеологические и психологические элементы. Эти факторы, выражаясь в мотивах, целях, внутренних установках и конкретных волеизъявлениях в регулируемых правоотношениях, во многом, с помощью принимаемой и обрабатываемой информации, определяют правомерность поведения субъектов права. В реальной жизни указанные выше компоненты правового сознания находятся в органическом единстве. Тесно переплетаясь и взаимодействуя, они пронизывают всю государственно-правовую действительность, выступая мощным средством совершенствования всей социальной системы или, напротив, ее стабильности и неизменности свойств. Вопрос в том, под чьим контролем может оказаться такая мощная конструкция<sup>91</sup>.

В теории динамических систем существует такое понятие как «динамический хаос», когда поведение нелинейной системы выглядит случайным, несмотря на то, что оно определяется детерминистскими законами. Причиной появления хаоса является неустойчивость (чувствительность) по отношению к начальным

---

<sup>91</sup> Грудцына Л.Ю. Гражданское общество и частное право // Международный академический журнал Российской академии естественных наук. 2013. № 4. С. 69-79.

условиям и параметрам: малое изменение начального условия со временем приводит к сколь угодно большим изменениям динамики системы. Если на междисциплинарном уровне исследований перенести эти характеристики динамических систем на свойства и структуру сложноорганизованной социальной системы – гражданского общества, то получается интересная картина. Во-первых, такое поведение нелинейной системы можно сравнить, например, с высшей нервной деятельностью, с работой психики человека. Получается, что к обществу, открытым социальным системам можно применять основные законы природы (царства растений и животных). В таком случае, если поставить знак равенства между неустойчивостью и чувствительностью, то, например, психическое заболевание у человека можно охарактеризовать как повышение чувствительности к условиям окружающей среды, немного изменившимся, по отношению к внешним условиям, с которыми он взаимодействовал ранее (т.е. не сработал адаптационный механизм в организме).

Во-вторых, если соотнести вышеизложенное с тем, что человек (социальные группы) является элементом гражданского общества, его «клеточкой», то устойчивость в целом «организма» (гражданского общества) будет зависеть от устойчивости образующих его «клеток», частей, элементов. Если применить сравнение с живой природой, то природа стремится к самосохранению (к устойчивости, обеспечивающей непрерывность жизни), а многоклеточным организмам, как известно, для существования необходимо сохранять постоянно внутреннюю среду. Человеческое же общество с его глобализацией и стремительным развитием технологий и информации, наоборот, само стремится к изменениям. Эти изменения порождают потоки информации, которую нужно воспринимать и перерабатывать. Социум пока не понимает, что в какой-то момент, когда порог чувствительности (неустойчивости)



повысится по отношению к меняющимся условиям жизни, то это в целом сдетонирует на всей сложной социальной системе, элементом которой является человек. Это приведет к кризису системы, а может быть, к ее разрушению<sup>92</sup>.

В-третьих, рискнем предположить, что случайные изменения системы (флуктуации) можно связать с все более интенсивными изменениями, которые происходят в гражданском обществе. Если даже малое изменение начального условия (согласно теории динамического хаоса) может привести к большим изменениям динамики системы гражданского общества (а здесь изменение равносильно неустойчивости-чувствительности), то большие изменения начального условия должны приводить к еще более интенсивным изменениям (встряскам) всей социальной системы. Значит, изучать и выявлять алгоритм флуктуаций все-таки можно на наиболее "выпуклых" их формах, например, революции, кризисы, войны, катастрофы и т.д. Итак, современное общество, равно как и образующие его звенья, являет собой сверхсложные динамические системы. Информация только тогда принесет пользу, когда воплощена в технику и технологии, в ценности культуры, в знания и опыт людей, в формы их общения, во всю систему общественных отношений. 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. Частные и публичные интересы очень часто совпадают, и это делает их использование в качестве надежного критерия разграничения частного и публичного права весьма затруднительным.

---

<sup>92</sup> Грудцына Л.Ю. Средний класс как основа развития экономических отношений собственности // Образование и право. 2013. № 5-6. С. 45.

С одной стороны, многие публично-правовые нормы, да и функции публичного права в целом в значительной мере направлены на защиту частных интересов. С другой стороны, любая правовая норма, устанавливающая частноправовые основы каких-либо общественных отношений, по 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. 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 этнопсихологии, но 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. 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.

Прежде всего, любая интерпретация понятия «гражданское общество» предполагает соотнесение с понятием «государство», поскольку первое исторически и в теоретическом анализе возникает лишь при наличии второго. При этом категория «государство» всегда требует от исследователя расшифровки: или под ним понимается система власти, или административный аппарат, или институционально организованное геополитическое пространство, или институционально организованное население,

или все это вместе, объединенное «развитием идеи в ее различия». Кроме того, необходимо учитывать нетождественность понятий «общество» и «гражданское общество». Итак, для проведенного в статье исследования представляет непосредственное значение, во-первых, взгляд Гегеля на гражданское общество как сферу **частных, единичных интересов**, которая в определенных условиях приобретает **самостоятельное значение** по отношению к сфере **публичных (всеобщих) интересов**. Следует добавить, что формирование и реализация частных интересов, а также взаимодействие субъектов – носителей этих интересов – между собой происходит на основе передачи и приема ими информации друг от друга и от системы в целом. Во-вторых, вывод о том, что дифференциацию гражданского общества от государства (как сферы политической власти и управленческого аппарата) обеспечивают индивидуальные права граждан, ограждающие их от произвольного административного вмешательства и предоставляющие возможность воздействия на властные институты (поэтому индивидуальные права следует рассматривать как важный элемент структуры гражданского общества). К этому, с учетом нашего понимания роли информации в сложных системах, следует добавить, что рост индивида до уровня осознания собственных прав и понимания своих возможностей взаимодействия с государством также обеспечивается уровнем воспринятой им информации. В-третьих, указание на возможность достижения индивидуальной цели только «при соотношении с другими», то есть при наличии отношений терпимости друг к другу и солидарности, выступающей в качестве неотъемлемого элемента гражданского общества. Таким образом, согласно гегелевской концепции, сфера индивидуальных интересов, право и солидарность являются категориями, необходимыми для описания гражданского общества.

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

*Грудцына Л.Ю. – доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент РАЕН, профессор кафедры административного и финансового права Российского экономического Университета имени Г.В. Плеханова [ludmilagr@mail.ru]*

## ТАКТИКА И СТРАТЕГИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АДВОКАТА В ПРАВОВЫХ СПОРАХ ПО ДОГОВОРАМ ОСАГО

Доманов В.Н.

Толковые словари Ефремовой, Ожегова, Кузнецова, Даля и других авторов связывают понятия тактики и стратегии, прежде всего, с военным искусством. Однако, тот же словарь Ефремовой также определяет стратегию как искусство планирования какой-либо деятельности, основанное на точных прогнозах<sup>93</sup>. В свою очередь толковый словарь Ушакова также определяет тактику как совокупность методов и приемов, применяемых для достижения намеченной цели<sup>94</sup>.

Между тем стратегия и тактика взаимосвязаны. Однако, сама по себе стратегия существовать не может, без конкретных действий (тактики) она является лишь абстракцией. Таким образом, тактика неразрывно связана со стратегией и подчинена ей.

Применительно к адвокатской деятельности, стратегия формируется исходя из постановки основной цели защиты (адвокатского представительства). Причем, данная цель может варьироваться в зависимости от вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное, уголовное, по делам об административных правонарушениях; от того, где разбирается дело – в третейском суде, международном коммерческом арбитраже (суде) и иных органах разрешения конфликтов; от того, где представляются интересы доверителя – в органах государственной власти, органах местного

---

<sup>93</sup> Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. [Электронный ресурс] URL://<http://www.efremova.info/word/strategija.html#VG3SDPmsXJY> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>94</sup> Большой толковый словарь русского языка под редакцией Ушакова Д.Н. [Электронный ресурс] URL://<http://www.dict.tmm.ru/ushakov/t/takt.html> (дата обращения 20.11.2014 г.).

самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, в исполнительном производстве, при исполнении уголовного наказания, в налоговых правоотношениях; от фактических обстоятельств того или иного дела, доказательной базы.

Следует также учитывать, что в соответствии с п.п.3 п.4 ст.6 ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокат не вправе занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за исключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самоговора доверителя<sup>95</sup>.

С другой стороны, воля доверителя должна отчасти формироваться под воздействием самого адвоката, так как в соответствии с п.1 ст.1. ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» адвокатская деятельность – это квалифицированная юридическая помощь<sup>96</sup>. Доверитель (подзащитный), как правило, не обладает специальными юридическими знаниями на должном уровне, чтобы грамотно сформировать правовую позицию по делу, именно поэтому он и обращается за квалифицированной юридической помощью к адвокату, а в случаях установленных законом, данная квалифицированная юридическая помощь (защита) оказывается по

---

<sup>95</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148938> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>96</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148938> (дата обращения 20.11.2014 г.).

назначению.

Итак, опираясь на все выше сказанное, понятие стратегии деятельности адвоката можно сформулировать следующим образом. *Стратегия деятельности адвоката – это совместная (вместе с доверителем либо подзащитным) постановка цели представительства (защиты), которая должна быть достигнута в результате комплекса тактических действий в рамках судебного (досудебного) разбирательства, основанная на тщательном изучении фактических обстоятельств дела и доказательной базы.*

Стратегия деятельности адвоката может быть подвержена изменениям в связи с появлением (открытием) новых обстоятельств по делу, которые не были известны ранее.

В свою очередь *тактика деятельности адвоката* по нашему мнению – *это совокупность методов и приемов, применяемых адвокатом для реализации стратегии (стратегической цели) его деятельности.*

Тактика также как и стратегия может видоизменяться по ходу дела, однако, изменение тактики не должно идти в разрез с ранее выбранной и действующей в данный момент времени стратегической целью.

В правовых спорах по договорам ОСАГО стратегия адвокатского представительства, по нашему мнению, должна заключаться в получении потерпевшим (доверителем) страховой выплаты в полном объеме.

Причем, страховая выплата по ОСАГО не предполагает возмещение вреда в полном объеме, которое предусмотрено п.1 ст. 1064 ГК РФ<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации (ГК РФ) Часть 2 от 26.01.1996 N 14-ФЗ (принят ГД ФС РФ 22.12.1995) (действующая редакция от 21.07.2014). [Электронный ресурс] URL:// <http://www.consultant.ru/popular/gkrf2/> (дата обращения 20.11.2014 г.).

Так, абз. 2. ст. 3 ФЗ «Об ОСАГО» установлено, что одним из принципов обязательного страхования являются гарантия возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью или имуществу потерпевших, *в пределах, установленных настоящим Федеральным законом*<sup>98</sup>.

Далее, п.2. ст. 6 ФЗ «Об ОСАГО» установлены ограничения – случаи возникновения ответственности вследствие обстоятельств, которые не относятся к страховому риску по ОСАГО, в частности: причинение вреда при использовании иного транспортного средства, чем то, которое указано в договоре обязательного страхования; причинение морального вреда или возникновения обязанности по возмещению упущенной выгоды; причинение вреда при использовании транспортных средств в ходе соревнований, испытаний или учебной езды в специально отведенных для этого местах и др.<sup>99</sup>.

И, наконец, адвокат должен также учитывать, поставить в известность доверителя, что ст. 7 ФЗ «Об ОСАГО» установлено, что страховая сумма, в пределах которой страховщик при наступлении каждого страхового случая (независимо от их числа в течение срока действия договора обязательного страхования) обязуется возместить потерпевшим причиненный вред, составляет: в части возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью каждого потерпевшего, не более 160 тысяч рублей; в части

---

<sup>98</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URL. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>99</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URL. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).



возмещения вреда, причиненного имуществу каждого потерпевшего, 400 тысяч рублей<sup>100</sup>.

Таким образом, добиваться полного возмещения вреда в результате ДТП возможно только в рамках гражданского законодательства, при этом, должно быть выполнено обязательное условие – страховая выплата в рамках ОСАГО должна быть осуществлена в полном объеме.

Реализация обозначенной выше стратегической цели в правовых спорах по договорам ОСАГО возможна путем применения ряда тактических приемов, некоторые из которых являются обязательными.

Так, например, в соответствии с п.1 ст. 16.1 ФЗ «Об ОСАГО» предусмотрен обязательный претензионный порядок до предъявления к страховщику иска, содержащего требование об осуществлении страховой выплаты, увеличении размера страховой выплаты<sup>101</sup>.

Требования к содержанию претензии, в свою очередь, изложены в Положении Банка России «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств»<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URLL:// <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>101</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URLL:// <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>102</sup> Положение Банка России от 19 сентября 2014 г. N 431-П "О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств". [Электронный ресурс] URLL. // <http://base.garant.ru/70752926/> (дата обращения 20.11.2014 г.).

Практически все правовые споры по договорам ОСАГО связаны с проведением независимой технической экспертизы, независимой экспертизы (оценки), в целях определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства. Независимая техническая экспертиза и (или) независимая экспертиза (оценка) проводятся по инициативе потерпевшего (его представителя) в случае, если размер страхового возмещения занижен, либо страховщик отказал в страховой выплате.

Независимая техническая экспертиза – новелла в ФЗ «Об ОСАГО», введенная в редакции закона №27 от 21.07.2014 г. Так, в соответствии с п.1 ст.12.1 «ФЗ об ОСАГО», независимая техническая экспертиза проводится в целях установления обстоятельств причинения вреда транспортному средству, установления повреждений транспортного средства и их причин, технологии, методов и стоимости его восстановительного ремонта<sup>103</sup>.

Во всех случаях причинения в результате ДТП вреда иному имуществу (не транспортному средству) в соответствии с п.10 ст. 12 ФЗ «Об ОСАГО» проводится независимая экспертиза (оценка)<sup>104</sup>.

В свою очередь, на основании ст. 5 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», к объектам оценки отнесены отдельные материальные объекты (вещи), т.е.

---

<sup>103</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URL:// <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>104</sup> Федеральный закон от 25.04.2002 N 40-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" [Электронный ресурс] URL:// <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=170597> (дата обращения 20.11.2014 г.).

независимая экспертиза (оценка) проводится в соответствии с указанным законом, а также федеральными стандартами оценки (ФСО)<sup>105</sup>.

16 октября 2014 г. вступило в силу Положение Банка России «О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства», на основании которой проводится независимая техническая экспертиза<sup>106</sup>.

Следует отметить, что в соответствии с ФЗ «Об ОСАГО» в редакциях до 27.07.2014 г. размер расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства определялся по сути оценщиками, а также судебными экспертами, использующими различные методики. Сложившаяся на тот момент практика в принципе устраивала автовладельцев, но категорически не устраивала страховщиков. Конфликт интересов состоял в том, что независимая оценка в соответствии со ст. 5 ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» безоговорочно принималась в судах и *аргументировано* «перевешивала» так называемые оценочно-экспертные заключения, выполненные «независимыми» экспертами-оценщиками, работающими на страховщиков.

В соответствии с единой методикой от 19 сентября 2014 г. по-новому определяется порядок установления наличия и характера повреждений транспортного средства, в отношении

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 29.07.1998 N 135-ФЗ (ред. от 21.07.2014) "Об оценочной деятельности в Российской Федерации" [Электронный ресурс] URL. //

<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=163974>  
(дата обращения 20.11.2014 г.).

<sup>106</sup> Положение Банка России от 19 сентября 2014 г. N 432-П "О единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства". [Электронный ресурс] URL.// <http://base.garant.ru/70754306/> (дата обращения 20.11.2014 г.).

которых определяются расходы на восстановительный ремонт; порядок исследования обстоятельств дорожно-транспортного происшествия и установления причин возникновения повреждений транспортного средства; порядок расчета размера расходов на материалы, запасные части, оплату работ, связанных с восстановительным ремонтом поврежденного транспортного средства; порядок расчета размера износа подлежащих замене комплектующих изделий (деталей, узлов, агрегатов); порядок расчета стоимости годных остатков в случае полной гибели транспортного средства; стоимость транспортного средства до повреждения; порядок формирования и утверждения справочников средней стоимости запасных частей, материалов и нормочаса работ при определении размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства с учетом установленных границ региональных товарных рынков (экономических регионов).

*Данная методика является обязательной для применения страховщиками или их представителями, если они самостоятельно проводят осмотр, определяют восстановительные расходы и выплачивают страховое возмещение в соответствии с ФЗ об ОСАГО, экспертами-техниками, экспертными организациями при проведении независимой технической экспертизы транспортных средств, судебными экспертами при проведении судебной экспертизы транспортных средств, назначаемой в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях определения размера страховой выплаты потерпевшему и (или) стоимости восстановительного ремонта транспортного средства в рамках договора обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.*

Однако, обязательность применения данной методики уже сейчас порождает немало споров, так как она существенно усредняет, в частности, стоимость запчастей, расходных материалов, нормочасов, «отдаляя» их стоимость от рыночной в

меньшую сторону. Очевидно, что подобное усреднение имеет место в интересах страховщиков, в то время как владельцы транспортных средств при обращении в сервисные станции с целью произведения ремонтных работ столкнутся именно с рыночными ценами, которыми, в свою очередь, при проведении расчетов апеллируют именно оценщики, а не независимые эксперты-техники.

*Фактически получается, что в действующей редакции ФЗ ОСАГО применительно к возмещению вреда, причиненному транспортному средству, не обеспечивает в полной мере возмещение реального ущерба, т.е. расходов, которые лицо, чье имущество повреждено, произвело или должно будет произвести для восстановления этого имущества в пределах страховой суммы (п.2 ст. 15 ГК РФ)<sup>107</sup>.*

В этой связи для достижения обозначенной выше стратегической цели в спорах по ОСАГО адвокату необходимо квалифицированно выбрать экспертную организацию (независимого эксперта-техника) и проверить соблюдение экспертом-техником установленных требований к отчету о проведенной экспертизе, а в случае необходимости (определяет потерпевший и адвокат исходя из размера страховой выплаты), провести проверку (аудит) данных им заключений.

Не установление виновника ДТП либо неизвестность лица, ответственного за причиненный потерпевшему вред влечет отказ в страховой выплате потерпевшему при причинении вреда его имуществу. В этом случае для реализации стратегической цели адвокату потребуется разрешить целый ряд тактических задач, в рамках прав, определенных п.3. ст.6 ФЗ "Об адвокатской

---

<sup>107</sup> Гражданский Кодекс Российской Федерации (ГК РФ) Часть 1 от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994) (действующая редакция от 05.05.2014). [Электронный ресурс] URLL://<http://www.consultant.ru/popular/gkrf1/> (дата обращения 20.11.2014 г.).

деятельности и адвокатуры в Российской Федерации", среди которых могут быть:

- проведение адвокатского расследования обстоятельств ДТП с целью поиска виновного лица;
- обжалование постановлений (определений) должностных лиц ГИБДД;
- ходатайство перед должностными лицами ГИБДД о назначении автотехнической экспертизы обстоятельств ДТП с целью установления виновного лица;
- организация проведения иных видов автотехнической экспертизы (трасологической, технического состояния дороги, технического состояния транспортного средства) с целью установления виновника ДТП<sup>108</sup>.

В редакции ФЗ «Об ОСАГО» от 04.11.2014 остался не урегулированным вопрос о вхождении в состав страховой выплаты величины утраты товарной стоимости. Между тем, правовые споры на данный счет возникали еще с момента вступления в силу первых редакций в ФЗ «Об ОСАГО».

24 июля 2007 г. Верховный Суд РФ в своем решении от №ГКПИ07-658 указал, «...утрата товарной стоимости представляет собой уменьшение стоимости транспортного средства, вызванное преждевременным ухудшением товарного (внешнего) вида автомобиля и его эксплуатационных качеств в результате снижения прочности и долговечности отдельных деталей, узлов и агрегатов, соединений и защитных покрытий вследствие дорожно-транспортного происшествия и последующего ремонта.

---

<sup>108</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». [Электронный ресурс] URL. // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148938> (дата обращения 20.11.2014 г.).

Таким образом, утрата товарной стоимости транспортного средства, влекущая уменьшение его действительной (рыночной) стоимости вследствие снижения потребительских свойств, относится к реальному ущербу и наряду с восстановительными расходами должна учитываться при определении размера страховой выплаты в случае повреждения имущества потерпевшего...».

В период 2007-2012 г.г. судебная практика по учету утраты товарной стоимости в структуре страховой выплаты по ОСАГО несмотря на решение Верховного Суда РФ оставалась противоречивой.

Однако, начиная с 2013 г., после выхода Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с добровольным страхованием имущества граждан, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 января 2013 г., стала формироваться устойчивая судебная практика по учету утраты товарной стоимости в страховой выплате по ОСАГО<sup>109</sup>.

В частности, Верховный Суд РФ указал «...Утрата товарной стоимости не может быть признана самостоятельным страховым риском, так как она является составной частью страхового риска «Ущерб», поскольку при наступлении страхового случая, входит в объем материального ущерба, причиненного транспортному средству в связи с повреждением в результате дорожно-транспортного происшествия. Таким образом, поскольку утрата товарной стоимости транспортного средства относится к

---

<sup>109</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с добровольным страхованием имущества граждан, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 января 2013 г. [Электронный ресурс] URL:// [http://www.vsrf.ru/Show\\_pdf.php?Id=8412](http://www.vsrf.ru/Show_pdf.php?Id=8412) (дата обращения 20.11.2014 г.).

реальному ущербу, она подлежит взысканию со страховой организации по договору добровольного страхования...»<sup>110</sup>.

Заметим, что ни в новых Правилах ОСАГО, ни в Единой методике определения размера расходов на восстановительный ремонт в отношении поврежденного транспортного средства, принятых 19 сентября 2014 г. о расчете утраты товарной стоимости ничего не сказано, что, безусловно, создает почву для новых правовых споров по данному вопросу, причем, по нашему мнению, данной недоработкой в законе и подзаконных НПА, непременно воспользуются страховщики, занижая страховые выплаты.

Тем не менее, разрабатывая тактические приемы, адвокат должен учитывать возможность включения в состав страховой выплаты величины утраты товарной стоимости. В этом случае *законное требование адвоката должно быть подтверждено расчетами в рамках именно независимой оценки*, т.к. независимая техническая экспертиза не позволяет выполнить аналогичные расчеты.

В заключение следует отметить, что в правовых спорах по договорам ОСАГО при единстве стратегической цели существует достаточно большое количество стратегических приемов, систематизация которых позволила бы существенно повысить эффективность их практической реализации.

*Доманов В.Н. – соискатель кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [domanov\_vn@mail.ru]*

---

<sup>110</sup> Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с добровольным страхованием имущества граждан, утвержденным Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 30 января 2013 г. [Электронный ресурс] URL:// [http://www.vsrif.ru/Show\\_pdf.php?Id=8412](http://www.vsrif.ru/Show_pdf.php?Id=8412) (дата обращения 20.11.2014 г.).



## **КОНЦЕПЦИИ СМЕШАННОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Жуковец А.С., Майстрович Е.В.**

Местное самоуправление является институтом публичной власти, и рассматривать его как абсолютно независимую от государства структуру невозможно. Оно самостоятельно, но в пределах компетенции, устанавливаемой государством. Местное самоуправление существует внутри государства и действует по его законам.<sup>111</sup> Е.М. Ковешников указывает, что местное самоуправление выполняет особую роль в государственно – правовой структуре российского общества, обеспечивая как решение вопросов местного значения, так и его участие в решении задач государственного строительства. Государственную власть и местное самоуправление объединяет публичный характер власти, и определенная общность методов, поэтому и стало возможно частичное проникновение государства в дела местного самоуправления. Государство осуществляет надзор за органами местного самоуправления и следит за законностью их действий, преследуя цель установить единообразие в муниципальной власти и обеспечить ее защиту.

Модель организации местного самоуправления в РФ имеет двойственную природу, которая основана на идеи дуализма местного самоуправления. Это указывает на то, что местное самоуправление не является продолжением государственной власти, так как обладает рядом общественных черт, например, вопросами местного значения, но в свою очередь учитывает реальную зависимость от государственной власти. Известный французский государствовед Ж. Бурдо указывал, что территориальные коллективы имеют собственные естественные

---

<sup>111</sup> Муниципальное право России: Уч./В.И. Васильев.-2 изд.,перераб.и доп.-М.:Юстицинформ,2012.-680с.

права, которые, однако, приобретают юридическую значимость в случае освящения их законодателем.<sup>112</sup>

Концепция смешанной модели на теоретическом уровне представляет собой симбиоз англосаксонской и континентальной моделей, помимо того, что в ней присутствуют элементы обеих, данная концепция обладает рядом специфических черт. Выделим квинтэссенцию смешанной модели (на примере РФ):

- формальное закрепление и гарантированность,
- рамки полномочий строго определены,
- широкая степень автономии,
- позитивное регулирование,
- широкое влияние на местное самоуправление органов государственной власти,
- наличие ответственности перед государством,
- контроль и надзор со стороны государства за исполнение делегированных полномочий,
- финансирование осуществляется не только из средств местного бюджета, но и через субсидии и межбюджетные трансферты, обеспеченные государством.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление как независимый от государства институт публичного права, но это совершенно не означает, что действия органов местной власти изолированы и абсолютно независимы.

---

<sup>112</sup> Административное право ЗС: Учебник/ Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шатиной. – М.:Спарк, 2003.-464с.

Согласно сложившейся дуалистической модели государство играет значительную роль в организации местного самоуправления, особенно в Российской Федерации. Российская Федерация - преемница Советской системы организации управления на местах. В СССР не существовало понятия местного самоуправления, все органы были встроены в государственную систему, главенствовала централизация на всех уровнях. Приматом среди принципов местного «самоуправления» (точнее управление на местах) являлся принцип патернализма. Данная положение местного самоуправления, предопределило место и модель местного самоуправления в Российской Федерации.

С переходом на новый этап истории, Россия переняла зарубежный опыт, но пронизывающее государственное регулирование, влияющее на местное самоуправление, сохранилось. В начале своего постсоветского существования Россия не принадлежала ни к англосаксонской, ни к континентальной системам. Необходимо было создать национальную систему местного самоуправления, учитывая административно-территориальную особенность страны, исторический опыт и современные международные тенденции. Для решения этой задачи Россия начала активно заимствовать определенные структурные и основные положения обеих систем, что привело к конфронтации элементов новой системы. Данный коллапс норм постепенно сглаживался, оттачивая современную смешенную модель Российского местно самоуправления. Определяя понятие «смешенная модель» в данном случае, следует отметить, что переплелись не только континентальная и англосаксонская, но так же и советская модель, и влияние последнее велико. Именно благодаря наложению таких непохожих систем смешенная система организации местного самоуправления России не похожа на смешенную систему в Германии, Японии.

Для того, что бы иметь более точное представление о сложившейся концепции смешанной модели необходимо, в первую очередь, определить взаимосвязь понятий: местное управление и местное самоуправление.

Местное управление тесно связано с государственным управлением. И.И.Овчинников определяет государственное управление в трех значениях: государственное управление как осуществляемое 1). государственными органами по вопросам введения РФ; 2). Государственными органами субъектов РФ; 3). Органами местного самоуправления при реализации отдельных государственных полномочий.<sup>113</sup> А муниципальное управление, собственно, это деятельность по осуществлению полномочий местного значения. У данных видов социального управления есть, несомненно, общие черты, но сферы применения их разнятся. В свою очередь местное управление является одной из функций местного самоуправления. Здесь можно отметить тот дуализм, который сложился в Российской Федерации. Он имеет реальную проблему, а именно сочетание местного самоуправления с государственным управлением.

Рассматривая систему государственного регулирования деятельности местного самоуправления, следует учитывать, что органы местного самоуправления выступают в ней в качестве не только пассивной, но и активной стороны. Взаимодействие с органами государственной власти является одной из важных составных частей муниципальной политики. Органы местного самоуправления во взаимоотношениях с государством через свои союзы и ассоциации воздействуют на формирование государственной политики в области местного самоуправления. Представительные органы местного самоуправления наделены правом законодательной инициативы в законодательных

---

<sup>113</sup> Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия, с.200.

(представительных) органах государственной власти субъектов РФ, т.е. они имеют право вносить проекты законодательных актов субъектов РФ или изменений в действующие законодательные акты, подлежащие обязательному рассмотрению.<sup>114</sup> Это одно из проявлений теории смешанной системы, основано, прежде всего, на взаимодействии, как одного из способов осуществления публичной власти в целом и на всех уровнях.

Совершенствование модели местного самоуправления в России должно основываться на демократических принципах, сопряженных с многообразием исторических, этнических традиций и обычаев, которые реверберируют политическую, социальную, культурную и экономическую эволюцию государства и общества.

В России государство и местное самоуправление находятся в тесном взаимодействии, оказывая друг на друга значительный эффект, через систему сдержек и противовесов. Разделение государственной власти и муниципальной власти допускать нельзя, это приведет к хаосу отношений и деградации последней, вне зависимости модели организации местного самоуправления. Местное самоуправление, несомненно, зависимо, от государства, но лишь в строго определенных рамках. Такая совокупность взаимодействующих элементов и позволяет судить о наличии в Российской Федерации смешанной модели.

*Жуковец А.С. – студент Юридического института Российского университета дружбы народов [zhykovec93@mail.ru]*

---

<sup>114</sup> Система муниципального управления: Учебник/ Под ред. Зотова В.Б.- М.-258с.

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

*Майстрович Е.В. – студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
[socialblogelcl@yandex.ru]*

## **НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО РАЗВЕДКИ РЕСПУБЛИКИ КОРЕЯ**

**Залкина С.Э.**

**Национальное агентство разведки** – это крупнейшая спецслужба в Республики Корея, выполняющая разведывательные и контрразведывательные функции в государстве.

Основная задача — борьба с северокорейской агентурой и подавление политических оппонентов действующего правительства.

Первая относительно современная спецслужба была создана эмигрантским правительством в Шанхае в 1919 году. "Временное правительство республики Корея" в 1919-1945 гг. часто организовывало теракты против японцев.

В течение 1945-48 Южная Корея находилась под американской оккупацией, и американская военная разведка завербовала несколько тысяч корейцев. Они и стали базой для формирования ROKASIS ("KCIS") в 1948 году.

KCIS была переименовано в Корейское ЦРУ после корейской войны, а позднее была переименована в Агентство планирования национальной безопасности "ANSP".

Национальное агентство разведки было образовано 19 июня 1961 года сразу после военного переворота 16 мая 1961 года. Тогда оно называлось Корейское центральное разведывательное агентство и непосредственно подчинялось Высшему Совету Национальной перестройки.

Основная задача этой организации была борьба с северокорейской агентурой и подавление политических

оппонентов действующего правительства. По оценке 1995 года, примерно 50% бюджета уходит на борьбу с внутренним врагом и контрразведку, а 50% - на врага внешнего.

В 1994 году правительство подписало с оппозицией в Национальной Ассамблее пакт о политическом нейтралитете КЦРУ (с 1981 оно стало называться Агентством по планированию национальной безопасности).

Пакт предусматривал неиспользование разведки против легальной оппозиции, и в целом соблюдается.

В 1999 году АПНБ было переименовано в Национальное агентство разведки.

Предшественником директором являлся Вон Се Хун-государственный деятель Республики Корея, директор Национального агентства разведки (с 2009 по 21 марта 2013). В данный период, пост занимает -Нам Чэ Чжун.

**Иными словами Национальное агентство разведки** -это главная спецслужба Республики Корея, ведущая деятельность в сфере разведки и контрразведки.

#### Функции и правовой статус

Агентство осуществляет свою деятельность в соответствии со статьей 15 Закона о правительственных учреждениях Республики Корея

Официальная миссия агентства заключается в следующем:

- Сбор, координация и распространение информации о стратегии и безопасности страны.
- Защита документов, материалов и объектов, связанных с секретной информацией страны.



- Расследование преступлений в сфере национальной безопасности, подпадающих под действие таких законов, как «Закон о защите военной тайны», «Закон о национальной безопасности».
- Расследование преступлений, связанных со служебной деятельностью персонала агентства.
- Планирование и координация работ по засекречиванию информации

#### Организационная структура

Агентство возглавляет Директор, который подчиняется непосредственно президенту страны. Организационная структура Агентства (на период ноября 2012 г.) включает следующие подразделения:

- 1-й департамент — сбор, обработка и распространение информации как внутри Республики Корея, так и за её пределами в целях противодействия коммунизму, антиправительственным действиям, шпионажу, терроризму и международной организованной преступности;
- 2-й департамент — защита секретных документов, материалов, высокотехнологичных разработок и закрытых районов;
- 3-й департамент — проведение расследований преступлений, подпадающих под действие «Закона о защите военной тайны», «Закона о национальной безопасности».
- 4-й департамент — расследование преступлений, связанных со служебной деятельностью персонала агентства.
- 5-й департамент — планирование и координация работ в сфере разведки и безопасности.

#### История национального агентства разведки

Агентство было создано 13 июня 1961 года как Корейское центральное разведывательное управление (КЦРУ) под непосредственным руководством Верховного Совета Национальной перестройки сразу после военного переворота 16 мая 1961 года, возглавлявшегося Пак Чон Хи. Основной функцией

КЦРУ была борьба с северокорейской агентурой и внутренней оппозицией.

В 1981 году было переименовано в Агентство по планированию национальной безопасности (АПНБ), а в 1999 году АПНБ было переименовано в Национальное агентство разведки.

Работы спецслужб и других силовых структур в Республике Корея ведется под эгидой Совета национальной безопасности. Координацией работы спецслужб занимается министерство национальной безопасности, именно в спецслужбу входит Национальное агентство разведки.

Также к силовым структурам страны относятся: части Гражданской обороны, Береговая охрана, Комитет обороны и безопасности, региональные войска (Силы защиты Родины), Национальное агентство полиции, корейские национальные силы полиции (аналог жандармерии или внутренних войск), Морская полиция, Министерство внутренних дел, Национальное агентство разведки.

Большинство силовых структур имеют оперативные подразделения и занимаются разведкой и контрразведкой в рамках своей компетенции.

При этом основная разведывательно-контрразведывательная деятельность проводится именно Национальным управлением разведки, а также Командованием обороны и безопасности и оперативными подразделениями Корейской национальной полиции.

*Залкина С.Э. – студент Российского университета дружбы народов [sofyaz1403@mail.ru]*

## **ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВАЗАЩИТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В УЧРЕЖДЕНИЯХ ФСИН**

**Зенов В.Е.**

В соответствии со статьей 45 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) решения Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Суд) обязательны к исполнению всеми членами Совета Европы, в том числе и Российской Федерацией.

С момента ратификации Конвенции Судом в отношении России было вынесено 149 постановлений, которыми признаны нарушения норм Конвенции, допущенные в отношении граждан Российской Федерации, в период их содержания под стражей либо отбывания наказаний в виде лишения свободы в учреждениях УИС. Общая сумма денежной компенсации, выплаченная заявителям в связи с данными решениями составила более 1 млн. 820 тыс. евро. Вместе с тем следует отметить что, активная позиция ФСИН России при обеспечении защиты интересов Российской Федерации в Европейском Суде позволяет аргументировано опровергать претензии заявителей, которые не соответствуют действительности, в результате чего по 148 жалобам Европейский Суд был вынужден учесть доводы Федеральной службы исполнения наказаний и прекратить рассмотрение жалоб или отклонить претензии заявителей к деятельности учреждений УИС.

По каждому из постановлений ЕСПЧ, которыми установлены нарушения в части, касающейся УИС директор Федеральной службы исполнения наказаний издает поручение о принятии мер по недопущению в дальнейшем нарушений, установленных Судом в своих решениях, а также необходимых мер в части совершенствования правоприменительной практики. Данные поручения обязательны к исполнению всеми структурными подразделениями ФСИН России, учреждениями непосредственно подчиненными ФСИН России, и

территориальными органами ФСИН России. В дальнейшем копии этих поручений направляются в Комитет министров Совета Европы, который осуществляет контроль за выполнением постановлений и решений ЕСПЧ.

Вся необходимая информация по постановлениям Суда, которыми установлены нарушения Конвенции в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей, содержится в автоматизированной базе данных «Европейский Суд по правам человека», созданной в соответствии с приказом ФСИН России от 13.07.2010 № 317. Кроме того в ней приведены тексты поручений ФСИН России, касающиеся соблюдения прав человека в УИС. Данная база доступна для пользования всеми сотрудниками уголовно-исполнительной системы.

В соответствии с приказом ФСИН России начальники структурных подразделений ФСИН России по закрепленным направлениям деятельности организуют работу по созданию в УИС необходимых условий для недопущения нарушений Конвенции, и устранению недостатков, указанных в постановлениях ЕСПЧ. Сведения о принятых мерах и достигнутых результатах ежеквартально, для устранения в деятельности учреждений и органов УИС, выявленных Европейским Судом нарушений Конвенции направляются в ФКУ НИИИиПТ ФСИН России на обобщение.

Поручения ФСИН России по выполнению решений ЕСПЧ направлены на улучшение условий содержания/отбывания наказания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, соблюдения их прав и законных интересов, предусмотренных действующим национальным законодательством, а также положениями международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией.

В целях выполнения рекомендаций ЕСПЧ и ЕКПЗ в следственных изоляторах в соответствии с данными поручениями директора были проведены работы по расширению площадей одноместных кабин-боксов, до 4 квадратных метров.

Медицинские кабинеты, в которых проводятся первичные, плановые, внеплановые и профилактические осмотры лиц, заключенных под стражу, а также их освидетельствование, в целях сохранения врачебной тайны и недопущения унижения достоинства лиц, содержащихся в учреждении, оборудованы специальными ширмами.

В рамках совершенствования правоприменительной практики повышена эффективность проведения служебных проверок по обращениям, касающимся нарушений законности и прав человека в УИС.

Установлен личный контроль начальников территориальных органов ФСИН России за соответствием всех случаев применения к подозреваемым, обвиняемым и осужденным физической силы и специальных средств требованиям Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». По каждому случаю применения физической силы и специальных средств должны проводиться тщательные проверки комиссией территориального органа ФСИН России.

Увеличены сроки хранения основных учетных документов, находящихся в деятельности учреждений УИС, копии которых, как правило, представляются в Суд в качестве доказательственной базы позиции ФСИН России.

В рамках совершенствования дисциплинарной практики установлен контроль за соблюдением законности при применении к осужденным и лицам, содержащимся под стражей, мер взыскания в виде водворения в карцер, ШИЗО, перевода в ПКТ, ЕПКТ, учитывая соответствие налагаемого взыскания тяжести и характеру совершенного правонарушения.

При этом решение должно приниматься коллегиально комиссией учреждения в присутствии нарушителя и с учетом его объяснения, не допуская непрерывного (без вывода из камеры) содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в случае совершения ими повторного нарушения в данный период, в

указанных камерных помещениях свыше установленного законом срока.

Во всех территориальных органах ФСИН России установлен контроль за лицами, ведущими переписку с ЕСПЧ, контроль за соблюдением статьи 34 Конвенции в части недопущения воспрепятствования эффективному осуществлению права осужденных и лиц, заключенных под стражу, на подачу индивидуальных жалоб в ЕСПЧ. В связи с этим организована работа по:

1) приему для отправки в ЕСПЧ писем и бандеролей в запечатанном виде без ограничения их количества;

2) своевременности отправки жалоб осужденных и лиц, заключенных под стражу, в ЕСПЧ с получением квитанций (отметок) почтовых отделений о приеме корреспонденции для отправки адресату;

3) своевременности информирования заявителей о направлении жалоб в ЕСПЧ с приобщением квитанции об отправке заказной корреспонденции к личному делу заявителя после его росписи на ней;

4) вручению заявителям писем и бандеролей, получаемых из ЕСПЧ, в кратчайшие сроки в запечатанном виде, под роспись с учетом того, что корреспонденция, получаемая из ЕСПЧ в виде бандеролей, не учитывается в общем количестве бандеролей, разрешенном получать отдельным категориям осужденных в соответствии со статьями 121, 123, 125 и 131 УИК Российской Федерации;

5) своевременности вручения адресатам писем, поступающих из ЕСПЧ, в запечатанном виде, под роспись;

6) своевременности пересылки писем, поступивших из ЕСПЧ, адресату, ранее находившемуся в учреждении УИС – получателю корреспонденции, по его фактическому адресу нахождения на момент получения письма из ЕСПЧ;

В целях представления эффективной защиты в ЕСПЧ, установлен контроль за включением в личные дела осужденных и

лиц, заключенных под стражу, с начала их переписки с ЕСПЧ накопительного материала, подтверждающего соблюдение их прав и законных интересов в учреждениях УИС, необходимого для последующего аргументированного опровержения в ЕСПЧ наиболее часто встречающихся претензий заявителей к учреждениям УИС.

В связи с вынесением Европейским Судом постановления по делу «Ананьев и другие против Российской Федерации» ФСИН России приняты меры организационного характера и устранены нарушения не требующие выделения дополнительных финансовых средств либо внесения изменений в действующее законодательство Российской Федерации.

Так, в целях внедрения в практику деятельности СИЗО европейских стандартов обращения с заключенными прекращено использование одноместных кабин-боксов для временного содержания спецконтингента.

Во всех СИЗО окна камер оборудованы основной решеткой с наружной стороны окна и отсекающей решеткой с внутренней стороны. Металлические решетки типа «жалюзи» на окнах в СИЗО полностью демонтированы. При этом во всех учреждениях размеры окон камер обеспечивают надлежащий уровень естественного освещения помещений, а также оборудованы форточками для проветривания камер.

Для обеспечения приватности при отправлении естественных потребностей санузлы в камерах оборудованы перегородками высотой от 1,2 и более метров, отделяющими их от жилой части камер. В целях улучшения условий содержания в камерах следственных изоляторов и во исполнение постановлений Европейского Суда по правам человека организована работа по возведению стенок, полностью отгораживающих камерные санитарные узлы. Эта работа проводится в плановом порядке. В настоящее время оборудование санузлов сплошными перегородками выполнено в 64 % камер следственных изоляторов. До завершения работ по полной изоляции санузлов, во всех территориальных

органах ФСИН России организовано оборудование санузлов камер навесными шторами.

В настоящее время во всех СИЗО подозреваемые, обвиняемые и осужденные обеспечены индивидуальными спальными местами.

Лица, заключенные под стражу, имеют возможность проведения времени вне камер следственных изоляторов. В соответствии с положениями Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» подозреваемые и обвиняемые выводятся из камер для участия в следственных действиях и судебных заседаниях, для проведения встречи с защитниками, родственниками и иными лицами, для беседы с психологами, проведения религиозных обрядов и в других случаях. Кроме этого, имеется возможность занятий спортом вне пределов камеры.

Помимо принятия мер организационного характера, направленных на снижение численности лиц, заключенных под стражу, и реализации мероприятий по приведению условий содержания подозреваемых и обвиняемых в соответствие с европейскими стандартами, ФСИН России подготовлен ряд предложений по внесению изменений в нормативные акты регламентирующие порядок содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых.

Приказом Минюста России от 22.04.2011 № 134 лимиты всех следственных изоляторов приведены в соответствие с наличием фактически имеющихся жилых площадей для размещения лиц, заключенных под стражу. Этим же приказом осуществлен ввод в эксплуатацию 1924 дополнительных мест, созданных в учреждениях тюремного типа в 2010 году, из них 1869 мест в рамках реализации федеральной целевой программы «Развитие уголовно-исполнительной программы (2007 – 2016 годы)» и 55 мест за счет других источников финансирования. В том числе созданы новые следственные изоляторы в Нижегородской и Тамбовской областях.



В Правила внутреннего распорядка следственных изоляторов внесены изменения, которыми установлено право подозреваемых и обвиняемых на предоставление им дополнительной прогулки и возможности помывки в душе, в случае если они, при проведении указанных мероприятий, отсутствовали в СИЗО. Учитывая, что Правилами внутреннего распорядка следственных изоляторов УИС предусмотрены минимальные нормативы количества и времени проведения прогулок и количества помывок в душе, увеличение их количества и продолжительности производится по заявлениям подозреваемых и обвиняемых. Кроме этого, время помывки женщин и несовершеннолетних не ограничивается. В то же время в целях выполнения рекомендаций Европейского Суда планируется нормативно закрепить возможность принятия душа подозреваемыми и обвиняемыми не менее двух раз в неделю.

В целях повышения эффективности деятельности управлений ФСИН России в сфере соблюдения прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, на протяжении 4-х лет организовано прохождение представителями структурных подразделений ФСИН России в МГИМО(У) МИД России специализированного курса обучения по теме «Европейская система защиты прав человека. Деятельность Европейского Суда по правам человека и исполнение его решений». Последние два года для участия в данных курсах привлекаются представители территориальных органов ФСИН России ответственные за данное направление деятельности, (помощники начальников территориальных органов ФСИН России по соблюдению прав человека в УИС).

Решения и постановления ЕСПЧ доводятся до всех сотрудников УИС в рамках служебной подготовки.

Кроме того, на сайте ФСИН России размещается информация, касающаяся деятельности ЕСПЧ, которой пользуются сотрудники УИС для совершенствования своей деятельности.

Активная позиция ФСИН России при рассмотрении дел Европейского Суда по правам человека позволила снизить количество дел в отношении УИС, принимаемых этим Судом к рассмотрению.

Если в 2009 году было принято 128 дел, в которых среди претензий к следственным и судебным органам были жалобы к следственным изоляторам и исправительным учреждениям, то в 2010 – 86 дел, в 2011 – 83 дела, 2012 – 46 дел, 2013 – 3 дела.

При выездах в служебные командировки сотрудники УИС тщательно проверяют выполнение требований директора ФСИН России по поручениям в связи с решениями ЕСПЧ.

Таким образом, Федеральной службой исполнения наказаний установлен жесткий ведомственный контроль за выполнением постановлений ЕСПЧ.

Важной предпосылкой для реформирования уголовно-исполнительной системы послужило вступление России в Совет Европы.

После того, как 23.02.1996 года в Российской Федерации был принят Федеральный закон «О присоединении России к Уставу Совета Европы», наша страна приняла на себя ряд обязательств, одним из которых было приведение национального законодательства в соответствие с общепринятыми международными нормами и стандартами.

В связи с получением Российской Федерацией в феврале 1996 года официального статуса члена Совета Европы Федеральным законом

от 28.03.1998 № 44-ФЗ была ратифицирована Европейская конвенция

по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, которая предусматривает систематическую проверку мест изоляции от общества делегациями Европейского комитета по предупреждению пыток и

бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (далее - ЕКПП).

Начиная с 1998 года, делегации ЕКПП 21 раз проверяли условия содержания в местах изоляции от общества, находящихся в ведении МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Следственного комитета России, Минздравсоцразвития России, а также ФСИН России.

Координация работы министерств и ведомств по выполнению Россией обязательств по указанной Конвенции, в том числе касающихся организации визитов ЕКПП в Российскую Федерацию и подготовки консолидированных отчетов Российской Федерации о выполнении, представленных ЕКПП рекомендаций по совершенствованию деятельности всех мест лишения свободы в Российской Федерации, во исполнение решения Межведомственной комиссии от 22.12.1999 (протокол № 6 от 27.12.1999), была возложена на Минюст России.

В своих докладах и выступлениях на межведомственных совещаниях по итогам проведенных визитов делегаты Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, делали акцент на отдельных нарушениях прав и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, которые, по их мнению, носили системный характер а также не выполнение в полном объеме отдельных ранее данных рекомендаций.

Так ЕКПП считает, что не всегда средства превентивного характера, направленные на защиту лиц, лишенных свободы, от пыток и бесчеловечного или унижающего их достоинство обращения или наказания, не эффективны. При этом не всегда исполняется требование п. 28 Порядка организации медицинской помощи лицам, отбывающим наказание в местах лишения свободы и заключенным под стражу, утвержденного совместным приказом Минздравсоцразвития России и Минюста России от 17.10.2005 №

640/190, касающееся информирования прокурора о факте освидетельствования лица, доставленного в СИЗО, в результате которого были выявлены телесные повреждения. Проверка информации о преступлениях и происшествиях не всегда может приводить к установлению виновных и привлечению их к ответственности.

*Зенов В.Е. – доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [vizenov@yandex.ru]*

## **ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ И ЗАЩИТЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ОБ ОБРАЗОВАНИИ**

**Иванова С.А.**

Правоотношение - один из центральных элементов механизма правового регулирования общественных отношений. Познание особенностей того или иного правоотношения дает возможность конкретизировать субъектов, между которыми возникает правовая связь в виде корреспондирующих между ними субъективных прав и юридических обязанностей, определить не только состав субъектов, но и их взаимное поведение по отношению друг к другу. Все правоотношения, возникающие на основе норм права между субъектами системы образования, характеризуются такими же чертами. В то же время для них свойственна и своя специфика.

Как уже отмечалось, в сфере образования складываются два основных типа общественных отношений: образовательные отношения в собственном смысле слова (преципионные или первичные) и отношения, непосредственно не связанные с осуществлением образовательной деятельности (образовательного процесса) - комиторные, т.е. вторичные, отношения. Соответственно, все правоотношения в сфере образования могут быть дифференцированы на две основные группы: образовательные (преципионные) правоотношения и правоотношения, складывающиеся в связи и по поводу организации и осуществления образовательной деятельности (образовательного процесса) - комиторные правоотношения.

Специфика образовательного права, помимо рассмотренных ранее особенностей, как раз и состоит в том, что в нем действуют оба варианта соотношения правоспособности и дееспособности (В.М. Сырых). Как и в гражданском праве, в сфере образовательных правоотношений вполне допускаются ситуации,

когда правоспособность недееспособного лица (обучающегося, воспитанника), не достигшего совершеннолетия, реализуется действиями других лиц (родителей, законных представителей). Скажем, родители или иные законные представители несовершеннолетних детей до получения последним основного общего образования имеют право выбирать формы обучения, образовательные учреждения, в котором будет учиться ребенок, защищать его права и интересы, принимать участие в управлении образовательным учреждением и т.д. Более того, в соответствии с п. 2 ст. 19 Закона РФ «Об образовании» образовательная правосубъектность лица, обучающегося в общеобразовательном учреждении, начинается, по общему правилу, с 6 лет 6 месяцев, что является исключительной прерогативой именно образовательных правоотношений.

В то же время действие гражданско-правовой составляющей соотношения правоспособности и дееспособности в области образовательного права ограничена. Например, обучающиеся (воспитанники) до достижения ими восемнадцатилетнего возраста признаются дееспособными по весьма широкому кругу образовательных отношений, связанных с обучением и усвоением образовательных программ. Они самостоятельно усваивают образовательные программы, имеют право на бесплатное пользование библиотеками, на участие в управлении образовательным учреждением, на уважение своего человеческого достоинства и др., а также могут и должны нести правовую ответственность за дисциплинарные проступки.

Образовательные отношения могут быть прекращены досрочно в следующих случаях:

1) по инициативе обучающегося или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося, в том числе в случае перевода обучающегося для продолжения освоения

образовательной программы в другую организацию, осуществляющую образовательную деятельность;

2) по инициативе организации, осуществляющей образовательную деятельность, в случае применения к обучающемуся, достигшему возраста пятнадцати лет, отчисления как меры дисциплинарного взыскания, в случае невыполнения обучающимся по профессиональной образовательной программе обязанностей по добросовестному освоению такой образовательной программы и выполнению учебного плана, а также в случае установления нарушения порядка приема в образовательную организацию, повлекшего по вине обучающегося его незаконное зачисление в образовательную организацию;

3) по обстоятельствам, не зависящим от воли обучающегося или родителей (законных представителей) несовершеннолетнего обучающегося и организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в случае ликвидации организации, осуществляющей образовательную деятельность.

Отметим и то обстоятельство, что правоспособность, равно как и дееспособность различных субъектов образовательных отношений, возникают по-разному. Лицо, претендующее на ведение педагогической деятельности, и, тем самым, на получение (приобретение) статуса педагогического работника, может быть допущено к педагогической деятельности только после того, как у него будет соответствующий документ (диплом) об окончании педагогического училища (колледжа), педагогического вуза или получения университетского образования. Правоспособность же обучающихся возникает в разном возрасте на разных уровнях образования. Скажем, лицо будет иметь правоспособность студента вуза лишь после того, как он получит аттестат «зрелости» и на установленных законодательством основаниях поступит в высшее учебное заведение.

Достаточно просто восстановиться в случае, если отчисление произошло по собственному желанию по уважительной причине. Такими причинами считаются состояние здоровья, необходимость ухода за больным членом семьи, рождение и уход за ребёнком, длительная командировка или служба в армии. Перечень уважительных причин зафиксирован в уставе университета и индивидуален для каждого учебного заведения.

После ликвидации вышеперечисленных причин студент пишет заявление на имя ректора, если необходимо – прилагает справки и без дополнительных проволочек зачисляется на тот же курс и на ту же форму обучения (очную/заочную; бюджетную/контрактную), на которой обучался до отчисления. Право на восстановление в этом случае сохраняется в течение пяти лет. Если студент был отчислен по неуважительной причине, например, по собственному желанию, но не указывая причины, или за неуспеваемость, то восстановиться на бюджет уже не получится.

Неуспевающих студентов восстанавливают либо на тот же курс, при условии погашения задолженности, либо на курс ниже, с повторным прохождением не усвоенного материала. Для того чтобы сдать академическую разницу (закрыть неуспеваемость), необходимо написать заявление на имя ректора и получить его согласие. С этим заявлением, а также с выданным обходным листом студент в частном порядке сдаёт необходимые зачёты и экзамены. Только после погашения задолженности студент может быть восстановлен на тот же семестр, с которого был отчислен. Срок восстановления в ВУЗе при отчислении по неуважительной причине – три года. Восстановление производится только при наличии свободных мест. Если студент ранее обучался на бюджетной основе и был отчислен по уважительной причине, то университет не вправе предлагать восстановление на контрактную



форму обучения. Если количество желающих восстановиться больше, чем мест в ВУЗе, то зачисление проводится на конкурсной основе. Для этого создается специальная комиссия, которая и решает, кто их претендентов готов к продолжению обучения. Преимущество даётся студентам, отчисленным по уважительной причине.

Одним из основополагающих элементов большинства осуществляемых реформ является укрепление правового положения вузов с приданием им статуса независимых корпоративных единиц с правом «привлекать и привлекаться к судебной ответственности» в ответ на принятие ими конкретных обязательств в отношении прозрачности и отчетности. Вузы получают такой статус несколькими способами: путем определения их автономного статуса через специальное национальное законодательство или путем регистрации в качестве некоммерческого предприятия или благотворительной организации.<sup>115</sup> Если независимый статус вузов закрепляется законодательно, важно, чтобы закон ограничивался определением базовой структуры и полномочий и его формулировки не были слишком подробными, что может препятствовать дальнейшему развитию вузов. Тот факт, что вузы могут привлекаться к суду, снимает эту угрозу с Министерства и напоминает Совету вуза о том, что вуз несет полную ответственность и должен действовать с учетом этого риска. Это способствует тому, что вузы включают практику управления рисками в свою текущую деятельность.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Например, в Великобритании Лондонская школа экономики является компанией с ограниченной ответственностью в рамках гарантии – особая форма компании, существующая в системе высшего образования.

<sup>116</sup> См.: Система управления в секторе высшего образования: сравнительный анализ и возможные варианты стратегии для Российской Федерации. Аналитическая записка. 2004. Январь.

Многие страны с переходной экономикой столкнулись с проблемой определения правового статуса университетов в условиях рыночной экономики и общей тенденции ухода от тотального огосударствления. Некоторые из них (Армения,<sup>117</sup> Литва<sup>118</sup>) приняли законы, по которым университеты действуют как специализированные некоммерческие организации, принадлежащие государству.<sup>119</sup>

Если вузы получают дополнительную автономию от Министерства образования и науки РФ, важно, чтобы они при этом они могли ясно видеть стратегическую основу своих действий. Традиционная нормативная база, детально предписывающая стандарты, процедуры обучения, тарифные сетки и прочие детали университетской жизни, неадекватна для системы с большой автономией институтов. Международная тенденция состоит в том, что такая нормативная база не дополняется, а заменяется стратегической рамкой, в которой

---

<sup>117</sup> См.: Закон Республики Армения от 20 мая 1999 г. № ЗР-297 «Об образовании».

<sup>118</sup> См.: Закон Литовской Республики от 25 июня 1991 г. № 1486 «Об образовании», Закон Литовской Республики от 21 марта 2000 г. «О высшем образовании».

<sup>119</sup> См., напр.: Ерицян С., Папоян А., Степанян Р. Система высшего образования Республики Армения. Аналитический доклад. - М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2006. Данный аналитический доклад входит в серию докладов, подготовленных в рамках многоаспектной деятельности Международной исследовательской группы по сравнительным исследованиям систем и образовательных стандартов высшего образования государств-участников СНГ (в т.ч. исследованию правового статуса университетов в условиях рыночной экономики), которая начала активно функционировать с 2001 г., после принятия Межгосударственной программы реализации Концепции формирования единого (общего) образовательного пространства СНГ и создания комиссии «Стандарт» Совета по сотрудничеству в области образования государств-участников СНГ.

определены цели, показатели успеха и качественные признаки «правильной» организации вуза. При подготовке собственной стратегии вузам необходимо иметь представление о параметрах развития системы высшего образования и стратегических приоритетах, к достижению которых, по мнению правительства, они должны стремиться.<sup>120</sup>

В последние годы некоторые страны уделяют значительное внимание пересмотру национальной политики в области высшего образования. Например, в Новой Зеландии создана Консультационная комиссия по высшему образованию, которая разработала основы национальной стратегии развития высшего образования. За этим последовало создание Комиссии по высшему образованию, которая в настоящее время отвечает за распределение финансовых средств между вузами в соответствии со стратегиями, которые вузы разрабатывают для выполнения национальной стратегии.<sup>121</sup> При этом опыт показывает, что реализация национальной стратегии является самостоятельной и

---

<sup>120</sup> См.: Байденко В.И., Пугач В.Ф., Розина Н.М., Селезнева Н.А., Федин В.Т. О возможности построения единого макета образовательного стандарта стран СНГ как динамичной модели нормы качества высшего образования. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2003. – С. 4.

<sup>121</sup> Кстати, в докладе ЮНЕСКО «Развитие и тенденции высшего образования в мире» от 23 июня 2003 г., обнародованном на Парижской конференции на тему «Партнерские отношения сотрудничества в сфере высшего образования в мире», сделан ретроспективный взгляд и анализ развития высшего образования во всем мире с 1998 г.; в докладе говорится, что согласно статистике числа обучающихся в вузах студентов, позволяет утверждать, что в мире крупнейшей системой высшего образования стала система Китая, за которым следуют США, Индия, Россия и Япония.

трудной задачей, которая не может быть решена простым администрированием, поскольку университеты не подчиняются правительству напрямую. Министерства вынуждены находить новые пути и использовать внеадминистративные ресурсы, способствующие реализации этой стратегии. Среди них: открытый и прозрачный контроль качества, финансовые стимулы для реализации стратегии и кампании информирования общественности.

Наблюдается очевидная международная тенденция, в рамках которой большая часть функций в отношении высшего образования, выполняемых Министерствами образования, делегируется другим органам, в то время как Министерство сохраняет за собой ключевую роль в определении национальной стратегии развития системы высшего образования. Эти функции могут передаваться различным посредническим организациям, однако, самая популярная модель предполагает наличие одного или нескольких специализированных агентств, осуществляющих определенные функции управления системой от имени Министерства образования и науки РФ. Параллельно с возникновением нового уровня управления государственные вузы получают более широкие полномочия в отношении управления собственными делами и правовой статус, позволяющий им действовать в качестве независимых органов (однако, по-прежнему в рамках государственного сектора).

Отказ от централизованного администрирования вызван двумя соображениями: невозможностью оптимально управлять крупными системами высшего образования из центра; и тем, что предоставление отдельным вузам возможности искать собственные (неизбежно различные) пути достижения национальных целей является значительно более эффективным подходом. Система высшего образования изначально не содержала в себе элементы рыночных отношений и была построена на

принципах территориального монополизма.<sup>122</sup> Еще в начале 90-х гг. XX в., до принятия Закона РФ «Об образовании», государственные вузы имели монополию на осуществление деятельности в области высшего образования. В большинстве регионов России существовало от 3 до 5 вузов,<sup>123</sup> за исключением Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода и некоторых других крупных городов, которые имели территориальную монополию.<sup>124</sup>

В настоящее время в России университеты действуют в тех же правовых рамках, что и все другие государственные учреждения (за редкими исключениями, относящимися, например, к выборности ректоров). Важнейшей характеристикой этих правовых рамок является ограниченная автономия (особенно в финансовой сфере) и высокая степень стандартизации (унификации) нормативных требований. Однако существует немало аргументов в защиту тезиса о том, что вузам нужна большая автономия и меньшая унификация, чем большинству других государственных учреждений. Среди них необходимо выделить следующие:

- быстро меняющиеся потребности рынка труда и окружения в целом требуют от университетов гибко и органично

---

<sup>122</sup> См.: Новая Россия: информационный альманах. – М.: Международные академические информации, 1994. С. 332.

<sup>123</sup> Например, в Курской и Астраханской областях в 1992 г. до принятия Закона РФ «об образовании» было по 4 вуза, в Костромской области – 3, в Республике Саха – 2, в Оренбургской области – 5 вузов. Данное региональное распределение было характерно для большинства субъектов РФ.

<sup>124</sup> См.: Кликунов Н.Д., Окорочков В.М. Рынок и доступность высшего образования // Университетское управление: практика и анализ. – Екатеринбург, 2005. № 1 (34). С. 48.

взаимодействовать с экономическим, социальным и культурным окружением;

- колоссальная по своим масштабам система очень разнообразных вузов не может эффективно управляться на основе жесткой унификации и администрирования каждого шага;

- огромную роль в качестве подготовке специалистов играют традиции и академические свободы, отражающиеся в своеобразии университетов и неадекватности стандартных требований;

- главный ресурс университетов - профессора являются носителями уникальных умений и квалификаций, которые не могут быть описаны стандартными регламентами и тарифными сетками;

- вузы все более становятся бизнес-структурами, привлекающими значительные внебюджетные средства (в ряде российских вузов внебюджетных доходы составляют 70% общих доходов).

Данные аргументы все более учитываются в международной практике реформ высшего образования. Специфические характеристики университетов как организаций с высокой степенью автономии могут быть отражены в законодательстве тремя способами:

- Когда законодательством им дается особый статус, в котором подробно описывается степень автономии.
- Когда им позволяется регистрироваться как благотворительным организациям, возглавляемым попечителями.

- Когда они регистрируются как некоммерческие организации.

Первый способ является наиболее распространенным в международной практике и наиболее предпочтительным для России. В дискуссиях последнего времени наиболее распространенным был вариант отдельного закона о специализированных государственных и муниципальных некоммерческих организациях. Такой закон мог бы быть важным шагом в индивидуализации вузов от других государственных учреждений.

Вместе с тем, в последнем варианте закона (который вынужденно объединил университеты, больницы, театры и пр.) есть ряд положений, которые не вполне отвечают международным тенденциям в управлении университетами. Это подтверждает идею о том, что, вероятно, более реалистичным для России в ближайшей перспективе является не принятие универсального закона о специализированных государственных организациях, а принятие специального закона об университетах<sup>125</sup> или внесение уточнений в существующее законодательство об университетах.

---

<sup>125</sup> Проект Федерального закона № 345442-3 «Об университетах» обсуждался давно, в 2003 г. был внесен на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, однако протоколом заседания Совета Государственной Думы от 8 сентября 2003 г. № 178 был отклонен. Наряду с принятием данного законопроекта предлагалось принятие проекта Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об образовании", Федеральный закон "О высшем и послевузовском профессиональном образовании", Федеральный закон "О науке и государственной научно-технической политике", Федеральный закон "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию" и Федеральный закон "О некоммерческих организациях"

Такой закон должен отражать следующие характеристики университетов: используют государственную собственность и учреждены государством, имеют высокую степень автономии в академической, управленческой и финансовой сфере.

В соответствии с международными тенденциями в законодательстве об университетах должен быть подчеркнут тот факт, что к университетам могут быть предъявлены судебные иски, которые не переадресуются учредителю - государству. Судебную ответственность при этом полностью несут ректоры и советы университетов, которые обязаны принимать данный риск во внимание.<sup>126</sup> При этом законодательством должны устанавливаться основные структурные моменты и не должны регулироваться все мелкие детали. В противном случае будут часто требоваться изменения и поправки.

Автономная законная институция должна иметь соответствующую систему управления, обеспечивающую ее функционирование и развитие в соответствии с уставными целями, подотчетность учредителям, открытость, эффективность и результативность внутренних процессов администрирования. Современные модели управления автономными структурами предполагают достаточно четкое разделение управленческих функций на исполнительную (административную) и нормативно-контрольную и закрепление их за соответствующими органами управления данной институцией. Более того, будучи собственностью государства (а не только Министерства образования), такой институт должен быть открыт для общественного контроля.

---

<sup>126</sup> См.: Система управления в секторе высшего образования: сравнительный анализ и возможные варианты стратегии для Российской Федерации. Аналитическая записка. 2004. Январь.



Подчеркнем при этом, что под общественным контролем мы понимаем не процедуры контроля (инспекции), а открытость информации, прозрачность финансовых и академических решений. Такой общественный контроль (открытость) может и должен не добавляться к административному контролю (инспектированию), а замещать его. Поэтому отношения университета с Министерством и обществом должны строиться на определенных процедурах, институционализирующих прозрачность и ответственность.

Известно, что одной из разновидностей формы всякой целостной системы, внутренней организации содержания, является его структура. Следовательно, успешная реализация целей и задач высшего образования во многом зависит от оптимальной структуры вуза<sup>127</sup>. Именно из этих положений вытекает все большее распространение практики, когда стратегическое управление вузом осуществляет Управляющий совет, куда входят представители целого ряда заинтересованных субъектов, а оперативное руководство – осуществляет назначаемый советом ректор и его административная команда. Решение академических вопросов отводится Ученому совету вуза. Таким образом, полная структура управления вузом должна состоять из трех органов, между которыми ясно распределены задачи и полномочия.<sup>128</sup>

Более того, российские университеты в основном закрыты для внешнего (неадминистративного) контроля и внешней

---

<sup>127</sup> См.: Барабанова С.В., Барабанова С.В. Правовое положение вузов в Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 1996. - С.14.

<sup>128</sup> В России в настоящее время распространилась довольно необычная для развитых стран практика, при которой власть в университете концентрируется в руках ректора, а ученые советы играют достаточно декоративную роль.

помощи. Некоторые прогрессивные ректоры стимулировали создание попечительских советов, открыли для них стратегию и бюджеты университетов. Однако такие попечительские советы не обладают по законодательству никакой контрольной или стратегической функцией. Более того, в ряде случаев они лишь легитимизируют неограниченную власть ректората. Создание в российских вузах системы управления, включающей Управляющий совет, ректорат и Ученый совет позволит преодолеть сложившуюся закрытость и не только сделать университеты более подотчетными и эффективными, но и привлечь туда дополнительные ресурсы местных властей, бизнеса и выпускников.

*Иванова С.А. – доктор юридических наук, профессор,  
заместитель первого проректора по учебной и методической  
работе, заведующая кафедрой «Гражданское право» Финансового  
университета при Правительстве Российской Федерации  
[ivanovasa1@yandex.ru]*

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В УСЛОВИЯХ  
РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ  
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ**

**Каллагов Т.Э.**

Понятие современного местного самоуправления складывалось по мере становления и развития демократических институтов, причем главным вопросом развивавшихся в этой связи теорий было соотношение общества и государства. Именно частичное обособление общества от государственной власти и его организационная автономия в решении вопросов местного значения и стали той основой, на которой сложились и реализуются действующие ныне реальные схемы местного самоуправления, основные черты которой зафиксированы, в том числе, и в международном праве, например, в Европейской хартии местного самоуправления.<sup>129</sup>

С середины 1990-х годов до 2003 года в Российской Федерации складывалась и развивалась определенная система государственной и схожей с ней муниципальной службы, которые в единстве можно характеризовать как гражданскую службу в Российской Федерации, состоящую из трех компонентов: федеральная государственная служба, государственная служба субъектов Российской Федерации и муниципальная служба.

Реализованная в ней модель служебных отношений в целом соответствовала требованиям того уровня развития новой российской государственности, который сложился в труднейшие годы начальных преобразований общества и государства на

---

<sup>129</sup> См.: Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. Сборник статей. Спб., 1903, С. 17-18.

началах демократии и правового государства с опорой на Конституцию России 1993 года.<sup>130</sup>

Между тем, реформы шли противоречиво в государственном аппарате и муниципальных образованиях наметились и затем бурным цветом развились массовые негативные тенденции, выразившиеся в общей неэффективности властных структур, развитии коррупции, предательстве интересов службы со стороны многих государственных и муниципальных служащих.

Ответом на это стали резкие изменения кадрового состава высших эшелонов государственной власти, начало административной реформы, стремление к выстраиванию жесткой властной вертикали, развитие контрольных и надзорных органов, ужесточение контроля за деятельностью государственных служащих на всех уровнях власти со стороны правоохранительных органов.

На волне этих мероприятий высшие эшелоны власти быстро осознали недостатки действующей модели государственной и муниципальной службы, в связи с чем наступил этап их реформирования на основе ужесточения режима всех видов службы и смещения акцентов в регулировании служебных отношений с трудового на административное право.

В сфере гражданской службы первым серьезнейшим шагом в этой связи стало принятие принципиально нового Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации", где впервые в новейшей истории содержался в чистом виде административно-правовой режим службы, в котором для трудового права места фактически не осталось. Такая конструкция в наибольшей мере соответствовала новой роли государства и усилению его влияния на складывающуюся в России рыночную экономику и обеспечение социальной направленности в

---

<sup>130</sup> См.: Бачило И.Л. Еще раз о сути административной реформы в России // История становления и современное состояние исполнительной власти в России. М.: Новая Правовая культура, 2003. С. 13 – 24.

ее развитии. Кроме того, само государство через государственные корпорации само стало активным игроком на рынке, обеспечивая конверсию промышленности от ее преимущественно сырьевой направленности к инновационному развитию. Всему этому как нельзя лучше отвечала административно-правовая модель государственной службы.

То же самое ожидалось и от нового законодательства о муниципальной службы, тем более, что для этого были все основания. В целом до последнего времени наблюдался скорее регресс, чем прогрессирующее развитие большинства находящихся в глубинке муниципальных образований. С карты страны все чаще исчезали отдельные населенные пункты, а те, что сохранялись, в подавляющем большинстве накопили огромный груз финансовых и социальных проблем, разрешить которые без серьезного повышения качества управления и всесторонней помощи государства было просто невозможно.

Часть наиболее важных и злободневных проблем стали предметом решения в рамках национальных проектов, однако о комплексном решении всех остальных при том уровне муниципального управления, который существует ныне, говорить не приходится.

Сложился даже ряд теорий, касающихся его природы, отношений с государством и особенностей организации. Остановимся на них несколько подробнее. Так, англосаксонская теория или концепция местного самоуправления зиждется на необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин, которые исторически предшествовали самому государству и в котором само оно черпает истоки собственной легитимности, если, конечно, это государство придерживается ориентации на правовое развитие и является в достаточной мере демократическим.

В рамках данной теории также существуют свои крайние позиции, которые опять же сводятся к проблеме соотношения общины и государства. Одни исследователи ратуют за полную

независимость общины, другие, более реалистично оценивая современную жизнь и политико-государственное устройство современных государств, такую точку зрения не разделяют, полагая, что абсолютизировать такую независимость невозможно. И община и государство всегда связаны между собой и границы их полномочий динамичны и изменчивы.

Противное ведет к утверждениям о существовании некой особой, равноценной с другими ветвями публичной власти, - власти муниципальной, а следование такой концепции равносильно разделению гражданского общества и государства, которые в действительности представляют собой диалектическое единство противоположностей, своего рода "две стороны одной медали". Отсюда и стремление политиков и законодателей современной России выстроить государственную и муниципальную службу в некую общую систему с глубокими внутренними связями между собой. В противоположность этому англосаксонская модель в ее, так сказать, чистом виде, если и предполагает какую-либо специализированную муниципальную службу, то уж никак не связанную с государственной. Упомянем и близкую к ранее рассмотренной общественной теории юридическую теорию местного самоуправления. Здесь также нет и речи о том, что органы местного самоуправления являются органами государственной власти, однако правительство делегирует этим органам ряд своих полномочий. При этом органам местного самоуправления гарантируется все та же независимость от государства. Естественно, что о муниципальной службе и уже тем более о ее неразрывной связи со службой государственной здесь речи нет, хотя чисто формально использование таких представлений на практике могло бы иметь следствием выделение управленческого аппарата органов местного самоуправления в особую категорию служащих. Однако вопрос этот остался бы целиком и полностью на усмотрении самих этих органов, что вряд ли реализуемо в действительности.

В России данная теория имела своих последователей. Ими, например, были Н. Коркунов и Б. Чичерин. Еще одна теория, традиционно противостоит англосаксонской. Это – территориальная или европейская модель местного самоуправления. В ее основе так называемая государственная теория самоуправления, разработанная Лоренцом Штейном и Рудольфом Гнейстом, которая имела своих последователей в России. Ее придерживались, например, А.Д. Беляев, В.П. Безобразов, А.И. Васильчиков и др. исследователи проблемы). Здесь органы местного самоуправления рассматривались как еще одна ступень органов государственного управления. Естественно, от естественно-правовых представлений о природе общины в ней ничего не оставалось. Наоборот, считалось, что местное самоуправление целиком и полностью управляется государством.<sup>131</sup>

Так, Г. Еллинек определял местное самоуправление "как государственное управление через посредство лиц, не являющихся профессиональными государственными должностными лицами (в современном праве – чиновниками)."<sup>132</sup>

Что касается муниципальной службы, то в рамках рассматриваемой теории она должна была бы быть разновидностью государственной, однако в самой теории предполагалось, что таковой быть не должно.

В Российской истории взаимодействие самоуправления с верховной властью было само собой разумеющимся. Общинное самоуправление, земщина всегда находились в теснейшем

---

<sup>131</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России // Местное самоуправление. М., 1996. С. 292.

<sup>132</sup> Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908.

контакте с общегородским вече и княжеской властью, дополняя их в решении вопросов местного значения.<sup>133</sup>

По мнению Н.И. Лазаревского, в полномочиях местного самоуправления нет ничего непосредственно им принадлежащего, что не являлось бы исходным порождением государственной власти и уж тем более что-то по природе своей негосударственное.<sup>134</sup> По мнению Н.В. Постовой, "органы самоуправления, названные в Европейской хартии органами власти, наделяются правом осуществлять государственные полномочия. Следовательно, они являются в широком смысле слова продолжением государственного управления на местах. То есть государственные начала самоуправления заложены в выполняемых им функциях".<sup>135</sup>

Такой подход, очевидно, предполагает наличие у местного самоуправления специальной муниципальной службы, которая сохраняет известное единство со службой государственной и отличается от нее тем больше, чем меньше государственных функций выполняют структуры местного самоуправления.

Помимо названных, есть и другие теории местного самоуправления. В их числе политическая теории. Применительно к теме нашего исследования в них подчеркивалось необходимость осуществления функций местного самоуправления специально избранными для этого лицами, которые должны работать на общественных началах, не получая при этом денежного

---

<sup>133</sup> См. также: Гришкoveц А.А. Государственная служба и гражданское общество: Правовые проблемы взаимодействия: Практика России //Государство и право. 2004. № 1. С. 24 - 36.

<sup>134</sup> Лазаревский Н.И. Самоуправление. Мелкая земская единица. СПб, 1903. - С. 58.

<sup>135</sup> Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1998. - С. 128.



вознаграждения. В нашей стране также можно найти проявление этих теорий в виде органов общественной самодеятельности.<sup>136</sup>

Более всего политическая теория оказалась востребована в англосаксонской модели местного самоуправления. Например, по мнению Г.В. Барабашева, "в почтенных западных демократиях потребовалось более полутора веков на то, чтобы закаленная в огне антифеодальных революций емкая формула: *местное самоуправление есть власть местного населения в делах местного значения, осуществляемая гражданами непосредственно и через выборные органы, в рамках закона, но без вмешательства центральной власти*, – обросла плотью реальной практики".<sup>137</sup>

Здесь местное самоуправление понималось и понимается как власть местного населения, направленная на решение задач местного значения без вмешательства центральной администрации. Такое понимание также нашло свое отражение в современной российской модели местного самоуправления, которая, правда в приоритетном порядке вобрала в себя и представления континентальных демократий.

Лишать органы местного самоуправления возможности поощрять своих служащих в принципе неверно. Без единства действия аппарата служащих на всех уровнях публичной власти трудно достичь должного уровня управляемости в стране и результативной государственно-управленческой деятельности. Но и местное самоуправления, безусловно, должно иметь эффективные рычаги влияния на собственных служащих для решения важнейших для населения муниципального образования вопросов.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Розенбаум Ю.А. Государственная служба как фактор укрепления целостности Российского федеративного государства // Государство и право. 1999. № 4. С. 53-57.

<sup>137</sup> Барабашев Г.В. Местное самоуправление – трудное дитя России. М., 1996.

<sup>138</sup> См.: Еремян В.В. Взаимосвязь государственной гражданской и муниципальной службы как двух видов публичной службы

Пункт "н" части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относит определение общих принципов органов местного самоуправления к совместному ведению Федерации и ее субъектов. В связи с этим федеральный законодатель урегулировал муниципальную службу как один из инструментов местного самоуправления первоначально на уровне ныне утратившего силу федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации", предоставив субъектам Федерации достаточно широкие права в издании собственных законов о муниципальной службе. Однако в ходе административной реформы начала 2000-х годов данный подход был пересмотрен в пользу более жесткого регулирования муниципальной службы и укрепления, таким образом, единой властной вертикали в стране.

В результате был принят новый Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ "О муниципальной службе в Российской Федерации", который несколько ужесточил правовое регулирование муниципальной службы и сузил степень усмотрения в данном вопросе со стороны субъектов Федерации и, соответственно, самих органов местного самоуправления. Тем не менее, статья 5 Федерального закона сохранила возможность регулирования вопросов муниципальной службы нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, решениями, принятыми на сходах граждан и иными муниципальными правовыми актами. Естественно, все это может осуществляться лишь в пределах, установленных Федеральным законом. Все это, кстати, в полной мере относится и к государственной службе, где в заголовках соответствующих Законов речь идет о самой службе, а в их содержании все о том же режиме служебной деятельности.

Поэтому в целом в пока еще складывающемся в рамках административного права служебном праве России понятие государственной (муниципальной) службы получило двойственное звучание. С одной стороны, под ней понимают саму служебную деятельность, с другой – порядок или режим ее осуществления. Эта двойственность давала немало оснований для критики позиции, в соответствии с которой обосновывалось само существование режима службы, давалось его понятие и рассматривались различные виды государственной службы, сформировавшиеся в различных государственных органах сообразно специфике их деятельности.

С тех пор, как осознание различия государственной (муниципальной) службы в качестве особого рода деятельности, протекающей главным образом в органах государственной власти и местного самоуправления, и порядка или точнее режима ее осуществления было осознано и описано в специальной литературе дальнейшее развитие служебного права породило проблему отраслевой принадлежности государственной (муниципальной) службы в качестве особой деятельности. Надо сказать, что изначально эта деятельность трактовалась в новейшем российской законодательстве как трудовая. На нее распространялся особый порядок ее осуществления, который должен был соответствовать Трудовому кодексу Российской Федерации.<sup>139</sup>

Принятие специальных законов о том или ином виде службы регулировал их специфику в априорном предположении, что сама служба тождественна особой трудовой деятельности и, в конечном счете, базируется на трудовом законодательстве. Следует заметить, что данный теоретический постулат однозначно воспринимался практикой, где кадровые службы органов и учреждений, в которых осуществлялась государственная

---

<sup>139</sup> См.: Соловьев С.Г. Муниципальная должность. Проблемные вопросы теории и практики // Современное право. 2004. № 2. С. 30 – 33.

(муниципальная) служба, руководствовались специальным служебным законодательством лишь до тех пор, пока его возможностей хватало для разрешения текущих вопросов. За их пределами безраздельно господствовало трудовое право. Таким образом, суть административной реформы в сфере публичной службы, которая в принципиальном отношении сводилась к отказу от регулирования служебных отношений нормами трудового права и перевод всего служебного законодательства в сферу права административного с постепенным формированием в нем единой подотрасли служебного права. Сюда же планировалось включить и муниципальную службу. Однако все эти благие намерения оказалась в данном случае полностью выхолощенной.

Причину этого многие комментаторы из властных структур увидели в том, что в Федеральном законе о государственной гражданской службе были в массовом порядке фактически процитированы нормы трудового законодательства, что нецелесообразно повторять в новом Федеральном законе теперь уже о муниципальной службе. Однако при этом было довольно неосмотрительно упущено главное. Может быть, конечно, прозвучавшие аргументы в пользу нового возврата к регулированию служебных отношений нормами трудового права внешне и выглядели убедительно, однако по существу они не имели ничего общего с действительным положением дел. Ведь охват, пусть даже и дублирующий нормами административного права норм права трудового, как, впрочем, и других отраслей, является очевидной формой их дополнительного огосударствления и перевода в область публично-правового регулирования.

И если в законодательстве о гражданской службе потребуется изменить те нормы, которые внешне схожи с трудовыми, то это можно будет сделать без оглядки на

общегражданское трудовое законодательство.<sup>140</sup> С учетом сказанного, вообще целесообразно задаться вопросом о том что, собственно, первично: поступление на службу или замещение должности государственной (муниципальной) службы? С одной стороны, установленный перечень таких должностей очерчивает общее правовое поле существования служебных отношений. Но ведь без особого порядка, который свойственен службе как таковой невозможно и замещение соответствующих должностей. Нельзя же, в самом деле, доверить исполнение обязанностей по должности государственной (муниципальной) лицу, который не владеет порядком деятельности на этих должностях и не может ему следовать в силу даже самого факта неподготовленности. Поэтому, коль скоро особый порядок службы существует и служит своего рода обязательной формой исполнения полномочий по должности, то разумней было бы первоначально принять кандидата на службу, а уже затем назначать его на должность в соответствии с принятыми процедурами, например, по конкурсу. Правда, в этом случае, мы приходим к принятой, например, в Германии модели государственной службы, когда акт поступления на службу является пожизненным, а замещение должности становится чем-то вторичным и даже необязательным.

Нарушения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе представляют собой широкий круг деяний, совершаемых в основном лицами, состоящими на государственной гражданской и муниципальной службе, и непосредственно посягающих на нормальную, регламентированную законом деятельность публичного аппарата управления. Наиболее опасны из них нарушения уголовно-правовых запретов – преступления против государственной власти, интересов государственной (в том числе гражданской)

---

<sup>140</sup> См.: Гербер Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1970.

службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ).

За последнее время в России ежегодно регистрируется около 40 тыс. преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, например, в 2012 г. – 40437, что составляет около одного процента всей учтенной преступности. В 2011 г. их было зарегистрировано 25,2 тыс., в 2010 – 26,4 тыс. Наметившаяся тенденция роста регистрации этих преступлений (с небольшими отклонениями в отдельные периоды) должна рассматриваться как положительное явление, связанное с активизацией работы по их выявлению и, соответственно, с уменьшением весьма значительного латентного слоя.

Структура рассматриваемых преступлений определяется прежде всего путем выделения их отдельных видов в разрезе статей главы 30 УК РФ. В массиве этих преступлений около 1/3 составляют служебные подлоги, 15–17% – получение взятки, 17–20% – превышение должностных полномочий, 15–18% – злоупотребление должностными полномочиями, 10–12% – дача взятки. Доли остальных преступлений колеблются в пределах от 0,01 до 3% (преступлений по ст. 287 УК РФ обычно не регистрируется ни одного). Обращает на себя внимание незначительное число таких преступлений, как незаконное участие в предпринимательской деятельности: ежегодно их регистрируется в пределах четырех-пяти десятков, что, конечно, не соответствует фактической распространенности этих деяний.

Более значительный, чем преступления, массив нарушений законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе составляют деяния некриминального характера, влекущие иную, помимо уголовной, ответственность: дисциплинарную, административную и др. Их выявляется намного больше, чем уголовно наказуемых деяний, предусмотренных

главой 30 УК РФ. Так, в 2013 г. органами прокуратуры выявлено 114 321 нарушение законов о государственной (в основном о государственной гражданской) и муниципальной службе, в том числе 20 467 незаконных правовых актов. Это больше, чем число выявленных в 2012 г. нарушений законов о государственной, муниципальной службе и борьбе с коррупцией (подвиды указанных нарушений ранее учитывались одной строкой). Для сравнения можно указать, что в начале 2000-х годов нарушений законов о государственной, муниципальной службе и борьбе с коррупцией выявлялось намного меньше: 4,4 тыс. в 2000 г., 8,3 тыс. в 2001 г., 8,2 тыс. в 2002 г., 12,9 тыс. в 2003 г.

На такой динамике рассматриваемых правонарушений, наряду с активизацией правоохранительной деятельности, безусловно, сказалось формирование надлежащей правовой базы противодействия им, а именно принятие в 2004–2007 гг. федеральных и региональных законов о государственной гражданской и муниципальной службе, в которых более четко, чем прежде, были прописаны основные права и обязанности служащих, требования, предъявляемые к их служебному поведению, ограничения и запреты, иные основания юридической ответственности.

Как видно, наиболее распространены нарушения основных обязанностей гражданского служащего, несоблюдение ограничений, связанных со службой, и непредставление (предоставление ложных) сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (в совокупности они составляют около половины всех правонарушений), а также иные нарушения. К последним относятся: установление незаконных надбавок к должностным окладам и другие нарушения порядка оплаты труда служащих; непроведение в установленный срок аттестации служащих; непроведение проверок достоверности сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного

характера; нарушение порядка оформления личных дел служащих; отсутствие должностных регламентов и некоторые другие.

Обращает на себя внимание незначительная доля нарушений правил урегулирования конфликта интересов, что, по-видимому, связано с тем, что практика применения этого сравнительно нового правового института еще только нарабатывается. Возможно, сказывается и стремление руководителей органов (организаций) «не выносить сор из избы». При оценке ничтожной доли таких нарушений, как принятие нормативных правовых актов, противоречащих федеральному или региональному законодательству, следует учитывать, что прокуратурой (особенно на уровне субъектов РФ), как правило, принимаются превентивные меры, направленные на обеспечение соответствия норм этих актов Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству. В частности, как сообщали опрошенные при другом исследовании прокурорские работники, специализирующиеся на надзоре за исполнением законодательства о противодействии коррупции, практически все проекты региональных законов о государственной гражданской и муниципальной службе направлялись для правовой оценки в органы прокуратуры, замечания и предложения которых, как правило, принимались во внимание.

По своей юридической природе выявленные нарушения законов о государственной гражданской и муниципальной службе относятся к различным видам правонарушений, влекущим все основные виды юридической ответственности. Среди них преобладают служебные проступки, влекущие дисциплинарную ответственность (58,6%).<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> См., в частности, Гербер. Р., Юнг Г. Кадры в системе социалистического управления. М., 1970; Лебин Б.Д., Перфильев М.Н. Кадры аппарата управления в СССР. М., 1970; Пахомов И.Н. Советская



Большинство нарушений законов о государственной гражданской службе выявлено в территориальных подразделениях федеральных органов исполнительной власти (63%), в органах государственной власти субъектов РФ выявлено 27,5% нарушений, в иных органах 9,5%.

Лишь около четверти (21,5%) нарушений носили одномоментный характер, 37,5% – длились около года, 19,6% – от 6 мес. до года, 12,6% – от 1 до 5 мес. (в остальных случаях длительность нарушения четко не зафиксирована). Это свидетельствует о том, что весьма значительная часть нарушений могла бы быть пресечена при условии своевременного вмешательства намного раньше, чем это имело место.

Социально-правовая характеристика нарушений законодательства о муниципальной службе, по материалам исследования, в основном совпала с изложенной характеристикой нарушений о государственной гражданской службе. Например, на долю нарушений основных прав гражданских служащих приходится 3,4% всех нарушений, муниципальных служащих – 3%, на несоблюдение квалификационных требований к должностям соответственно 9,3 и 8,6% и т.д.

К государственным и муниципальным служащим предъявляются особые квалификационные требования. Нарушение ими порядка службы, установленного законом, помимо причинения материального ущерба способствует дезорганизации или ослаблению управления, порождает социальную энтропию, снижает авторитет государственных и муниципальных органов, дискредитирует власть в целом, подрывает у граждан уверенность в защищенности своих прав и законных интересов. Число лиц, совершивших преступления, предусмотренные нормами главы 30

УК РФ, фиксируется статистически и составляет около 15 тыс. в год. Соотношение состояния должностной преступности «по фактам» и «по лицам» в основном соответствует закономерностям, характерным для всего массива регистрируемых уголовно наказуемых деяний. Число лиц, совершивших по службе административные, дисциплинарные и другие правонарушения не преступного характера, в статистике не отражается. Можно, однако, предположить, что разрыв между количеством зарегистрированных правонарушений и числом выявленных лиц, их совершивших, здесь значительно меньше, чем применительно к должностной преступности, а может быть, и вовсе отсутствует.

По данным выборочного исследования, 38% лиц, совершивших нарушения законодательства о государственной гражданской службе, занимали государственные должности РФ, 29% – государственные должности субъектов РФ, 4% были представителями нанимателя, остальные занимали иные должности. В 9,6% случаев нарушение допущено коллегиальным органом.<sup>142</sup>

Среди нарушителей преобладают лица, относящиеся к средней ведущей группе должностей гражданской службы (55%). К главной группе относится 25%, к высшей – 7,4%, к старшей – 9,9%, к младшей – 2,7% нарушителей. По категориям должностей гражданской службы нарушители распределились следующим образом: руководители – 39,2%, помощники – 7%, специалисты – 50,4%, обеспечивающие специалисты – 3,4%. Большинство нарушителей (69,9%) составляют возрастную группу 31–49 лет, 21% имеют возраст до 30 лет, т.е. это вполне социально зрелые люди, относящиеся к активно действующим слоям населения.

---

<sup>142</sup> См.: Буравлев Ю.М. Актуальные задачи совершенствования системы государственной службы в современной России //Российская академия юридических наук. Научные труды. Выпуск 3. Том 1. -М. : Издательская группа "Юрист", 2003. С. 317 - 326.

Значительная часть их получила образование, овладела профессией, иным образом состоялась в социально-ролевом плане уже в постсоветское время. Возраст свыше 50 лет имеет всего 9,1% нарушителей. Среди лиц, допустивших нарушение законодательства о муниципальной службе, 89,3% составляют лица, замещающие должности непосредственно этой службы. Среди них также преобладают служащие в возрасте 31–49 лет (65,8%). Нарушители законодательства по муниципальной службе распределились следующим образом: высшая группа должностей – 29,5%, главная – 27%, ведущая – 29,5%, старшая – 10% и младшая – 4%.

Причинный комплекс нарушений законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе включает множество разнообразных факторов, различающихся по природе возникновения, характеру, содержанию, механизму действия и другим основаниям. Совершение любого правонарушения – результат взаимодействия негативных свойств личности и объективных обстоятельств. Центральным звеном в причинной цепочке противоправного поведения выступает мотивация (внутреннее побуждение). В целом для лиц, совершающих рассматриваемые правонарушения, характерен широкий спектр дефектов нравственно-правовой психологии, играющих роль субъективных (непосредственных) причин и условий их противоправных деяний. При этом субъективные детерминанты противоправного поведения могут иметь значительные качественные и количественные различия, простираясь, например, от развитой и стойкой корыстной ориентации (установки) злостного взяточполучателя, занимающего ответственный пост и превратившего место службы в непрерывно действующую «кормушку», до банального разгильдяйства и небрежности в исполнении служебных обязанностей, допущенных рядовым сотрудником кадрового аппарата, не удосужившимся правильно оформить личное дело служащего.

Нарушениям законов о государственной гражданской и муниципальной службе в значительной мере способствуют некомпетентность служащих, пробелы в их профессиональной подготовке, отсутствие необходимого опыта работы, недостаток управленческих и юридических знаний.

Нарушения законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе причинны и иным образом связаны также с разнообразными объективными (внешними) условиями, главным образом организационно-управленческого характера.

Изученные материалы о нарушениях законодательства о государственной гражданской и муниципальной службе не дают полного представления об их причинах и условиях (вопрос этот сложный и требует специального исследования), и тем не менее они содержат некоторые сведения, характеризующие причинный комплекс данных нарушений.

Среди обстоятельств, детерминирующих нарушения, в заполненных вопросниках отмечены корыстные устремления самого нарушителя или других лиц: в 8,1% случаев по материалам, относящимся к государственной гражданской службе, и в 9,3% – применительно к муниципальной службе. Оценивая эти данные, следует иметь в виду, что в целом выявление корыстной мотивации не так просто, поскольку она обычно тщательно маскируется и скрывается. Установление корысти в действии виновного – скорее, задача расследования преступлений, нежели прокурорских проверок. Неслучайно, конечно, применительно к криминальному компоненту рассматриваемых правонарушений – должностным преступлениям – наличие корысти констатируется несравненно чаще: по данным криминологических исследований, 2/3 этих преступлений совершаются из корыстных побуждений. Помимо корысти умышленные нарушения законов о государственной гражданской и муниципальной службе могут

совершаться из иной личной заинтересованности (защита узковедомственных, местнических интересов, стремление приукрасить результаты служебной деятельности и др.).<sup>143</sup>

Определенная часть нарушений имеет своим аналогом уголовно наказуемую халатность – совершается лицами, демонстрирующими безответственность, недобросовестное или небрежное отношение к службе, т.е. действующими по неосторожности. Среди объективных (внешних) обстоятельств, способствующих изученным нарушениям, чаще всего фиксируется слабый контроль за действиями служащего: в 61,9% случаев по материалам, относящимся к государственной гражданской службе, и в 52,3% – применительно к муниципальной службе. Действие таких негативных факторов, как противоречивость, несогласованность, пробельность, а также иных изъянов нормативных правовых актов, регулирующих службу, отмечено соответственно в 4,6 и 8,5% случаев.

Государственная гражданская и муниципальная служба регулируется правовыми нормами, относящимися практически ко всем известным их видам. Это могут быть общеобязательные веления, выраженные в нормах-принципах, нормах-дефинициях и нормах-правилах, в нормах материальных и процессуальных, в нормах уполномочивающих, обязывающих и запрещающих и др.

Реализация совокупности этих норм, претворение их в жизнь обеспечивают функционирование государственной и муниципальной службы в режиме законности, обоснованно рассматриваемой в качестве предмета прокурорского надзора, который «с одной стороны характеризует содержательную

---

<sup>143</sup> См.: Дригола Э.В. Законодательное обеспечение нового этапа реформирования государственной и муниципальной службы в Российской Федерации // Правовые реформы в России. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2004. С. 129 – 133.

специфику действий прокурора, их привязку к достижению определенных целей, решению конкретных задач, и с другой – тот конечный результат, на достижение которого направлена деятельность прокурора. Наиболее последовательно специфику надзорных действий прокурора, конечный результат раскрывает правовая категория законности – действий и актов указанных в законе органов, организаций и лиц, на которые распространяется надзорная компетенция органов прокуратуры». Такое понимание предмета прокурорского надзора согласуется с легальными (законодательными) его определениями, данными в ст. 1, 21, 26, 29, 32 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Реализация законов в сфере государственной гражданской и муниципальной службы происходит в виде действий или бездействия не только гражданских и муниципальных служащих, но и других лиц (органов), а также путем принятия правовых актов, соответствие которых закону – важная составляющая предмета прокурорского надзора. При этом имеются в виду как акты индивидуального (разового) значения и действия, так и нормативные правовые акты.

Специфика предмета того или иного направления надзора определяется характером (содержанием) реализуемых в данной сфере законов (и, соответственно, их нарушений), а также субъектным составом правоприменителей (и, соответственно, нарушителей закона). В сфере государственной гражданской и муниципальной службы реализуется множество самых разнообразных законов: экономических, социальных и др.; государственные гражданские и муниципальные служащие своими действиями (бездействием), издаваемыми правовыми актами могут нарушать бюджетное, природоохранное, земельное, антимонопольное и иное законодательство. Но в предмет рассматриваемого направления надзора включаются лишь

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

исполнение, соблюдение и другие формы реализации законов, относящихся к соответствующему предмету правового регулирования.

*Каллагов Т.Э. – кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета Горского государственного аграрного университета [tkallagov@bk.ru]*

**ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОМОЩНИКА И СТАЖЕРА  
АДВОКАТА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ  
УЗБЕКИСТАН**

**Кантюкова И.Т.**

Правовое положение стажера и помощника адвоката, прежде всего, нашло свою регламентацию в ст. 8 и 8-1 Закона Республики Узбекистан об адвокатуре (далее – Закон Республики Узбекистан), а также Приказе Министра юстиции Республики Узбекистан от 27 марта 2009 года №1928 «Об утверждении положения о порядке организации деятельности стажера адвоката»<sup>144</sup>.

Анализ данных нормативных актов позволяет сформулировать ряд основных положений, характеризующих правовой статус стажера и помощника адвоката (см. таблицу №1).

*Таблица №1.*

<b>Параметры сравнения</b>	<b>Помощник адвоката</b>	<b>Стажер адвоката</b>
<b>Требования к уровню образования</b>	- юридическое образование;	- высшее юридическое образование;
<b>Иные требования</b>	- не являющиеся недееспособными или ограниченно дееспособными; - не имеющие непогашенную или неснятую судимость;	- не являющиеся недееспособными или ограниченно дееспособными ;

<sup>144</sup> [http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact\\_id=1509656](http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=1509656).



		- не имеющие непогашенную или неснятую судимость;
<b>Функциональное назначение</b>	- выполняет поручения по делам, находящимся в производстве адвоката, кроме относящихся к процессуальным полномочиям последнего;	- осуществляет свою деятельность под руководством адвоката, выполняя его отдельные поручения; - выполняет индивидуальный план стажировки; - ведет дневник с отражением в нем поручений руководителя стажировки, и выполнение их; - изучает законодательство и судебную практику по конкретным делам; - своевременно подготавливает рефераты для последующей их защиты

		<p>перед руководящим органом адвокатского формирования; - участвует в занятиях по профессиональ ной подготовке; - посещает организуемые адвокатским формированием практические занятия; - участвует в работе адвокатского формирования; - пользуется имеющимися в адвокатском формировании правовыми базами данных, специальной литературой; -занимается систематизаци ей нормативного материала, обобщением правоприменит ельной</p>
--	--	---

		<p>практики, сбором документов и иных материалов, необходимых руководителю стажировки для исполнения поручений;</p> <p>- совместно с руководителем стажировки принимает участие в судебных заседаниях, следственных действиях, готовит проекты правовых документов;</p> <p>- совершать иные действия, не запрещенные законодательством;</p>
<b>Обязанности, предусмотренные законом</b>	- не обладает правами адвоката и не допускается к ведению	- не вправе самостоятельно заниматься

	дел в органах дознания, предварительного следствия, судах и других государственных органах; - обязан хранить адвокатскую тайну;	адвокатской деятельностью; - обязан хранить адвокатскую тайну; - обязан добросовестно, своевременно и в полном объеме выполнять поручения руководителя стажировки; - обязан соблюдать дисциплину труда адвокатского формирования; - может нести и иные обязанности в соответствии с законодательством;
<b>Срок работы</b>	- предельный срок не ограничен;	- не менее шести месяцев, предельный срок составляет два года;

<b>Иные сведения</b>	-	- перед зачислением в стажеры претендент проходит собеседование в адвокатском формировании (территориальном управлении), при этом выясняется общий уровень подготовки претендента, причины, побудившие его подать заявление о зачислении стажером; - работа стажера по совместительству запрещается;
<b>Условия принятия на работу</b>	- трудовой договор;	- трудовой договор.
<b>Заработная плата</b>	-	- производятся из средств, поступивших в адвокатское

		формирование;
--	--	---------------

Таким образом, положения Закона Республики Узбекистан определяют следующие основные отличия стажера адвоката от помощника адвоката: требования к уровню образования; срок работы в соответствующем качестве; функциональное назначение деятельности; обязанности предусмотренные законом.

Далее рассмотрим эти отличия более подробно, но прежде отметим, что анализ положений ст. 8-1 Закона Республики Узбекистан показывает, что прохождение стажировки является обязательным этапом приема в адвокатуру, что, в основном, положительно оценивается российскими исследователями соответствующей проблематики<sup>145</sup>.

### **1. Требования к уровню образования стажера и помощника адвоката в Республике Узбекистан.**

Согласно предъявляемым к стажеру адвоката требованиям он должен обладать высшим юридическим образованием и быть гражданином Республики Узбекистан.

В ст. 8 Закона Республики Узбекистан применительно к помощнику адвоката закон предъявляет требования о наличии юридического образования.

Следует отметить, что помощники адвоката могут работать на основе трудового договора. Требование узбекского законодателя о наличие у помощника адвоката юридического

---

<sup>145</sup> Рагулин А. В., Шайхуллин М.С. Современные проблемы и тенденции профессионального развития адвоката // Евразийская адвокатура. 2013. № 5(6). - С. 43; Миханова О.В. Адвокатом – только через стажировку! // Вестник адвокатской палаты Республики Башкортостан. – 2013. № 2 (31). – С. 41-43.

образования, представляется нам позитивным, поскольку помощник адвоката выполняет поручения адвоката по делам находящимся в производстве адвоката, кроме относящихся к процессуальным полномочиям. Значит, помощник адвоката может помогать адвокату не только на практике, но и грамотно готовить проекты документов, имея за плечами, не только практические знания, но и теоретические знания.

## **2. Срок работы в качестве стажера и помощника адвоката**

Исходя из положения действующего законодательства Узбекистана, срок работы в качестве помощника адвоката не ограничен, помощник адвоката принимается на работу на условиях трудового договора, заключенного с адвокатским образованием.

Необходимо отметить, что согласно ст. 8-1 Закона Республики Узбекистан, стажировка проходит в адвокатском формировании.

В отношении деятельности стажера в Республике Узбекистан существует более детальная правовая регламентация. Срок работы в качестве стажера адвоката не менее шести месяцев. Предельный срок стажировки составляет два года. Это требование находит свое развитие в п. 13 Положения о порядке организации деятельности стажера адвоката Республики Узбекистан (далее – Положение о порядке организации деятельности стажера).

Из п. 6 Положения о порядке прохождения стажировки следует, что перед зачислением в стажеры претендент проходит собеседование в адвокатском формировании (территориальном управлении), при этом выясняется общий уровень подготовки претендента, причины, побудившие его подать заявление о зачислении стажером.

Согласно п. 11 Положения о порядке организации деятельности стажера, работа стажера по совместительству запрещается. Адвокатское формирование, в котором проходит стажировка, является основным местом работы стажера.

Необходимо согласиться с узбекским законодателем, в части запрета работы стажера адвоката по совместительству, так как стажер адвоката, занимаясь лишь только стажировкой, может успешно овладеть профессиональными знаниями и навыками во всех направлениях адвокатской деятельности, не отвлекаясь на другую работу по совместительству, тем более что исходя из п. 24 Положения о порядке организации деятельности стажера, оплата труда и социальное страхование стажера производятся из средств, поступивших в адвокатское формирование.

### **3. Функциональное назначение деятельности помощника и стажера адвоката**

Анализ положений ст. 8 Закона Республики Узбекистан показывает, что правовой статус помощника и стажера адвоката, в части их функциональных обязанностей, между собой значительно различается.

В соответствии с п. 16 Положения о порядке организации деятельности стажера, контроль за прохождением стажировки осуществляет руководитель адвокатского формирования. В функциональные обязанности стажера под руководством руководителя адвокатского формирования входит:

- выполнение стажером индивидуальных планов стажировки;
- ведение стажером дневника с отражением в нем поручений руководителя стажировки, и выполнение их стажером;



- изучение стажером законодательства и судебной практики по конкретным делам;

- подготовка стажером рефератов для последующей их защиты перед руководящим органом адвокатского формирования;

- участие стажера в занятиях по профессиональной подготовке;

Руководитель адвокатского формирования контролирует, своевременный и полный отчет стажера о прохождении стажировки<sup>146</sup>.

В п. 25 Положения о порядке организации деятельности стажера, указано, что стажер в период прохождения стажировки вправе:

- посещать организуемые адвокатским формированием практические занятия;

- участвовать в работе адвокатского формирования;

- пользоваться имеющимися в адвокатском формировании правовыми базами данных, специальной литературой;

- заниматься систематизацией нормативного материала, обобщением правоприменительной практики, сбором документов и иных материалов, необходимых руководителю стажировки для исполнения поручений;

- совместно с руководителем стажировки принимать участие в судебных заседаниях, следственных действиях, готовить проекты правовых документов;

---

<sup>146</sup> [http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact\\_id=1509656](http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=1509656).

- совершать иные действия, не запрещенные законодательством.

Отметим, что согласно ст. 8-1 Закона Республики Узбекистан стажер адвоката осуществляет свою деятельность под руководством адвоката, выполняя его отдельные поручения. Стажер не вправе самостоятельно заниматься адвокатской деятельностью.

Вместе с этим, в п. 17 Положения о порядке организации деятельности стажера указано, что стажер осуществляет свою деятельность под руководством руководителя стажировки, выполняя его отдельные поручения. При этом руководитель стажировки оказывает, стажеру необходимую помощь.

Анализ норм Положения о порядке организации деятельности стажера показывает, что стажеры адвоката в Республике Узбекистан, что у стажера адвоката имеется свой ежеквартальный индивидуальный план стажировки (утверждаемый руководителем адвокатского формирования), стажер адвоката обязан вести дневник стажировки (дневник еженедельно проверяется и подписывается руководителем стажировки), изучать законодательство и судебную практику, готовить два реферата с учетом последующей специализации в работе (рефераты подлежат последующей защите перед руководящим органом адвокатского формирования), посещать организуемые адвокатским формированием практические занятия, участвовать в работе адвокатского формирования, пользоваться имеющимися в адвокатском формировании правовыми базами данных, специальной литературой, заниматься систематизацией нормативного материала, обобщением правоприменительной практики, сбором документов и иных материалов, необходимых руководителю стажировки для исполнения поручений, совместно с руководителем стажировки принимать участие в судебных заседаниях, следственных действиях, готовить проекты правовых

документов, совершать иные действия, не запрещенные законодательством.

В п. 21 Положения о порядке организации деятельности стажера, указано, что после защиты первого реферата стажер должен овладеть знаниями, основными нормами Правил профессиональной этики адвокатов и уметь вести беседу с доверителем (подзащитным), с лицами, обращающимися за консультацией к адвокату, а также овладеть тактикой общения с судом, другими участниками процесса. После защиты второго реферата стажер должен обладать знаниями по тактике и методике защиты в судах, уметь разрабатывать правильную и обоснованную позицию, готовить и произносить содержательные выступления по делу.

Очевидно, что, таким образом, стажер набирает опыт для выступления в суде, развивает судебное красноречие будущего адвоката.

Согласно п. 23 Положения о порядке организации деятельности стажера, к стажеру могут быть применены меры поощрения и дисциплинарного взыскания, предусмотренные законодательством Республики Узбекистан. Данный подход узбекского законодателя представляется нам позитивным в том аспекте, что стажер будет чувствовать ответственность за свою деятельность, и таким образом стажер адвоката будет вырабатывать в себе профессиональную дисциплину и, будучи адвокатом, постарается не совершать поступков порочащих честь и достоинство адвоката.

Согласно ст. 8 Закона Республики Узбекистан помощник адвоката не обладает правами адвоката и не допускается к ведению дел в органах дознания, предварительного следствия, судах и других государственных органах. Помощник адвоката по указанию адвоката выполняет поручения по делам, находящимся в

производстве адвоката, кроме относящихся к процессуальным полномочиям последнего.

Отметим, что действия, подробно описанные в Положении о порядке организации деятельности стажера, помогают ясно увидеть, в чем заключается функциональное назначение «стажера», однако, не совсем понятно функциональное назначение «помощника», который согласно ст. 8 Закона Республики Узбекистан выполняет поручения по делам, находящимся в производстве адвоката, кроме относящихся к процессуальным полномочиям последнего. В связи с этим представляется, что узбекский законодатель, должен внести четкость в законодательную регламентацию функционального назначения помощника адвоката.

#### **4. Обязанности предусмотренные законом**

В п. 26 Положения о порядке организации деятельности стажера, перечислены обязанности стажера адвоката в период прохождения стажировки. Стажер адвоката обязан добросовестно, своевременно и в полном объеме выполнять поручения руководителя стажировки, хранить адвокатскую тайну, соблюдать дисциплину труда адвокатского формирования. Стажер может нести и иные обязанности в соответствии с законодательством.

Вместе с этим, согласно ст. 9 Закона Республики Узбекистан адвокату, помощнику адвоката, стажеру адвоката, должностным лицам и техническим работникам адвокатских бюро, коллегий и фирм запрещается разглашать сведения, составляющие предмет адвокатской тайны, и использовать эти сведения в своих интересах или интересах третьих лиц.

В соответствии со ст. 8 Закона Республики Узбекистан помощник адвоката не обладает правами адвоката и не

допускается к ведению дел в органах дознания, предварительного следствия, судах и других государственных органах.

Проведенный анализ институтов стажера и помощника адвоката по Законодательству Республик бывшего СССР, позволяет сделать вывод, о том, что во многих Республиках бывшего СССР ответственность за сохранение адвокатской тайны несет лишь адвокат, а об ответственности за ее сохранение применительно к стажеру и помощнику адвоката, в законах об адвокатуре не указано. Однако, узбекский законодатель предусмотрел ответственность стажеров и помощников адвоката за разглашение сведений, составляющих предмет адвокатской тайны.

## **5. Иные требования**

Законодатель Республики Узбекистан предусмотрел ограничения для претендентов на должность стажера адвоката и помощника адвоката. Данные ограничения являются абсолютно одинаковыми, как для стажера адвоката, так и для помощника адвоката.

Согласно ст. 8 и ст. 8-1 Закона Республики Узбекистан стажером адвоката и помощником адвоката не может быть лицо, признанное в установленном порядке недееспособным или ограниченно дееспособным, а также имеющее непогашенную или неснятую судимость.

Необходимо отметить, что вышеуказанные ограничения являются абсолютно обоснованными. В настоящее время российским законодателем предусмотрены, аналогичного плана ограничения для претендентов на должность стажера адвоката и помощника адвоката.

*Кантюкова И.Т. – научный сотрудник Евразийского НИИ проблем права, адвокат [indira.cantyukowa2011@yandex.ru]*

**Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.**

---

## **ТОРГОВЛЯ ЛЮДЬМИ, КАК ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЕ ЯВЛЕНИЕ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ Каса И.**

Человечество считает, что рабство закончилось в 1863 году, когда в действительности, современное рабство существует в каждом уголке земного шара. Как транснациональное явление, торговля людьми затрагивает все регионы мира, в том числе и европейского региона. Торговля людьми является жутким нарушением прав человека и одним из самых прибыльных деятельностей для криминальных организаций во всем мире. Торговля людьми - это демонстрация транснационального социального кризиса, который усилился из-за слабости стран источников Восточной и Юго-Восточной Европы и спроса экономически более развитых стран Западной Европы.

К сожалению, в настоящее время миллионы людей становятся жертвами торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, принудительного труда, домашнего рабства, попрошайничества детей или извлечения органов и тканей человека.

По данным Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) примерно 22 000 жертв были обнаружены в 2006 году в мире<sup>147</sup>. В Специальной программе действий по борьбе с принудительным трудом, которая была опубликована 1 июня 2012 года Международной организации труда (МОТ) было предусмотрено, что 20,9 млн человек по всему миру занимаются принудительным трудом<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> UNODC (2009), Global Report on Trafficking in Persons, p. 10.

<sup>148</sup> ILO (2012), Results and Methodology, p. 13.

Торговля людьми - это одна из самых отвратительных нарушений прав человека, затрагивающих между 70 000 и 140 000 человек каждый год в Европе<sup>149</sup>.

Бороться с этим транснациональной проблемой, нужно сильное межправительственное и межведомственное сотрудничества. Например, ЕС принял большое количество законодательных и политических мер, направленных на противодействие организованной преступности, в том числе торговле людьми.

Среди европейский органов, особо важная роль в торговле людьми принадлежит Европолу, который предоставляет доступ к оперативным базам данных; обеспечивает оперативную поддержку путем обмена информацией, добытой оперативным путем, и экспертными заключениями; способствует обмену информацией; обеспечивает оперативный анализ; составляет стратегические доклады на основе полученной информации и разведанных<sup>150</sup>.

Все правоохранительные органы при осуществлении своей работы должны помнить о защите жертв торговли людьми, особенно женщин и детей. Защиту жертв торговли людьми предусматривает широкий спектр конвенций, включая Всеобщую декларацию прав человека (1946 г.), Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.), Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми (2000) (Палермский протокол), Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми (2005 г.) и пр.

---

<sup>149</sup>Parliamentary Assembly CE. Resolution 1983 (2014), Report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe*. 18 April 2014.

<sup>150</sup> Торговля людьми и легализация преступных доходов. Вопросы противодействия: научное практическое пособие / [А. Андреани и др.], под редакцией О.П. Левченко. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. С. 41-42.



Все данные акты стремятся дать глобальный ответ торговле людьми в рамках международного сообщества и являются инструментом для борьбы с торговлей людьми, гарантирующим и защищающим достоинство жертв торговли людьми.

*Каса И. – ассистент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [kasaildar@gmail.com]*

## **ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЕЙ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ** **Курбанов М.И.**

Понятие «статус судьи» по-разному понимается в юридической литературе. Рассматривая правовой статус судьи, М. И. Клеандров отмечает, что статус судьи состоит из многих взаимодополняющих друг друга компонентов (правового, морального, этического, психического, физиологического, социального и иных компонентов), обеспечивающих возможность судье осуществлять независимое, непредвзятое и справедливое правосудие<sup>151</sup>.

Г. Т. Ермошин в статусе судьи выделяет две составляющие: во-первых, процессуальная составляющая статуса судьи, т.е. права и обязанности судьи как лица, замещающего должность государственной службы, которые определяются процессуальным законодательством; во-вторых, права и обязанности судьи, которые определяют его особое положение в обществе как гражданина<sup>152</sup>.

Таким образом, правовой статус судьи представляет собой определяемое Конституцией РФ и федеральными законами правовое положение судьи, гарантии деятельности, основания и порядок назначения на должность, его компетенцию, а также ответственность.

В статье 122 Конституции РФ закреплено, что судьи неприкосновенны. Неприкосновенность – важная гарантия независимости судьи. Она распространяется на его личность, занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им

---

<sup>151</sup> Клеандров М. И. Статус судьи : правовой и смежные компоненты. М., 2008. С. 23.

<sup>152</sup> Ермошин Г. Т. Правовой статус судьи Российской Федерации : учеб. пособие. М., 2004. С. 14.

средства связи и транспорта, принадлежащее ему имущество и документы. Судья не может быть задержан или доставлен в государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления или в порядке производства по делам об административных правонарушениях, по установлении его личности должен быть немедленно освобожден.

Важное место в правовом статусе судьи занимает ответственность. Статья 122 Конституции РФ, закрепляя принцип неприкосновенности судей, упомянула лишь об иммунитете судей от уголовной ответственности как от наиболее серьезного вида ответственности, связанного с существенным ограничением прав и свобод человека, и отнесла установление порядка привлечения к такому виду ответственности к федеральному законодательству.

Принятие Федерального конституционного закона от 09 ноября 2009 года № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии» и Федерального конституционного закона от 07 февраля 2011 №1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», является новым этапом совершенствования механизма ответственности судей.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о наличии следующих видов ответственности: гражданско-правовую, административную, дисциплинарную и уголовную.

Гражданско-правовая ответственность судьи базируется на соответствующих нормах ГК РФ и п. 5.2 Европейской хартии о статусе судей, предусматривающих, что возмещение ущерба, понесенного на незаконной основе вследствие решения или поведения судьи при исполнении им полномочий, обеспечивается государством.

Дисциплинарная ответственность судей регулируется ст. 12.1 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», в которой указывается, что дисциплинарное взыскание может быть наложено за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм закона о статусе судей или положений Кодекса судейской этики). За совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения и досрочного прекращения полномочий судьи.

По мнению И. Л. Черкашиной, действующий механизм привлечения к дисциплинарной ответственности достаточно эффективен, поскольку предусмотренная решениями квалификационных коллегий ответственность для судей имеет серьезные последствия<sup>153</sup>.

Статус судей является одним из самых актуальных вопросов в настоящее время, имеющим особое значение для дальнейшего функционирования судебной власти, способствуя реализации принципа независимости судей в России. От того, кто призван осуществлять судебную власть в России, и зависит ее качество и доступность, ведь именно судья является независимой ни от кого «ключевой фигурой правосудия», носителем судебной власти. Без качественного и реально независимого судейского корпуса нельзя говорить о правовом государстве и демократии.

Обозначенные в статье особенности правового статуса судей взаимосвязаны и требуют комплексного анализа. Уяснение структуры и элементов правового статуса направлено на решение задач по соблюдению и обеспечению прав и законных интересов граждан, совершенствованию правосудия.

---

<sup>153</sup> Черкашина И. Л. Судейская этика : частное мнение по нечастным вопросам // Рос. судья. 2011. № 4. С. 35.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что проблем правового статуса судей в реальной действительности существует достаточно много. Например, к их числу можно отнести: отсутствие четкой регламентации критериев отбора кандидатов в судьи, длительность самого порядка формирования судейского корпуса, отсутствие специальной подготовки кандидатов в судьи к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, отсутствие четкой регламентации форм и порядка сдачи такого экзамена, отсутствие единой для всех регионов методики оценки знаний кандидатов в судьи при сдаче квалификационного экзамена на судейскую должность, непрозрачность механизма формирования судейского корпуса, а также неполная реализация принципа независимости судебной власти при формировании корпуса мировых судей.

*Курбанов М.И. – магистрант кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [zheest@mail.ru]*

**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПОМОЩИ ПО  
ГРАЖДАНСКИМ И УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ:  
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КНР И РФ**

**Кузнецова Е.А.**

Тема взаимодействия КНР и РФ на сегодняшний день крайне актуальна по причине усиленного сотрудничества в различных сферах этих двух стран в 2013-2014 году. РФ и КНР заключили в 2014 году большое количество договоров, что улучшило российско-китайские отношения, увеличило объёмы взаимного инвестирования, активизировало программы студенческого обмена, научных исследований по профилям, связанным со страной-партнёром, усилило юридическую базу всех подобных мероприятий.

Научная новизна нашей работы заключается в том, что это исследование является первой попыткой анализа данного конкретного договора «О правовой помощи по гражданским и уголовным делам» между КНР и РФ. За 22 года существования договора не было написано ни одного авторитетного мнения, в той или иной мере касающегося данного документа.

Договор «О правовой помощи по гражданским и уголовным делам» был подписан КНР и РФ 19 июня 1992 года в Пекине. Вопрос юридической взаимопомощи является комплексным, имеется несколько путей для его решения. Одним из таких путей стал данный договор, в значительной степени урегулировавший процессы запроса правовой помощи каждой стороной, в котором детально описана организационная деятельность как при исполнении запрашиваемого поручения, так и при отказе от исполнения или перенаправлении его в другие, компетентные учреждения.

В данном договоре указывается, что подданные каждой из Договаривающихся сторон, находясь на территории государства, представляющего другую сторону, пользуются одинаковой правовой защитой в отношении личных имущественных прав

вместе с гражданами другой стороны<sup>154</sup>, это также касается юридических лиц. «Термин "гражданские дела", употребляемый в настоящем Договоре, включает также торговые, брачно-семейные и трудовые дела».<sup>155</sup>

Порядок сношений между Сторонами при просьбе и оказании правовой помощи устанавливается посредством своих центральных учреждений, к которым относятся: Министерство юстиции России и Генеральная прокуратура России в РФ и Министерство юстиции КНР и Верховная народная прокуратура КНР в КНР.<sup>156</sup>

«При переписке центральные учреждения Договаривающихся Сторон пользуются официальным языком своей страны с приложением перевода на официальный язык другой Стороны или на английский язык».<sup>157</sup> Запросы об оказании помощи и соответствующие документы прилагаются на официальном языке запрашивающей стороны, с наличием заверенного перевода на английский или официальный язык другой стороны. В процессе выполнения запрошенного поручения стороны применяют официальный язык своей страны.<sup>158</sup>

В случае если эксперт или свидетель по просьбе запрашивающей стороны пребывает на её территории, то,

---

<sup>154</sup> Договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам между РФ и КНР, 1995, ст.1  
<http://sinolink.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81/>  
1/ Дата последнего обращения 14.12.14.

<sup>155</sup> Там же, ст.2.

<sup>156</sup> Там же, ст.2.

<sup>157</sup> Там же, ст.3.

<sup>158</sup> Там же, ст.3.

независимо от его гражданства, его не могут привлечь к уголовной ответственности либо лишить свободы за правонарушение, совершённое до пересечения границы, либо в процессе выполнения работы. Однако, эти гарантии снимаются в случае невыезда эксперта из страны в течение 15 суток после получения уведомления об этом, кроме извиняющих обстоятельств непреодолимой силы.<sup>159</sup>

Запрашивающая Договаривающаяся сторона оплачивает эксперту или свидетелю транспорт, проживание и питание, а также может выплатить ему вознаграждение.<sup>160</sup>

«Если запрашиваемая Договаривающаяся Сторона считает, что предоставление правовой помощи наносит ущерб ее суверенитету, безопасности или публичному порядку, она может отказать в предоставлении правовой помощи, сообщив, однако, запрашивающей Договаривающейся Стороне мотивы отказа».<sup>161</sup>

Запрашиваемая сторона в процессе оказания правовой помощи руководствуется законами своей страны, кроме случаев, когда по просьбе запрашивающей стороны ей придётся руководствоваться её законодательством. Однако, это возможно только если законодательство запрашивающей стороны не противоречит законодательству запрашиваемой.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Там же, ст.4.

<sup>160</sup> Там же, ст.5.

<sup>161</sup> Договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам между РФ и КНР, 1995, ст.6// <http://sinolink.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%BD%D1%81-2/?lang=ru> Дата последнего обращения 14.12.14

<sup>162</sup> Там же, ст.7.



Запрос в оказании правовой помощи предоставляется в виде поручения.<sup>163</sup> В случае, когда исполнение поручения не входит в компетенцию запрашиваемого учреждения, оно может быть возвращено, а в помощи отказано, либо перенаправлено для исполнения в компетентные органы. в обоих случаях запрашиваемая сторона ставит в известность и предоставляет причины в случае отказа запрашивающей стороне.<sup>164</sup>

Представители каждой из Договаривающихся сторон могут вовлекать собственных граждан в ход расследования, как-то: проводить допросы, вручать документы, опрашивать для дачи свидетельских показаний. Но все эти действия не могут быть принудительными и конфронтировать с законодательством страны, в которой ведётся расследование.<sup>165</sup>

Договаривающиеся стороны обязуются признавать и исполнять решения, принятые другой Договаривающейся стороной, такие как:

- 1) «судебные решения по гражданским делам;
- 2) судебные решения о возмещении ущерба по уголовным делам;
- 3) решения третейского суда».<sup>166</sup>

Стороны имеют право отказаться от принятия и исполнения вынесенного решения в ряде определённых случаев:

---

<sup>163</sup> Там же, 1995, ст.12.

<sup>164</sup> Договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам между РФ и КНР, 1995, ст.13// <http://sinolink.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81-3/?lang=ru> Дата последнего обращения 14.11.14

<sup>165</sup> Там же, ст.15.

<sup>166</sup> Там же, ст.16.

« - если в соответствии с законодательством Договаривающейся Стороны, где вынесено решение, это решение не вступило в законную силу или не подлежит исполнению;

- если в соответствии с законодательством Договаривающейся Стороны, к которой обращено ходатайство о признании и исполнении решения, дело относится к исключительной компетенции суда запрашиваемой Стороны;

- если не принявшей участие в процессе стороне не было вручено в соответствии с законодательством Договаривающейся Стороны, учреждение которой приняло решение, извещение о вызове в суд или, при ее недееспособности, отсутствовал надлежащий представитель;

- если по тому же правовому спору между теми же сторонами судом запрашиваемой Договаривающейся Стороны уже вынесено решение, вступившее в законную силу, или же он находится там на рассмотрении, или уже признано вступившее в законную силу решение третьей страны по этому делу;

- если признание или исполнение решения может нанести ущерб суверенитету, безопасности или публичному порядку Стороны, к которой обращено ходатайство».<sup>167</sup>

Если на территории запрашиваемой Договаривающейся стороны пойман преступник, совершивший преступление на территории другой стороны, то изъятые у него ценности подлежат передаче другой стороне. однако, в случае если они нужны в

---

<sup>167</sup> Договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам между РФ и КНР, 1995, ст.20// <http://sinolink.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81-4/?lang=ru> Дата последнего обращения 14.11.14

процессе ведения расследования, они могут быть удержаны на этот период.<sup>168</sup>

В помощи по уголовным делам запрашивающей стороне может быть отказано, помимо причин, перечисленных в 6-й статье также в случаях, когда деяние, рассматриваемое по законодательству запрашиваемой стороны, не является преступлением а также в случае, если преступник является гражданином запрашиваемой стороны и не находится в стране, являющейся запрашивающей стороной.<sup>169</sup>

Среди прочих положений можно выделить положение, определяющее обмен юридической информацией. Он производится взаимно и безвозмездно.<sup>170</sup>

Официальные документы, которые были составлены на территории одной стороны, пользуются аналогичной доказательной силой и на территории другой.<sup>171</sup>

Также в договоре имеется оговорка о том, что в случае возникновения споров или конфронтаций по вопросам понимания и толкования пунктов договора, конфликты должны решаться по дипломатическим каналам.<sup>172</sup>

«Настоящий Договор бессрочен и прекратит свое действие по истечении шести месяцев после направления любой из

---

<sup>168</sup> Там же, ст.24.

<sup>169</sup> Там же, ст.25.

<sup>170</sup> Договор о правовой помощи по гражданским и уголовным делам между РФ и КНР, 1995, ст.28// <http://sinolink.ru/%D0%B4%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80-%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%B6%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%81-5/?lang=ru> Дата последнего обращения 14.11.14

<sup>171</sup> Там же, ст.29.

<sup>172</sup> Там же, ст.32.

Договаривающихся Сторон письменного уведомления по дипломатическим каналам о прекращении его действия».<sup>173</sup>

Вопрос о правовой помощи по гражданским и уголовным делам КНР и РФ остаётся актуальным и по сегодняшний день. Особенно в свете последних событий, свидетельствующих о сближении этих стран и укреплении их связей, запросы о правовой помощи приобретают всё более масштабный характер. Однако, пропорционально сближению стран растёт и количество небольших конфронтаций, вызванных, в том числе, разночтениями и несоответствиями государственного законодательства двух стран. Таким образом, данный договор о правовой помощи не может являться единственным документом, позволившим бы урегулировать все процессы и разногласия. Таким образом, на наш взгляд, данная область взаимодействия двух стран нуждается в дальнейшем изучении с целью разработки дополнительных методов регулирования и организации.

*Кузнецова Е.А. – студент Российского университета дружбы народов [darkket@gmail.com]*

---

<sup>173</sup> Там же, ст.34.

## **СИСТЕМА ПОЛИЦИИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ ПРЕСТУПНОСТИ В НИДЕРЛАНДАХ**

**Кучерков И.А.**

Органы, осуществляющие полицейские функции в Нидерландах образуют достаточно разветвленную структуру. В ней выделяют собственно полицию, жандармерию и органы исполнительной власти, в полномочия которых входит полицейская деятельность.

Голландская полиция после реорганизации 1993 года состоит из **Национального полицейского агентства (Korps landelijke politiediensten, KLPD)** и **25 региональных полицейских управлений (regiokorpsen)**.

Полицейские региональные управления осуществляют охрану общественного порядка и дознание по делам о преступлениях, совершённых в их регионе. Управление возглавляет начальник (korpsschef), его заместителем является старший комиссар полиции (Hoofdcommissaris), которые осуществляют повседневное руководство. Общее же руководство региональной полицией осуществляет региональный совет, так называемый Driehoek (треугольник), председателем которой является менеджер по правопорядку (korpbeheerder). Обычно менеджером по правопорядку является мэр крупнейшего муниципального образования региона, а его членами являются начальник регионального полицейского управления и прокурор. В свою очередь, каждое управление включает в себя ряд региональных и специализированных подразделений. Региональными подразделениями являются окружные отделения и «базовые величины» (basiseenheden). К специализированным подразделениям относятся подразделения по делам несовершеннолетних, служба уголовного розыска и полиция нравов.

В свою очередь Национальное полицейское агентство (KLPD), осуществляет расследование деятельности

организованной преступностью и другими серьезными преступлениями, выходящие за рамки региональных и национальных границ страны. В его структуру входит 11 оперативных подразделений, действующих не по территориальному, а по функциональному признаку.

1. Национальный уголовный розыск (**Dienst Nationale Recherche, DNR**). Данное подразделение расследует деятельность организованной преступностью и другие серьезные преступления, выходящие за пределы одного региона Нидерландов или носящие международный характер. В частности на ДНР возложен розыск и расследование незаконного оборота синтетических наркотиков, контрабанды людей, крупного мошенничества, беловоротничковой преступности, а также преступлений связанные с центрами логистики, аэропортом Схипхол (где оно действует вместе с Королевской жандармерией) и морскими портами. Благодаря своей международной ориентации, ДНР также играет важную роль в работе с обращениями правоохранительных органов из других стран о правовой помощи.
2. Национальная разведывательная служба полиции (**Dienst IPOL**). Данное подразделение отвечает за сотрудничество с иностранными уголовного розыска, осуществляя с ними взаимодействие при расследовании трансграничных преступлений. Данная служба управляет голландским филиалом Интерпола, Европола и шенгенской информационной системы; на национальном уровне данное подразделение обеспечивает техническую поддержку национальной и региональной полиции, предоставляя консультации и проводя криминалистические экспертизы. Также Dienst IPOL осуществляет ведение оперативно-розыскных базы данных Эдисон (Edison - база данных

огнестрельного оружия и поддельных документов), и национальная идентификационная дактилоскопическая база данных.

3. Служба применения специальных исследований (**Dienst Specialistische Recherche Toepassingen**). Данное подразделение является осуществляет технико-криминалистическое обеспечение полицейского расследования.
4. Служба специального реагирования (**Dienst Speciale Interventies, DSI**). Данная служба является силовым спецподразделением и предназначена для пресечения преступной деятельности в особых ситуациях, в частности террористической деятельности, угона самолётов и захвата заложников.
5. Дорожный патруль (**Patrouille van de weg**).
6. Железнодорожная полиция (**Dienst spoorwegpolitie**).
7. Водная полиция. (**Water Politie**).
8. Воздушная полиция. (**Dienst Luchtvaart Politie**).
9. Подразделение конной полиции и полицейских собак (**Dienst Levende Have Politie, DLHP**).
10. Служба оперативного сопровождения и координации деятельности.
11. Служба королевской и дипломатической защиты (**Dienst Koninklijke ru Diplomatieke Beveiliging**).<sup>174</sup>

К специализированным полицейским структурам в Нидерландах относится Королевская жандармерия (**Koninklijke politiediensten**) и финансовая разведка (**Fiscal Intelligence and Investigation Service**). Жандармерия подчиняется Министерству обороны, однако большая часть ее функций выполняется в рамках ответственности других министерств, а именно, юстиции и внутренних дел. Служащие этого подразделения распределены по

---

<sup>174</sup> <http://www.politie.nl>

шести округам, однако они могут быть также привлечены для операций за рубежом, в частности, в миссиях по поддержанию мира, при сопровождении участвующих в этих миссиях нидерландских военнослужащих, или же для охраны посольств или других объектов. При выполнении своих функций Королевская жандармерия действует в тех же рамках, что и полиция, причем ее деятельность распространяется как на военную, так и на гражданскую сферу.

Жандармерия выполняет роль полиции в военно-морских, сухопутных и военно-воздушных силах, а также осуществляет противодействие незаконной иммиграции и осуществляет дознания по делам о преступлениях международного характера. Кроме того, жандармерия выполняет полицейские функции и охрану в национальных аэропортах, осуществляя совместно с налоговой службой противодействие контрабанде наркотических средств. Также королевская жандармерия может оказывать помощь гражданскому полицейскому корпусу в рамках поддержания правопорядка и расследования уголовных преступлений. Чаще всего такая помощь выражается в привлечении мобильных отрядов жандармерии для проведения операций по задержанию преступников, однако взаимодействие может осуществляться и при производстве других розыскных действий в ходе расследования, например при проведении обысков.

В свою очередь **финансовая разведка**, подчиняющаяся Министерству Финансов осуществляет борьбу с налоговой преступностью а также с легализацией преступных доходов.

В уголовном судопроизводстве полиция осуществляет предварительное расследование в форме дознания. Основной её целью является выявление признаков преступления и розыск лиц, их совершивших. В рамках данной функции голландская полиция имеет право собирать доказательства, допрашивать свидетелей и потерпевших, проводить обыски, а также в соответствии с ст. 53 УПК Нидерландов при наличии подозрений проводить задержания



и аресты подозреваемых. При этом следственные полномочия полиции ограничены прокуратурой и судом. Прокуратура, отвечающая за результаты расследования может направлять действия полиции своими руководящими указаниями, а также даёт полиции разрешение на арест подозреваемого. В свою очередь, обыск помещения или прослушивание телефонных переговоров могут осуществляться полицией только с санкции суда.

Кроме того, согласно ст. 154 УПК Нидерландов по особому распоряжению министра юстиции отдельным офицерам полиции или подразделения пограничной службы Королевской жандармерии может быть делегировано право возбуждать уголовное преследование и поддерживать обвинение в суде. Подобные полномочия ограничены подследственностью вышеуказанных полицейских структур и могут касаться только незначительных преступлений.

*Кучерков И.А. – кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного права и процесса Российского университета дружбы народов [19kucherkov77@mail.ru]*

## **ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ВЫСШИМИ УЧЕБНЫМИ ЗАВЕДЕНИЯМИ В РОССИИ**

**Лагуткин А.В.**

В национальной образовательной доктрине содержится признание утраты важных высот, завоеванных ранее, одной из которых является уникальная культура государственного руководства высшей школой. В последнее время эта тема не сходит с повестки дня многих научных форумов, как и с журнальных страниц. Обеспокоенность данным вопросом не случайна, так как уровень социально-экономического развития любой страны отражает состояние национальной системы образования в прошлом<sup>175</sup>. В результате проведенной в России административной реформы резко изменилась система и структура управления образованием и вузовским сектором науки на федеральном уровне.<sup>176</sup> Однако прежде чем исследовать столь сложный вопрос, обратимся к истории возникновения и развития административно-правового управления высшими учебными заведениями в России.

Становление и развитие отечественной высшей школы от основания Московского университета до наших дней — сложный и противоречивый процесс, в ходе которого менялись темпы и формы университетского строительства, но неизменным оставался государственный курс на укрепление позиций культуры и образования, намеченный Петром I.

---

<sup>175</sup> См.: Калинин Е.В. Высшая школа в системе непрерывного образования. — Минск, 1990. — С. 5.

<sup>176</sup> См.: Шукшунов В.Е. Острые проблемы российского высшего образования на современном этапе / X академические чтения «Образование и наука: проблемы и перспективы развития», 24-25 июня 2004 г. — Новочеркасск, 2004. С. 23.

В литературе предпринимались попытки периодизации развития высшего образования. Попытаемся и мы предложить периодизацию, ориентируясь на объективные признаки, отражающие реальные процессы развития отечественной системы образования, стремительный рост высшей школы и частую смену ее правовых форм. К числу таких признаков относится и механизм управления высшей школой, как часть государственной работы. Опыт России доказано, что лишь государство может привлечь к работе лучшие национальные силы и материальные ресурсы и обеспечить рост и достойное качество образования на основе обобщения и усвоения лучшего отечественного и мирового опыта. Государственную модель высшей школы Россия выработала, выстрадала ценой трудных поисков, утрат и обретений, продолжавшихся не одно столетие<sup>177</sup>. Рассмотренная в таком ракурсе история русской высшей школы до 1992 г. представляется сложным многогранным процессом, в котором можно выделить, по меньшей мере, семь этапов, отличавшихся не только уровнем высшего образования и общей культуры, но и степенью овладения механизмом управления высшей школой и качеством образования.<sup>178</sup>

Высшая школа России была частью государственности и поначалу правовая основа ее деятельности включала в себя акты о создании учебных заведений и документы, регламентирующие их статус в соответствии с государственными целями. По мере развития системы образования законодательство становилось разнообразнее. Законодательство, регламентирующее высшее образование в России до Октябрьской революции 1917 г.,

---

<sup>177</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесюка. – СПб.: Издательство «Союз», 2006. – С. 130-132.

<sup>178</sup> См.: Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы / Под ред. В.М. Филиппова. 2 е изд. - М.: Логос, 2006. – С. 17.

отражало все этапы истории отечественного высшего образования<sup>179</sup>.

На Руси имелся собственный опыт строительства негосударственной высшей школы в лице Киево-Могилянской академии (1632 г.) и созданной по ее подобию Славяно-греко-латинской академии (1687 г.). И он однозначно говорил, что России без активного участия государства в университетском строительстве не догнать ушедшие вперед страны Запада. Поэтому Петр I, создавая Академию наук и университет с гимназией при ней, опирался на опыт западных стран.

Действительно, в России активное становление и развитие системы образования началось при Петре I. Важным элементом государственной политики стало внедрение в сознание людей значимости знаний. Петр I направлял боярских, дворянских, купеческих детей на обучение в Европу и активно привлекал зарубежных специалистов в преподаванию.<sup>180</sup> Построение системы высшего образования было целиком возложено на государство, поэтому при Петре сама учеба рассматривалась как служба, и обучающийся получал жалованье, а за неисполнение своих обязанностей подвергался взысканиям. Петр ввел даже нечто вроде «учебной повинности», запретив недорослям жениться, не получив должного образования<sup>181</sup>.

Интересными представляются выдержки из письма М.В. Ломоносова И.И. Шувалову (который впоследствии 42 года был

---

<sup>179</sup> См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 9.

<sup>180</sup> См.: Зайцева Л.А. Генезис государственного управления высшим образованием в России // Основы государства и права. 2006. № 2. С. 73.

<sup>181</sup> См.: Карамзин Н.М. Записки о древней и новой России / Сборник материалов по истории исторической науки в СССР. - М., 1990. – С. 154.

куратором МГУ) об основании университета.<sup>182</sup> «К великой моей радости, я уверился, что объявленное мне словесное предприятие подлинно в действо произвести намерились к приращению наук, следовательно, к истинной пользе и славе Отечества». Далее М.В. Ломоносов излагает мнение об условиях создания университета, в том числе о собрании библиотеки, о создании трех факультетов.<sup>183</sup>

В отличие от западноевропейского эволюционного пути становления вузов, в России высшее образование насаждалось сверху. Общество оказалось совершенно не подготовленным к этим преобразованиям. Поэтому на первых этапах государство вынуждено было параллельно с созданием вузов проводить активную политику, направленную на формирование потребности общества в знаниях<sup>184</sup>. Но и этот опыт оказался недостаточным. Потребовались новые усилия и поиск, пока не была осознана необходимость экстраординарных организационных мер и прямой материальной поддержки в форме особого попечения со стороны государства. Это время было, по сути, не историей русской высшей школы в прямом смысле, а скорее предысторией. В целом традиционной точкой зрения является, что началом истории высшего образования является открытие Московского университета в 1755 году.

*Первый этап*, продолжавшийся с момента образования Московского университета до учреждения Министерства народного просвещения, можно назвать

---

<sup>182</sup> См.: Шувалов И.И. / Сост. В.В. Ремарчук, Н.Б. Мельникова. Справочно-информационная серия «Московский университет на пороге третьего тысячелетия». Выпуск 17. – М., 1997. С. 4.

<sup>183</sup> См.: Зайцева Л.А. Генезис государственного управления высшим образованием в России // Основы государства и права. 2006. № 2. С. 73-74.

<sup>184</sup> См.: Суровцева М.Н. Государственный вуз как юридическое лицо / Дис... канд. юрид. наук. – Томск, 2004. - С. 12

младенчеством русских университетов.<sup>185</sup> Широкое развертывание системы народного образования привело к признанию необходимости открытия университетов, способных принять желающих продолжить обучение. Следует заметить, что в России был известен опыт французских королевских университетов и, возможно, не без его влияния предпринимались меры по созданию государственной университетской системы. Указом от 29 февраля 1786 г. Екатерина II поручила комиссии Завадовского приступить к разработке проекта учреждения по всей территории страны университетов и гимназий. В указе подчеркивалось, что «при сочинении проекта об университетах и гимназиях комиссия имеет правило, что управление оных, подчиненность их, права и преимущества их *соглашены были с учреждениями государственными*»<sup>186</sup>. Вслед за Петром I Екатерина II шла по линии адаптации, приспособления заемных форм и принципов к условиям русской жизни, и университетское строительство сразу направлялось в русло государственности.

Университет согласно проекту делился, как и предлагал в свое время М. В. Ломоносов, на три факультета — философский, юридический и медицинский. Философский факультет был общим для всех поступающих в университет. Именно здесь посредством «учения философского» интегрировались знания, полученные в «главных народных училищах» или гимназиях, с «высшими науками», преподаваемыми на двух других факультетах<sup>187</sup>. Во главе факультетов стоял — «надзиратель факультетов», т. е. декан. В проекте провозглашалась свобода научных воззрений. В нем было записано, что профессора «не подвергаются принуждению

---

<sup>185</sup> См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 9-10.

<sup>186</sup> См.: Карамзин Н.М. Записки о древней и новой России / Сборник материалов по истории исторической науки в СССР. - М., 1990. - С. 198.

<sup>187</sup> См.: Карамзин Н.М. Указ. Соч. – С. 213.

ни в рассуждении правил науки, ни в рассуждении книг учебных: свобода мыслей способствует вообще знаниям, но при такой науке, к коей ежедневно являются новые разрешения и новые открытия, нужна она особливо»<sup>188</sup>. Одним из главных итогов первого этапа стало осознание недостаточности предпринятых мер и необходимости умножения усилий по созданию и развитию высшей школы.

Развитие высшего образования в царской России характеризовалось по мере смены императоров, чередой реформ и контрреформ – от автономии к авторитарности.

*Второй этап*, берущий начало от первого университетского устава (1804 г.), продолжался до 1835 г., когда был принят второй устав, и его можно назвать детством русских университетов. Это было время создания целой системы высшего образования и рождения образовательной политики в точном смысле слова.

Большинство положений Устава университета 1804 года заимствовано в нормативных документах германских вузов. В исторической литературе дореволюционного периода причины объясняются преобладанием в российских вузах того периода германских ученых, которые распространяли свои взгляды на высшее образование вообще и строение вузов, в частности. Необходимо учесть объективные факторы: в конце XVIII - начале XIX века германские вузы достигают своего расцвета, в то время как другие старейшие вузы Западной Европы переживают значительный упадок<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> См.: Геллер М.Я. История Российской империи: В 3 т. Т. 3. М., 1997. – С. 321.

<sup>189</sup> См.: Суровцева М.Н. Государственный вуз как юридическое лицо / Дис... канд. юрид. наук. – Томск, 2004. С. 13.

Устав 1804 года позволил сконцентрировать большую часть положений о вузе в одном документе, поэтому отпала необходимость тратить время на поиски нормативных документов, регулирующих деятельность вузов. В тех сложившихся условиях появление Устава было объективно необходимо. В настоящее время его положения безнадежно устарели, он представляет лишь исторический интерес.

Главной особенностью русского университетского строительства стала идея государственности. Документ начинается с провозглашения конституирующего принципа отечественной образовательной системы, и в статье первой значится: «Народное просвещение в Российской империи составляет особую государственную часть, вверенную министру сего отделения и под его ведением распоряжаемую Главным училищ правлением»<sup>190</sup>. В стране создавалась единая и целостная система учебных заведений, состоявшая из четырех звеньев: 1) училища церковных приходов; 2) уездные училища; 3) губернские училища или гимназии и 4) университеты. В основу ее была положена идея общеобразовательной школы, необходимая «для нравственного образования граждан»<sup>191</sup>.

В шести учебных округах учреждались университеты. Причем если в Москве, Вильнюсе и Дерпте университеты уже существовали, то в Санкт-Петербурге, Казани и Харькове их предстояло создать. Таким образом, нормативная база отечественного образования нередко обгоняла текущую практику и служила не только для закрепления уже существующего, но и формой развития, импульсом, возбуждающим движение вперед.

---

<sup>190</sup> См.: Полное собрание законов Российской империи. Т. VII. - СПб., 1830. - С. 69.

<sup>191</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. - СПб.: Издательство «Союз». 2006. - С. 154-155.



Данная особенность нормативно-правовой базы русской школы отличает ее на протяжении всей истории.<sup>192</sup>

Остальные статьи первой главы закрепляют организационные формы, отношения управления и подчинения, регулируют основную деятельность университетов. Среди них выделяются статьи об округах и их попечителях. Так, согласно статье 13 учебные округа составляются из «нескольких соседних губерний, сходных между собой в местных обстоятельствах». Каждый из округов «подведомствен одному из членов Главного училищ правления». Статья 19 гласит: «Главное училищ правление состоит из попечителей университетов и их округов с другими членами, определяемыми от имени Императорского Величества», т. е. это своего рода коллегия при министре. Так выстраивается единая управленческая вертикаль снизу от приходских и уездных училищ и университета до самого верху через ректора, попечителя и министра<sup>193</sup>.

Создав систему учебных округов, Россия не пошла по пути копирования западного опыта. Наиболее существенным отступлением от принятых на Западе норм университетской демократии являлось наличие в образовательной системе страны особой фигуры - упомянутого попечителя учебного округа, полномочного представителя центральной власти, ответственного за постановку работы образовательной системы на вверенной ему территории. Попечители и обеспечили, в конечном счете, единство государственной образовательной политики на территории необъятной страны, стали надежной преградой на пути всякого

---

<sup>192</sup> См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 9.

<sup>193</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. – СПб.: Издательство «Союз». 2006. – С. 171-174.

рода нежелательных явлений, в частности, ведомственного бюрократизма и еще более опасного местного автономизма и сепаратизма. Весь XIX в. прошел под знаком попечителя учебного округа - надежного гаранта всех успехов русских университетов, которые поставили к исходу столетия Россию в один ряд с передовыми университетскими державами.<sup>194</sup>

Позже, по мере развития и укрепления образовательной системы, открывались новые университеты, с ними число округов постоянно увеличивалось и появились в разное время учебные округа Белорусский, Варшавский, Вологодский, Западно-Сибирский, Кавказский, Киевский, Новороссийский (Одесский), Оренбургский, Саратовский. Нетрудно вывести и принцип построения округов - они объединяли более или менее обширные территории, располагавшие определенным минимумом культурных сил и ресурсов, при наличии организующего, системообразующего центра в лице университета, - т. е. принцип самодостаточности<sup>195</sup>.

Как видим, первый устав XIX в. начинается с главного, что отличает российские университеты, с провозглашения государственного статуса и практического предназначения университета как высшего учебного заведения для подготовки высококвалифицированных работников для государственной службы. Во 2-й статье четко определено особое место, занимаемое университетом в системе государственного управления, содержится указание на высочайшее покровительство, а также на подчинение университетов министру народного просвещения. В статье также упомянут попечитель, на которого возлагалось ведение университетских дел. Заметим, что в уставе, в отличие от последующих, отсутствует раздел, посвященный попечителю,

---

<sup>194</sup> См.: Татур Ю. Г. Образовательная система России. - М., 1999. - С. 7.

<sup>195</sup> См.: Озеров И.К. К реформе образования. - М., 1907. - С. 76.

которому в истории российских университетов отведена была особая роль. Пока же фигура попечителя лишь намечена в преамбуле устава как лица - члена Главного правления училищ, состоявшего из назначенных императором видных персон и игравшего роль коллегии при министре, которому (лицу) вверялось «попечение» над университетом. В последующих уставах этот пробел будет восполнен<sup>196</sup>.

В статье 3 содержится краткое указание на организационную структуру университета, а также перечисление всех причастных к жизнедеятельности университета лиц, иными словами, личный состав университета, включая студентов. Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что в структуре университета отсутствует упоминание о таком важном звене, как кафедра, и устав ограничивается упоминанием о профессорах, ординарных и экстраординарных.

Очевидно, это объяснялось отсутствием необходимого практического опыта и крайней бедностью педагогическими кадрами, вследствие чего многие кафедры долгое время оставались незамещенными, некоторые из них объединялись под руководством одного профессора и т.д. Первое упоминание о кафедре как одном из основных подразделений университета находим лишь в третьем уставе. В статьях 4, 5 и 6 сформулирована общая управленческая схема университета, указаны организационные формы и сферы компетенции каждой, а также управленческая вертикаль или иерархия руководящих органов. При этом обращает на себя внимание замечание о сфере компетенции общего собрания университета, которое «располагает учебной частью университета и его округа».

---

<sup>196</sup> См.: Кинелев В.Г. Объективная необходимость. История, проблемы и перспективы реформирования высшего образования в России. - М., 1995. - С. 12.

Университеты являлись центрами организации и управления всеми учебными заведениями округа, и это нашло отражение в первом уставе, вследствие чего, при каждом университете создавались училищный комитет и педагогический институт для управления гимназиями, уездными и иными учебными заведениями округа и обеспечения их педагогическими кадрами. Этот порядок просуществовал недолго, и уже второй университетский устав (1835 г.) освободил университеты от несвойственных им функций административного управления образовательными учреждениями учебного округа.

Обращает на себя внимание первый параграф, свидетельствующий о том, что устав является по сути типовым или общим, поскольку остальные уставы буквально совпадают с Московским. Это говорит о многом и выделяет русские университеты из ряда западноевропейских, имевших каждый собственный устав. Заметим, что подобная практика в России возродилась и позже, когда после целой полосы коммунистических экспериментов, в 1938 г., был принят типовой устав высшего учебного заведения, который отразил основные конституирующие русскую модель высшего образования признаки. «Ученое сословие» университета разделялось на четыре отделения или факультета: нравственных и политических наук, физических и математических наук, медицинских наук и словесных наук. В силу крайней бедности педагогических кадров их состав на факультетах не был четко регламентирован, во многом определялся наличием профессуры и был неодинаков во всех трех университетах.<sup>197</sup>

Заметим, что в уставе вообще отсутствует самостоятельный раздел, содержащий нормы, регулирующие

---

<sup>197</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. – СПб.: Издательство «Союз». 2006. – С. 174.

основную деятельность университета. Университетское образование было, прежде всего, направлено на обеспечение интересов государства и удовлетворение государственных нужд. Чиновники обязывались иметь свидетельство об окончании университета по установленной программе. Требовалось знать один иностранный язык, естественное, римское и гражданское право, отечественную историю, географию, статистику, уголовные законы, иметь сведения по математике, физике. Так начинались российские государственные образовательные стандарты. В отличие от Германии, исповедовавшей идеи В. Гумбольдта о характере университетского образования, готовящего ученых и мыслителей, но не специалистов в какой-либо конкретной области деятельности и знания, в России с первых шагов определилась линия на профессионализацию университетского знания<sup>198</sup>.

Русский университет изначально составил важную часть государственного механизма для воспроизводства квалифицированных кадров специалистов различных отраслей народного хозяйства и культуры и чиновников для государственной службы и потому располагал заметными правами и привилегиями. Отсюда проистекали такие важные конституирующие русскую модель признаки, как русское толкование принципов академических свобод и университетской автономии, обусловленное профессиональной направленностью университетов ограничение свободного выбора учебных курсов едиными общеобязательными учебными планами и программами, а также «русская трактовка автономии, ограниченной всеобщим попечителем учебного округа как недремлющего ока и щедрой длани государевой»<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. – СПб.: Издательство «Союз». 2006. – С. 175.

<sup>199</sup> См.: Татур Ю. Г. Образовательная система России. - М., 1999. – С. 8.

*Третий этап* начинается со второго устава и длится до принятия третьего в 1863 г. Данный период отличается заметным усилением государственного присутствия в университетах. Этот период отрочества русских университетов, проходящий под знаком фундаментализации образования, одновременно отмечен открытием новых технических вузов, и к классическим университетам присоединился набирающий ускорение и быстро растущий корпус профессиональной высшей школы, возглавляемый Московским императорским техническим училищем. К тому времени был накоплен опыт руководства учебным ведомством на местах, и образовательная система претерпела глубокую реорганизацию. Университеты освобождались от руководства общеобразовательной школой, которое перешло в руки попечителя. В уставе появился целый раздел, посвященный попечителю, с конкретизацией его прав и полномочий. Если ранее он, отвечая за вверенный его попечению университет, проживал в столице и не вмешивался в оперативную деятельность, то теперь как «начальник университета» должен был проживать в университетском городе и через ректора и совет управлять университетом и образовательными учреждениями округа. Существенно расширились и полномочия ректора как второго руководителя университета.

Три главные новации выражены уже в преамбуле устава 1835 г., а затем конкретизированы в соответствующих разделах устава. Это а) высокий государственный и общественный статус университета; б) система управления и подчинения; в) регламентация учебно-воспитательного процесса<sup>200</sup>. Устав открывается провозглашением высокого статуса университетов: «Все российские университеты состоят под особым

---

<sup>200</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук. Е.В. Олесеюка. – СПб.: Издательство «Союз». 2006. – С. 170.

покровительством его императорского величества и потому носят имя императорских». Особое покровительство главы государства и есть начало русской модели университета, заложенное Петром Великим.

По новому уставу возросло значение административной вертикали, прежде всего попечителя учебного округа и ректора как его представителя в университете. Ректору предоставлялось право реального контроля над ходом и качеством преподавания. Совет университета был освобожден от несвойственных ему хозяйственных дел и сосредоточен на решении проблем основной, т. е. учебной и научной, деятельности. В целом управление университетом существенно упростилось и стало более действенным. Попечителю отведена центральная роль и в университетской иерархии. Он по своему усмотрению назначает заседания совета и может взять на себя функцию председательствующего.

Устав 1835 г. внес настолько радикальную перестройку университетского строя России, что можно говорить о первой по-настоящему глубокой вузовской реформе.

*Четвертый этап* — пора юности российских университетов. Охватывает период с 1863 г. по 1884 год. Назревшие глубокие социально-экономические и политические преобразования в России не могли не затронуть область высшей школы. Высшая школа, подчиняясь общему движению страны к буржуазным порядкам и рыночным отношениям, до времени сохраняла черты традиционного централизма в сочетании с вузовской демократией в пределах, определяемых политической целесообразностью. Начало 60-х гг. стало рубежом в судьбе России, и вслед за освобождением крестьян, земской, городской, судебной и военной реформами на повестку дня встал университетский вопрос.

В литературе данный устав характеризуется, как образец университетской демократии<sup>201</sup>. Устав несколько ослабил управленческую вертикаль за счет усиления позиций профессорской корпорации, но сделано это было так, чтобы не утратить главного, и государство сохранило свое присутствие в университетах, оставаясь учредителем и гарантом высшего образования.

Прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что из раздела «Общие положения» исчезла важная норма о государственной принадлежности университетов. Она перенесена в последний раздел «О правах и преимуществах университетов». Очевидно, по мысли составителя, это означало нечто вроде молчаливого, но принципиального отмежевания от официальных властей или отказа от государственного руководства университетами. Государство они видели лишь в роли казначейства, а также источника разного рода привилегий и гарантий<sup>202</sup>.

Согласно новому уставу существенно снижался статус ректора, за которым остались лишь представительские функции и роль исполнителя решений совета. Из текста исчез и раздел «О попечителе», но его права и полномочия по-прежнему оставались весьма сильными, и за ним сохранялось своего рода право вето или последнее слово в решении наиболее важных управленческих и, прежде всего, кадровых вопросов.<sup>203</sup> Из преамбулы устава опустили указание о государственной принадлежности университета вместе со званием «Императорский», но оно, переключившись в хвост устава, укрылось в разделе «О правах и преимуществах университета». Сохранив за университетами права

---

<sup>201</sup> См.: Высшее образование в России до 1917 г. Очерк истории. – М., 2004. – С. 275.

<sup>202</sup> См.: Высшее образование в России до 1917 г. Очерк истории. С. 280.

<sup>203</sup> См.: Татур Ю. Г. Образовательная система России. – М., 1999. – С. 9.



и привилегии «государевой службы», законодатель продекларировал университетскую автономию, однако под предлогом автономии университеты вовсе не освобождались от «обременительной государственной опеки», а заодно и от государственной дисциплины и ответственности за качество образования<sup>204</sup>.

Таким образом, автономия оказалась ограниченной рамками государственности. По поводу университетской автономии потребовалось даже специальное разъяснение Правительствующего Сената, опубликованное в 1908 г., в котором говорилось, что «самую автономию надо понимать только в смысле применения выборного начала, но отнюдь не в смысле самостоятельности университета и независимости его от Министерства просвещения»<sup>205</sup>. Устав нес на себе следы острых противоречий, накопившихся в обществе и школе, что и предопределило его недолговечность, и в 1884 г. он был заменен новым, более адекватным уставом.

*Пятый этап*, продолжавшийся с 1884 г. вплоть до 1917 г., можно назвать периодом зрелости российских университетов. Уставом вводился конкурсный порядок выборов профессоров, ведущих лекционные курсы, и для участия в конкурсах допускались наряду с профессорами и приват-доценты. Более того, студенту предоставлялась свобода выбора преподавателя, у которого он предпочитал слушать лекции или участвовать в практических занятиях. Для поощрения лучших профессоров вводилась система гонораров, составлявшая внушительную часть зарплаты, а у наиболее популярных профессоров она существенно превышала основной оклад. Отменялись обязательные экзаменационные сессии, ставшие во

---

<sup>204</sup> См.: Отечественные университеты в динамике золотого века русской культуры / Под ред. докт. юрид. наук Е.В. Олесеюка. – СПб.: Издательство «Союз». 2006. – С. 201.

<sup>205</sup> См.: Высшее образование в России до 1917 г. Очерк истории. - С. 116.

многим формальными. Наконец, вводился новый порядок, согласно которому факультеты разрабатывали два учебных плана (облегченный и углубленный), которые в зависимости от выбора студента давали право на получение диплома первой или второй степени и соответственно 10 или 12 класса по существовавшей таблице о рангах. Иными словами, вводилось многоуровневое образование, принятое во всем образованном мире.<sup>206</sup>

В 1911 г. статус высших учебных заведений получили Московские, Петербургские, Киевские, Казанские, Одесские, Харьковские, Томские и Варшавские женские курсы. К 1917 г. в России насчитывалось до 30 общественных и частных высших женских учебных заведений. Три образовательных учреждения - Медицинский и Педагогический институты в Петербурге и Высшие женские богословские курсы в Москве - давали женщинам высшее образование на основе государственного обеспечения.

Заметим, что дипломы, выдаваемые частными вузами, котируются значительно ниже государственных. Вот как пишет об этом В. И. Жуков: «"Неправительственная" высшая школа России, получившая бурное развитие в 1900-1917 гг., создавалась в ответ на неспособность государственных образовательных учреждений удовлетворять формирующиеся потребности в знаниях, необходимых обществу. Инициаторами создания "вольной" высшей школы стали в начале XX в. представители буржуазной интеллигенции, либеральная профессура, активисты в

---

<sup>206</sup> См., напр.: Bologna Declaration. Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999; Message from Salamanca. Shaping the European Higher Education Area. – Salamanca, 29-30 March 2001; Towards the European Higher Education Area. Communique of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague. – May 19th, 2001.

области защиты прав женщин. Так появились общественные и частные высшие учебные заведения. Первые стремились к просветительской деятельности, вторые были рассчитаны на получение прибыли за счет оказания платных образовательных услуг.<sup>207</sup> Таким образом, устав 1884 г. представлял собой отнюдь не тормоз или преграду дальнейшему развитию университетов, напротив, послужил формой и фактором университетского прогресса, который был прерван катаклизмами 1917 г.

Анализируя развитие высших учебных заведений в период принятия четырех уставов XIX века можно сделать вывод, что одной из особенностей российского высшего образования был факт недолговечности университетских уставов, причем основанием для их пересмотра служили не потребности системы, а политические события<sup>208</sup>.

Необходимо отметить, что все изменения уставов вузов в основном касались изменения структуры и компетенции органов управления вузом. Однако идеальную структуру вузов, по мнению дореволюционных ученых, еще только предстояло найти. Их строение должно было способствовать формированию единого сообщества преподавателей и студентов, объединенных единой целью: желанием обучать и получать знания<sup>209</sup>. Были предприняты попытки выработать новые положения устава с учетом этой основной идеи, но события 1917 года помешали этому процессу.

---

<sup>207</sup> См.: Жуков В.И. Российское образование. Истоки, традиции, проблемы. - М., 2001. - С. 183-184.

<sup>208</sup> См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 9.

<sup>209</sup> См.: Щетинина Г.И. Университеты в России и устав 1884 г. - М., 1976. – С. 5.

*Шестой этап* – продолжался с 1917 года по 70-е гг. XX века. Революция 1917 года кардинальным образом изменила отношение между университетами и государством, привела к пересмотру принципов организации, структуры управления и внутренней юрисдикции университетов<sup>210</sup>. И если первая советская реформа во многом определялась ходом предшествующего развития системы, то в дальнейшем в процессе реформирования высшей школы традиционные академические ценности игнорировались. Признание автономных начал за вузами рассматривалось как ограждение от новых социалистических принципов.

В порыве революционного максимализма были упразднены все ученые степени. Декрет Совнаркома РСФСР от 1 октября 1918 г. «О некоторых изменениях в составе и устройстве государственных ученых и высших учебных заведений Российской Республики»<sup>211</sup> отменил ученые степени и звания, а также права и преимущества, предоставленные их обладателям в царской России. С 1921 г. деятельность вузов регламентировалась специализированными актами – Положениями о высших учебных заведениях. Начался «советский контроль высшей школы». Вузы вновь включались в общую, теперь уже советскую систему управления, руководство высшим образованием признавалось частью культурной функции государства.<sup>212</sup>

Нормотворческая практика союзных республик в основном воспринимала положение законодательства РСФСР. В советских условиях произошел отказ от модели общественного и частного высшего образования. Происходит изменение сущности образования как основы формирования личности и построение по

---

<sup>210</sup> См.: Барабанова С.В. Указ. соч. – С. 10.

<sup>211</sup> См.: Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 72. Ст. 789.

<sup>212</sup> См.: Татур Ю. Г. Образовательная система России. - М., 1999. – С. 8.

принципу профессионализации. Характерные черты модели высшей школы в исследуемый период – типовое единообразие и бюрократическая подвластность.<sup>213</sup>

В 1928 г. в руководстве высшей школой непосредственное участие принимала ВКП(б) (КПСС), а концентрировал управление высшим образованием во всей стране специализированный орган – Всесоюзный комитет по высшему техническому образованию при ЦИК СССР, а затем Всесоюзный комитет по делам высшей школы<sup>214</sup>.

На рубеже 1930-40-х гг. окончательно сложилось госбюджетное финансирование вузов, исключая возможность самокупаемости учебных заведений. Основными инструментами управления стали директивное планирование и централизованное распределение специалистов. В это же время сформировались основные формы и принципы подготовки научно-педагогических кадров. В дальнейшем произошло разграничение компетенции между союзными и республиканскими органами управления высшим образованием исходя из необходимости децентрализации оперативных функций и централизации в решении основных вопросов. Сворачивание экономических реформ в 1960-е гг., однако, привело к устоявшемуся порядку администрирования.<sup>215</sup>

*Седьмой этап* охватывает промежуток с 70-х гг. XX века по 1992 г. В 1970-е гг. принципы построения всей системы народного образования были закреплены в Основах

---

<sup>213</sup> См.: Управление в высшей школе: опыт, тенденции, перспективы / Под ред. В.М. Филиппова. 2 е изд. - М.: Логос, 2006. – С. 19.

<sup>214</sup> См.: Суровцева М.Н. Государственный вуз как юридическое лицо / Дис... канд. юрид. наук. – Томск, 2004. - С. 14

<sup>215</sup> См.: Барабанова С.В. Правовое положение вузов Российской Федерации (административно-правовой аспект) / Дис... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – С. 50.

законодательства Союза СССР и союзных республик, отличающееся подробной регламентацией жизнедеятельности образовательных учреждений. Вопросы демократизации и гуманизации высшего образования, автономии высшей школы были подняты лишь в конце 80-х гг. XX века в связи с изменением политического курса и социально-политической обстановке в стране. Были определены основные направления перестройки высшего и среднего специального образования, реализация которых усугубилась распадом СССР, экономическим кризисом, необходимостью решения задач сохранения интеллектуального потенциала страны. В настоящее время деятельность вузов и процесс управления ими регулируется значительным числом актов общего характера.

Основой образовательного, исходной для построения статуса вузов стал Закон РФ № 3266-1 «Об образовании», принятый 10 июля 1992 г.<sup>216</sup> С этого момента начинается *восьмой* - современный - этап развития вуза. За 15 лет действия этого Закона в него было внесено 35 поправок (с 15 января 1996 г. Федеральным законом от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ была введена в действие его новая редакция),<sup>217</sup> каждая из которых дополняла Закон новыми нормами, формирующими российскую государственную политику в области образования, отвечающими современным реалиям жизни научного сообщества и развития общественных отношений в сфере образования. Через четыре года после принятия Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» в России был принят не менее важный нормативный правовой акт в сфере образования – Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»,<sup>218</sup> в который за все время его

---

<sup>216</sup> См.: Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

<sup>217</sup> См.: Справочно-правовая система «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

<sup>218</sup> См.: СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4135.

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

действия было внесено 23 поправки (в том числе, в Законе учтены постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 1999 г. № 19-П и от 24 октября 2000 г. № 13-П).

*Восьмой этап* – современный, после принятия Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

*Лагуткин А.В.* – доктор юридических наук, доцент,  
действительный член РАЕН, профессор кафедры  
административного и финансового права Российского  
экономического Университета имени Г.В. Плеханова  
[a-lagutkin@yandex.ru]

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

**Логинов А.В.**

Судебная система РФ регулируется главой 7 Конституции РФ и ФКЗ «О судебной системе». Судебная система включает в себя Конституционный Суд РФ и конституционные суды субъектов РФ; суды общей юрисдикции и арбитражные суды (хотя в последнее время мы наблюдаем процесс сращивания судов общей юрисдикции и арбитражных судов, что наиболее популярно демонстрирует объединение Верховного Арбитражного Суда РФ и Верховного суда РФ).

Статья 118 Конституции РФ закрепляет исключительное право суда осуществлять правосудие и содержит запрет на возложение данной функции на любой иной внесудебный орган. Данное исключительное право суда проистекает из того, что деятельность суда протекает в особом правовом порядке, создающим такие преимущества в рассмотрении и разрешении дел, которыми не располагает ни одна иная форма государственной деятельности. Подобный порядок гарантирует вынесение по делу законного и справедливого решения<sup>219</sup>.

Конституционный Суд РФ в соответствии со ст.125 решает вопросы о соответствии НПА и законов Конституции РФ, разрешает вопросы компетенции, а также дает толкование Конституции РФ.

Система федеральных органов судебной власти, определение порядка их организации и деятельности отнесены Конституцией к ведению РФ. В систему этих судов входят

---

<sup>219</sup> Конституция Российской Федерации



Конституционный Суд РФ (ст. 125), Верховный Суд РФ (ст. 126), иные федеральные суды (пункт “е” ст.83, ч. 2 ст. 128)<sup>220</sup>.

*К судам общей юрисдикции относятся:* ВС РФ; верховные суды республик, краевые и областные суды; городские суды (Москва и СПб), суды автономной области и автономных округов; районные и мировые суды; военный суды<sup>221</sup>.

Суды общей юрисдикции рассматривают гражданские, уголовные и административные, а с недавних пор еще и экономические дела – как по существу, так и в кассационной и надзорной инстанции.

Следует особенно подчеркнуть, что с соответствии с ч. 1 ст. 22 ФКЗ "О судебной системе РФ": Военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации войск и флотов и осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где предусмотрена военная служба<sup>222</sup>. Так же, в соответствии с ч. 2 ст. 22 военные суды в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам<sup>223</sup>.

*Арбитражные суды:* арбитражные суды арбитражных округов, арбитражные суды субъектов РФ (республик, краев,

---

<sup>220</sup> Шварц О.А. О судостроительстве в Российской Федерации. //Сборник статей. Фонд Индем 2008 г.

<sup>221</sup> Поляков М. П., Федулов А. В.// Правоохранительные органы Российской Федерации. – 2е изд. М.: Юрайт-Изддат 2005 г.

<sup>222</sup> Федеральный конституционный закон "О судебной системе РФ" от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ

<sup>223</sup> Федеральный конституционный закон "О судебной системе РФ" от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ

областей), специализированный арбитражный суд (Суд по интеллектуальным правам). Основу деятельности арбитражных судов составляет рассмотрение и разрешение экономических споров и дополнительно – споров по интеллектуальной собственности.

Все суды принято группировать по звеньям и инстанциям. *Звеном судебной системы* считают суды, наделенные однородными полномочиями и имеющие единую структуру. Суды общей юрисдикции состоят из четырех звеньев:

- 1) мировые судьи;
- 2) районные суды (основное звено);
- 3) краевые (областные) и приравненные к ним суды (среднее звено);
- 4) ВС РФ (высшее звено).

Районные суды именуется основными, так как на них возлагается основная нагрузка по рассмотрению дел.

Суды второго, третьего и четвертого звеньев полномочны проверять решения нижестоящих судов<sup>224</sup>.

Военные суды имеют трехзвенную систему:

- 1) военные суды гарнизонов.
- 2) военные суды округов (флотов);

---

<sup>224</sup> Поляков М. П., Федулов А. В.// Правоохранительные органы Российской Федерации. – 2е изд. М.: Юрайт-Издат 2005 г.

3) Верховный Суд (в его составе действует Судебная коллегия по делам военнослужащих).

Система арбитражных судов тоже состоит из трех звеньев:

1) арбитражные суды республик, областей и других субъектов РФ;

2) арбитражные окружные суды;

3) Верховный Суд (в его составе действует Судебная коллегия по экономическим спорам).

В концепции развития судебной системы предусматривается также создание административных и ювенальных судов общей юрисдикции, а также объединении судей судов общей юрисдикции с арбитражными судами.

Судебная система Республики Абхазия регулируется 5 главой Конституции РА и принятыми в соответствии с ней конституционными законами иными законами.

Ключевое значение имеет ст. 68 Конституции РА, которая, установив, что правосудие в Республике осуществляется только судом, определила общие принципы судостроительства, организации судебной системы<sup>225</sup>. В этой же статье формулируется базовый подход к судостроительству, предусматривающий его установление конституционным законом. Таким образом, вопросы организации судебной власти регулируются законом, который принимается в особом порядке.

С этим положением тесно связана другая конституционная норма, содержащаяся в ст. 68 и предусматривающая, что создание

---

<sup>225</sup> Конституция Р.А. от 26 ноября 1994 г.

чрезвычайных судов не допускается<sup>226</sup>. Установленный запрет на создание чрезвычайных судов имеет огромное значение для конституционной практики как Абхазии, так и других государств, в советский период входивших в состав СССР. Политические репрессии во многом были обусловлены формированием чрезвычайных органов, в том числе и судебных. Их создание, а также (что имело большое значение) порядок их деятельности, как правило, не регулировались законами. В силу этого сформулированные демократические принципы, положенные Конституцией РА в основу организации судебной власти, отразив политико-правовой опыт, обеспечили наиболее конституционные условия для становления судебной власти<sup>227</sup>.

Принятый в соответствии с требованием Конституции КЗ РА №291-с «О судеустройстве» от 13 августа 1996 г. расширил понятие правовой основы судеустройства в республике.

Наряду с Конституцией и законом о судеустройстве, правовую основу организации судебной системы составляют также: Закон РА от 13 августа 1996 г. №292-с «О Верховном Суде», Закон РА от 22 мая 1998 г. №423-с-ХІІІ «О Военном суде», конституционный закон РА от 3 июня 1997 №331-с- ХІІІ «Об Арбитражном суде», Закон РА от 22 июля 1997 г. №349-с- ХІІІ «Об органах судейского сообщества в РА». Этими законами конкретизируются основные элементы судебной системы.

Судебную систему РА составляют:

1. Верховный суд РА – высший судебный орган РА, осуществляющий правосудие и надзор за судебной деятельностью всех Судов РА, кроме Арбитражного суда.

---

<sup>226</sup> Конституция Р.А. от 26 ноября 1994 г.

<sup>227</sup> Барциц И.Н., Государственное (конституционное) право республики Абхазия // Российская академия государственной службы (РАГС), 2010 г.

2. Арбитражный суд РА – экономический судебный орган РА, разрешающий экономические споры, возникающие из гражданских правоотношений между предприятиями, организациями и учреждениями, либо из правоотношений в сфере управления.

3. Военный суд – судебный орган, осуществляющий правосудие в Вооруженных силах с целью борьбы с посягательством на безопасность страны, боеспособность и боеготовность ее Вооруженных Сил, воинскую дисциплину и установленный порядок несения военной службы.

4. Местные суды (районов, городов) – суды общей юрисдикции, осуществляющие правосудие посредством гражданского, уголовного и административного судопроизводства.

В соответствии со ст. 21 КЗ РА «О судеустройстве» законодательством республики может быть предусмотрено создание судов, специализирующихся на рассмотрении отдельных категорий дел. Не допускается образование не предусмотренных законом судов<sup>228</sup>.

В заключение стоит отметить, что в Республике Абхазия предполагается создание Конституционного Суда РА – судебного органа конституционного контроля в Республике Абхазия (создание Конституционного Суда предполагается предложениями по осуществлению конституционной реформы, представленными Президентом РА и принятыми в первом чтении Народным Собранием РА в 2009 г.).

Проведя сравнительно правовой анализ ряда нормативных актов, посвященных судебной системе, можно прийти к выводу о наличии значительной доли «рецепции» законодательства РФ законодательством РА.

---

<sup>228</sup> Конституционный закон РА «О судеустройстве» от 13 августа 1996 года N 291-с

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

*Логинов А.В. – аспирант кафедры судебной власти,  
правоохранительной и правозащитной деятельности Российского  
университета дружбы народов [tokarc@mail.ru]*

## **СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЗАКОНА КНР «О НАРОДНОЙ ПОЛИЦИИ» И ЗАКОНА РФ «О ПОЛИЦИИ»**

**Лозовая В.В.**

На сегодняшний день на международной арене происходят сложные социальные и политические процессы. Китайская Народная Республика и Российская Федерация занимают важное место в этих процессах. Безусловно, большое значение для принятия многих решений, касающихся международных отношений, имеет внутренняя ситуация в стране. В свою очередь, на ситуацию в стране влияет уровень безопасности населения, ведь, если население не будет чувствовать себя защищенным, оно не будет доверять властям, что может привести к социальным проблемам и волнениям. За безопасность населения отвечают органы обеспечения внутренней безопасности, одним из которых является полиция. Вышесказанным обуславливается актуальность темы нашей статьи.

В нашей статье сравниваются законы КНР и РФ, касающиеся полиции. Такие факторы, как большая протяженность территории, многонациональность и наличие сепаратистских движений, объединяют данные страны и дают возможность одновременного изучения и сравнения их правоохранительных систем, в данном случае полиции, и законов, касающихся их. Сравнение проводится методом сравнительно-правового анализа. Статья базируется на законе КНР «О народной полиции» и законе РФ «О полиции». В статье рассмотрено мнение по данному вопросу А.Ю. Манцура, изложенное в его работе «Система обеспечения внутренней безопасности Китайской Народной Республики».

Начиная сравнение, стоит отметить, что системы обеспечения внутренней безопасности и Китая, и России представляют собой сложную систему с жесткой иерархией. Центральное место в системе обеспечения внутренней безопасности и Китая, и России занимает полицейская система, надзор за деятельностью которой осуществляют соответственно

Коммунистическая партия Китая, «народная прокуратура и органы административного надзора»<sup>229</sup> и «Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации»<sup>230</sup>. В обоих государствах полицейская система, являясь частью исполнительной системы, вкуче с законодательными и судебными органами образует систему обеспечения внутренней безопасности.

Функции, права и обязанности полицейских систем двух стран закреплены соответственно в законе КНР «О народной полиции» и законе РФ «О полиции». Рассмотрим структуру двух законов<sup>231</sup>. Структуры законов о полиции РФ и КНР достаточно схожи, но присутствуют и различия. Закон РФ более распространен, чем закон КНР. Так в законе РФ 11 глав, а в законе КНР – 8. Закон КНР включает меньше глав за счет того, что некоторые из пунктов, которые в законе РФ разнесены в разные главы, объединены в одной. Например, в законе КНР статьи о социальном обеспечении и финансовом и материально-техническом оснащении полицейских включены в одну главу, тогда как в Законе РФ статьи на данные темы находятся в разных главах. Также, в законе КНР, в отличие от закона РФ, нет глав, посвященных, отдельным темам. Например, статьи на тему применения физической силы описаны в главе «Функции и Полномочия», в то время как в законе РФ данной теме посвящена отдельная глава «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия».

Также различия между двумя законами можно найти уже в первой главе обоих. Согласно закону РФ: «Полиция предназначена

---

<sup>229</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 42 // <http://law.ucl.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

<sup>230</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции", ст. 49.1 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

<sup>231</sup> см. Приложение



для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности»<sup>232</sup>. Согласно закону КНР: «В задачи народной полиции входит: защита безопасности государства, поддержание общественного порядка, защита личной безопасности и свободы граждан и их собственности, защита общенародной собственности, предотвращение, пресечение и наказание незаконной и преступной деятельности»<sup>233</sup>. Здесь мы видим, как расставлены приоритеты. В РФ основной функцией полиции является защита граждан, их жизни и прав, а в КНР приоритетным направлением является обеспечение государственной безопасности и общественного порядка. Исходя из этого, можно судить, что для властей РФ важно обеспечить безопасность каждого члена общества в отдельности, а для властей КНР важнее сохранять безопасность общества в целом, а также предотвратить любые посягательства на идеологию и государственный строй.

Касательно основных направлений деятельности полиции в данных странах, нужно сказать, что они очень схожи. В первой главе закона РФ описаны направления, присущие как китайской, так и российской полиции:

- «1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

---

<sup>232</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции", ст. 1.1 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

<sup>233</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 2 // <http://law.uglc.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности»<sup>234</sup>.

Китайские полицейские в дополнение к выше перечисленным пунктам должны выполнять следующее:

- 1) «организовывать и осуществлять профилактические противопожарные мероприятия, контролировать текущие противопожарные меры;
- 2) контролировать деятельность представителей специальных профессий, как это предписано законом и правилами;
- 3) служить личными телохранителями лиц, специально указанных государством, и охранять важные места и сооружения;

---

<sup>234</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции", ст. 2.1 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

- 4) поддерживать общественный порядок в пограничных районах;
- 5) контролировать и направлять работу по защите информационной компьютерной системы»<sup>235</sup>.

В данном случае особенно интересен последний пункт, в котором говорится о защите информационной компьютерной системы. В Китае в целях цензуры запрещен доступ к большинству иностранных сайтов. Особые отделения полиции занимаются поиском нежелательных сайтов по ключевым словам. А так как большая часть сайтов зарегистрированы в Министерстве промышленности и информационных технологий Китая, распространителей запрещенной и нежелательной информации быстро находят и призывают к ответственности.

Как в Китае, так и в России полицейский должен стараться «обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан»<sup>236</sup>.

Во время исполнения служебных обязанностей полицейский, согласно обоим законам, имеет право при предъявлении служебного удостоверения производить проверку документов, задержание, арест, обыск и допрос подозреваемых граждан. В крайних случаях полицейские имеют право на применение физической силы или огнестрельного оружия. Однако в законе РФ подчеркнуто, что «Сотрудник полиции перед применением физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия обязан сообщить лицам, в отношении которых предполагается применение физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия, о том, что он является сотрудником полиции, предупредить их о своем намерении и

---

<sup>235</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 6 // <http://law.uglc.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

<sup>236</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции", ст. 9.1 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

предоставить им возможность и время для выполнения законных требований сотрудника полиции»<sup>237</sup>. В китайском же законе таких уточнений нет.

Что касается требований к сотрудникам полиции, то следует отметить, что в обоих законах подчеркнуто, что полицейский должен иметь специальное образование. В законе КНР особо выделено, что «Согласно государственным предписаниям в полицию должен набираться персонал из числа тех, кто выдержал публичный экзамен и прошел строгую проверку»<sup>238</sup>. Также говорится о том, что государство КНР обязуется проводить подготовку служащих народной полиции «в области идеологии, юридической системы и полицейской работы»<sup>239</sup>. Это подчеркивает то, что государство стремится контролировать деятельность полиции и старается воспитать верных подчиненных.

В законах обоих государств присутствуют статьи о знаках отличия полицейских. Так в законе РФ говорится, что «Сотруднику полиции выдаются служебное удостоверение, специальный жетон с личным номером, нагрудный знак, образцы которых утверждаются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел»<sup>240</sup>. И «Сотрудник полиции обеспечивается форменной одеждой за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета»<sup>241</sup>. А в законе КНР подчеркивается, что знаки отличия и форма полицейских должны

---

<sup>237</sup> там же ст. 19.1 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

<sup>238</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 27 // <http://law.ucl.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

<sup>239</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 29 // <http://law.ucl.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

<sup>240</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции", ст. 25.4 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

<sup>241</sup> там же ст. 25.5 // <http://www.consultant.ru/popular/police/> - дата обращения 12.11.2014

принадлежать исключительно полицейским, их производство контролируется отделом общественной безопасности при Госсовете, а нелегальное изготовление знаков отличия карается «задержанием на срок, не превышающий 15 суток, или наложением штрафа, не превышающего 5-кратного размера незаконно полученных доходов»<sup>242</sup>. В законах оговорено, что государство берет на себя все расходы по обеспечению финансовых и материальных (знаки отличия, техническое оборудование) нужд полиции.

Согласно обоим законам, полицейские имеют право на социальное обеспечение. Также как в Китае, так и в России служащие полиции находятся под защитой государства.

В связи со всем вышесказанным, следует отметить, что:

- как в Китае, так и в России полицейская система является составной частью систем обеспечения внутренней безопасности;
- законы КНР и РФ по поводу полиции схожи по структуре, однако российский закон более полный;
- приоритетные направления деятельности российской и китайской полиции различны: в России – обеспечение безопасности каждого гражданина в отдельности, в Китае – обеспечение безопасности общества и государства в целом;
- основные функции российской и китайской полиции схожи, к основным функциям китайской полиции также относится обеспечение интернет-безопасности;
- в обеих странах полиция должна опираться на поддержку общества;
- во время исполнения служебных обязанностей китайские полицейские имеют меньше ограничений на использование физической силы;

---

<sup>242</sup> Закон КНР от 28 февраля 1995 г. «О народной полиции», ст. 36 // <http://law.uglc.ru/police.htm> - дата обращения 12.11.2014

- во время подготовки служащих в КНР больший упор делается на изучение идеологических основ;
- в обоих государствах государство берет на себя финансовое и материальное обеспечение полиции;
- в обоих государствах полицейские имеют право на социальное обеспечение и находятся под защитой государства.

### **ПРИЛОЖЕНИЕ**

#### **Закон КНР «О народной полиции», структура:**

- Глава I. Общие положения
- Глава II. Функции и полномочия
- Глава III. Обязанности и дисциплина
- Глава IV. Организация и управление
- Глава V. Гарантия выполнения полицией ее обязанностей
- Глава VI. Контроль исполнения закона
- Глава VII. Юридическая ответственность
- Глава VIII. Дополнительные положения

#### **Закон РФ «О полиции», структура:**

- Глава 1. Общие положения
- Глава 2. Принципы деятельности полиции
- Глава 3. Обязанности и права полиции
- Глава 4. Применение полицией отдельных мер государственного принуждения
- Глава 5. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия
- Глава 6. Правовое положение сотрудника полиции
- Глава 7. Служба в полиции
- Глава 8. Гарантии социальной защиты сотрудника полиции
- Глава 9. Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности полиции
- Глава 10. Контроль и надзор за деятельностью полиции
- Глава 11. Заключительные положения

**Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.**

---

*Лозовая В.В. – студент Российского университета дружбы народов [lionfur@mail.ru]*

**СИСТЕМА И ФУНКЦИИ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ  
МОСКОВСКОГО МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО  
СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ТРАНСПОРТЕ**

**Локтев А.Д.**

Следственный комитет Российской Федерации является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия в сфере уголовного судопроизводства.

Это следственный орган в России, образованный вместо Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. Начал свою деятельность 15 января 2011 года. В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации не входит ни в структуру какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти.

Московское межрегиональное следственное управление на транспорте Следственного комитета Российской Федерации осуществляет предварительное расследование по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, совершенных на объектах Московского транспортного региона, а также совершенных сотрудниками органов внутренних дел на транспорте и таможенных органов.

В своей деятельности следственное управление руководствуется следующими документами:

- Конституция Российской Федерации (главы 1, 2, 7);
- Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 г. №403-ФЗ;
- Указ Президента Российской Федерации "Вопросы деятельности Следственного Комитета Российской Федерации" от 27 сентября 2010 г. №1182;



- Указ Президента Российской Федерации "Вопросы деятельности Следственного Комитета Российской Федерации" от 14 января 2011 г. № 38.

В структуру аппарата Московского межрегионального следственного управления на транспорте входят:

- Руководитель;
- Первый заместитель руководителя управления;
- Заместитель руководителя управления;
- Старший помощник руководителя управления по вопросам собственной безопасности;
- Старший помощник руководителя управления по взаимодействию со средствами массовой информации;
- Старший помощник руководителя управления по организационным вопросам и контролю исполнения;
- Старший помощник руководителя управления по приему граждан и документационному обеспечению;
- Старший помощник руководителя управления по материально-техническому обеспечению;
- Старший помощник руководителя управления по кадрам;
- Помощник руководителя управления по кадрам;
- Старший инспектор.

Отделы аппарата Следственного управления:

- Отдел процессуального контроля;
- 1-й отдел по расследованию особо важных дел;
- 2-й отдел по расследованию особо важных дел;
- Отдел криминалистики;
- Финансово-экономический отдел.

Следственные отделы на транспорте следственного управления:

- Северный следственный отдел на транспорте;
- Восточный следственный отдел на транспорте;

- Юго-западный следственный отдел на транспорте;
- Московский следственный отдел на воздушном и водном транспорте;
- Курский следственный отдел на транспорте;
- Брянский следственный отдел на транспорте;
- Мичуринский следственный отдел на транспорте.

К основным функциям Следственного управления на транспорте можно отнести:

- оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц;
- организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств;
- осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства;
- разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

- определение порядка формирования и представления статистических отчетов и отчетности о следственной работе, процессуальном контроле.

К лицам, желающим занимать вакантные должности в Следственном комитете, а также его управлениях, согласно статье 16 Федерального Закона «О Следственном комитете Российской Федерации» предъявляются следующие требования:

- Гражданство Российской Федерации;
- Наличие высшего юридического образования, полученного в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию;
- Обладание необходимыми профессиональными и моральными качествами;
- Способность по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности;
- Отсутствие судимости;
- Отсутствие решений суда о запрете занимать определённые должности в течение определённого срока;
- Отсутствие решений суда о признании кандидата недееспособным или ограничено дееспособным.

Стоит также отметить, что к числу объектов, находящихся под контролем Московского межрегионального следственного управления, относятся главные воздушные ворота столицы России – аэропорты «Внуково», «Домодедово», «Шереметьево», все железнодорожные вокзалы Москвы, Московской, Курской, Тамбовской, Брянской областей, объекты Московского метрополитена, а также речные порты.

Примерами наиболее громких дел, которыми занималось следственное управление, являются, несомненно, двойной теракт на станциях метро «Лубянка» и «Парк культуры» 29 марта 2010 года, трагедия в аэропорту «Туношна» 7 сентября 2011 года, в результате которой погибла хоккейная команда «Локомотив», авария, возникшая в результате скачка напряжения на перегоне

между станциями «Славянский бульвар» и «Парк Победы» 15 июля 2014 года, ЧП в столичном аэропорту «Внуково» в ночь с 20 на 21 октября 2014 года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что Московское межрегиональное управление на транспорте является структурным звеном Следственного комитета Российской Федерации, осуществляющее расследование по наиболее сложным и делам, произошедшим на территории Московского транспортного региона и имеющим особое общественное значение, а также оказывающее содействие следователям, работающим в нижестоящих структурах своего ведомства.

*Локтев А.Д. - студент Юридического института Российского университета дружбы народов [loktev.aleks@gmail.com]*

## **ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН В УСЛОВИЯХ ВООРУЖЕННЫХ КОНФЛИКТОВ**

**Мамаева Е.Н.**

Последние десятилетия были отмечены ростом внутригосударственных и региональных вооруженных конфликтов и распространением насилия в отношении наиболее уязвимых групп населения: женщин и детей. Ни в одном обществе женщины не имеют равного статуса с мужчинами, а в период вооруженных конфликтов их дискриминация еще более усугубляется.

В настоящее время проблема защиты прав женщин в условиях вооруженных конфликтов выходит на определенно новый уровень во всем мире в связи с многочисленными фактами нарушения прав женщин, как во время, так и после вооруженных конфликтов.

В период вооруженных конфликтов женщины часто подвергаются жестокости, похищениям, сексуальным надругательствам и рабству. Более того, именно сексуальное насилие над женщинами наиболее часто применяется в качестве вида пытки для получения необходимой информации.

По оценке экспертов, защита и поддержка женщин, переживших насилие, совершенно недостаточна. Их доступ к защите, социальному обеспечению и средствам судебной защиты ограничен. Пережившим насилие женщинам нужны организации, куда они могли бы обратиться за медицинской или материальной помощью.

Кроме того, для многих женщин насилие не заканчивается с прекращением вооруженного конфликта. Многие женщины и девушки из числа вынужденных переселенцев и беженцев страдают от насилия со стороны контрабандистов и торговцев людьми, пограничников, сотрудников полиции и других правоохранительных органов, а иногда и других беженцев. Более того, нередко является сексуальное притеснение и насилие со стороны миротворцев и работников гуманитарных организаций.

В условиях вооруженных конфликтов женщин могут лишать свободы за преступления, не имеющие отношения к военным действиям и совершенные до начала или во время вооруженного конфликта. Проблема в том, что вопросы, касающиеся содержания женщин под стражей, редко обсуждаются мировым сообществом, экспертами. На мой взгляд, это проблема, которая требует пристального внимания.

Сотни тысяч людей вынуждены бежать в результате военных конфликтов, политического насилия и гражданских беспорядков. Как и все аспекты войны, перемещение имеет специфический гендерный аспект: женщины имеют гораздо больше шансов стать перемещенными лицами.

Несмотря на это, женщин не стоит рассматривать только как жертв войны. Они принимают участие в миротворческих операциях, а также участвуют в движении за мир на местах. Традиционно женщины не служили в вооруженных силах, а в некоторых странах они даже не имеют права быть зачисленными в состав вооруженных сил. Однако в некоторых государствах приняты меры по увеличению числа женщин-военнослужащих, признав право женщин служить в вооруженных силах своей страны.

Необходимо отметить, что общественность также часто не одобряет участия женщин в вооруженных конфликтах и их службу в рядах вооруженных силах. По мнению некоторых экспертов, военнослужащие-женщины не имеют возможности решать серьезные задачи в реальном бою, что может снизить боевую готовность. Но, несмотря на подобные утверждения, процент женщин в вооруженных силах многих стран мира продолжает увеличиваться, и они образуют отдельную категорию комбатантов с особым правовым статусом.

Женщины жертвуют жизнью ради мира. Несмотря на все свои усилия по построению мира, женщины редко присутствуют за столом переговоров. Они должны прилагать невероятные усилия, чтобы их включили в состав переходных правительств.

Исследования показывают, что вооружённые конфликты чаще разгораются в странах, в парламентах которых низкий уровень представительства женщин. Женщины гораздо больше знают о нуждах и потребностях населения благодаря своей роли в обществе.

Мировое сообщество еще в начале XX века осознало необходимость защиты прав женщин в период вооруженных конфликтов. Например, в Гаагских конвенциях (1899 и 1907 гг.) было зафиксировано, что «в период военной оккупации честь семьи ... необходимо уважать». После первой мировой войны, когда в военных действиях расширилось участие женщин, международное гуманитарное право обеспечило женщинам дополнительные права принятием в 1929 г. Женевской Конвенцией об обращении с военнопленными, в которой подчеркивалось, «что к женщинам – военнопленным должны относиться с учетом их пола».

По сравнению с жертвами предыдущих вооруженных конфликтов, в результате Второй мировой войны значительно возросло число пострадавших в них женщин и детей. В 1949 г. в Женеве состоялась Конференция по принятию международных конвенций о защите жертв войны; в частности, об обращении с военнопленными и о защите гражданского населения во время войны. В двух последних Конвенциях более 30 статей касаются защиты женщин и детей в период вооруженных конфликтов. Женевские конвенции расширили защиту женской части мирного населения, заявив, что женщины должны быть «особенно охраняемы от всяких покушений на их честь, в частности от изнасилования, принуждения к проституции или любой другой формы покушений на их нравственность».

Во второй половине XX века для всех государств мира проблема обеспечения и защиты прав женщин становится как никогда актуальной. Об этом свидетельствует, в частности, факт проведения под эгидой Организации Объединенных Наций (ООН) четырех всемирных конференций по положению женщин и

23-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Женщины в 2000: равенство, развитие и мир в XXI веке».

С самого начала ООН была обеспокоена нарушением прав человека в военных конфликтах и принимала различные меры, чтобы обеспечить им международную защиту.

В первый год существования ООН Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС) учредил Комиссию по положению женщин в качестве главного глобального директивного органа, поручив ей заниматься исключительно вопросами гендерного равенства и улучшения положения женщин.

В 1974 г. Генеральной Ассамблеей ООН была принята Декларация о защите женщин и детей в чрезвычайных обстоятельствах и в период вооруженных конфликтов. Согласно документу, государства, принимающие участие в вооруженных конфликтах, должны принимать усилия для того, чтобы уберечь женщин и детей от разрушительных последствий войны. Помимо нормативных документов, ООН на протяжении многих лет вырабатывает и реализует конкретные меры, направленные на улучшение положения женщин.

По мере того, как в течение 1970-х годов стало набирать силу международное феминистское движение, Генеральная Ассамблея объявила 1975 год Международным годом женщин и организовала в Мехико первую Всемирную конференцию по положению женщин. По итогам этой конференции, были определены основные направления деятельности ООН по решению проблем женщин на следующие десять лет: полное гендерное равенство и ликвидация дискриминации по признаку пола; вовлечение женщин в процесс развития и их полноценное участие в этом процессе; увеличение вклада женщин в укрепление мира во всем мире. Можно сказать, что Конференция в Мехико стала переломным моментом в отношении к женщинам. Теперь к женщинам стали относиться как к равным партнерам наравне с мужчинами, с равным доступом к ресурсам и возможностям.



Также стоит особо отметить тот факт, что на Конференции 1975 г. большинство делегаций стран-членов ООН возглавляли женщины.

Благодаря Протоколам I и II к Женевским конвенциям (1977 г.) было обеспечено дальнейшее расширение правовой защиты женщин (гражданских и военных лиц) от сексуального насилия, в том числе и в гражданских конфликтах.

В 1979 году Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, которую часто называют Международным биллем о правах женщин. В 30 статьях Конвенции дается четкое определение понятия дискриминации в отношении женщин и предлагается повестка дня для действий на национальном уровне, призванных положить конец такой дискриминации.

Вторая всемирная конференция по положению женщин была созвана в Копенгагене (Дания) в 1980 г. В результате была также принята Программа действий, где были зафиксированы различные факторы несоответствия между правами женщин и умением женщинами ими пользоваться. Например, недостаточное участие мужчин в повышении роли женщин в обществе, недостаточное признание ценности вклада женщин в развитие общества, недостаточное количество женщин на руководящих постах и др.

Следующая всемирная конференция состоялась в Найроби в 1985 г. В ходе дискуссии был выработан более широкий подход к проблеме улучшения положения женщин. Участники конференции признали тот факт, что равенство женщин – это глобальная проблема.

В повестку дня Всемирной конференции по правам человека, состоявшейся в Вене в 1993 г., был впервые включен вопрос о правах человека — женщины, как неотъемлемой части всеобщих прав человека. Впоследствии в Венской декларации и Программе действий, принятых Всемирной конференцией по правам человека, провозглашается, что нарушение прав женщин в условиях вооруженных конфликтов являются нарушениями

основополагающих принципов международного права в области прав человека и гуманитарного права.

В 1995 г. в Пекине состоялась четвертая по счету Всемирная конференция по положению женщин, на которой были приняты Пекинская декларация и Платформа действий.

Принимая Пекинскую платформу действий, правительства взяли на себя обязательства по эффективному включению гендерного аспекта во все государственные институты, стратегии, планирование и принятие решений.

Платформа действий определила насилие в отношении женщин в качестве одной из 12 важнейших задач («Женщины в период вооруженных конфликтов»), решение которых требует особого внимания со стороны международного сообщества, правительств и гражданского общества. Кроме того, в документе была подчеркнута необходимость обеспечения равного участия женщин в разрешении конфликтов на уровне принятия решений.

В 1998 г., на 42-й сессии Комиссии ООН по положению женщин обсуждалась проблема женщин в период вооруженных конфликтов. Здесь были приняты решения, в числе которых были меры по увеличению участия женщин в мероприятиях по поддержанию и укреплению мира, в принятии решений до и после военного конфликта, а также в предотвращении конфликтов.

На очередной сессии Генеральной Ассамблеи в Риме в 1998 г. был разработан статут Международного Уголовного Суда (МУС). В соответствии с ним сексуальное насилие является преступлением против человечности и военным преступлением.

В 2000 г. была принята Резолюция Совета Безопасности (СБ) ООН 1325, которую можно назвать «исторической резолюцией о роли женщин в вооруженных конфликтах». Принятием резолюции 1325 Совет Безопасности признал важность обеспечения равноправного, всестороннего и активного участия женщин на всех этапах мирного процесса, включая поддержание мира, миростроительство и постконфликтное восстановление.

В 2008 г. была принята Резолюция 1820, которая признала, что проявление сексуального насилия в ходе вооруженных конфликтов является фактором международного мира и безопасности. Резолюция 1820 усиливает положения резолюции 1325 и требует, чтобы стороны в вооруженном конфликте незамедлительно приняли надлежащие меры для защиты гражданских лиц от сексуального насилия, включая разъяснительную работу с военнослужащими и применение дисциплинарных мер.

В резолюции 1888, принятой в 2009 г. в развитие резолюции 1820, СБ ООН поручает миротворческим миссиям обеспечивать защиту женщин и детей от сексуального насилия в условиях вооруженного конфликта и просит Генерального секретаря назначить специального представителя по вопросу о сексуальном насилии в условиях вооруженного конфликта.

В 2010 г. СБ ООН принял резолюцию 1960, в которой развивается и углубляется тема борьбы с сексуальным насилием в контексте проблем женщин, мира и безопасности.

Таким образом, долгосрочной целью ООН является улучшение положения женщин не только в повседневной жизни, но и в условиях вооруженных конфликтов. Кроме того, Фонд ООН для развития в интересах женщин (ЮНИФЕМ) и Международный учебный и научно-исследовательский институт по улучшению положения женщин (МУНИУЖ) поддерживают проекты по повышению качества жизни женщин более чем в 100 странах.

Однако не только Организация Объединенных Наций, но и другие международные акторы вносят неоценимый вклад в дело по защите прав женщин в условиях вооруженных конфликтов. Хотелось бы отметить основные неправительственные организации, действующие в этой области.

Прежде всего, это проект Фонда “Квинна тиль квинна” (в дословном переводе со шведского языка «Женщина – женщине»). Фонд поддерживает женщин в ситуации войн и вооружённых конфликтов, чтобы дать им возможность взять инициативу в свои

руки и увеличить своё политическое влияние. На сегодняшний день Фонд “Квинна тиль квинна” поддерживает более 100 женских организаций, которые борются за права женщин и за мир.

Также особого внимания требует международная женская неправительственная организация – Федерация женщин за мир во всём мире (1992 г.), действующая во многих странах на правительственном уровне. Одним из направлений деятельности Федерации является миротворческая деятельность. Федерация женщин проводит программы, направленные на разрешение конфликтов и установление дружеских отношений между представителями разных рас, национальностей и вероисповеданий. Одним из наиболее ярких и успешных проектов стали «Мосты мира» с участием женщин разных национальностей.

Благодаря Международной демократической федерации женщин с 1980 г. ежегодно 25 октября отмечается Международный день борьбы женщин за мир. Организация, основанная в 1945 г. стремится развивать сотрудничество с женщинами всех континентов. Кроме того, за время существования Федерации совместно с другими МПО и НПО было осуществлено множество акций и мероприятий, в частности, Всемирные встречи женщин за разоружение. Также Международная демократическая федерация женщин и ее национальные организации участвуют в различных политических кампаниях, а также посещают регионы, где ведутся вооруженные конфликты.

Таким образом, тема «Женщины и вооруженные конфликты» стоит на повестке дня не только у такой влиятельной международной организации, как ООН; данной проблемой обеспокоены и многочисленные неправительственные правозащитные организации. Тем не менее, остается проблемным вопрос исполнения принятых тех или иных решений, носящих рекомендательный характер. Внимание мирового сообщества к проблеме защиты прав женщин приносит плоды в виде повышения эффективности существующих механизмов, которые

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

должны совершенствоваться в связи с ростом вызовов и угроз XXI века.

*Мамаева Е.Н. – магистрант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов, заведующий  
кабинетом кафедры судебной власти, правоохранительной и  
правозащитной деятельности Российского университета  
дружбы народов [ekaterina\_mamaeva@inbox.ru]*

## 10 ПУНКТОВ ДЛЯ ПОНИМАНИЯ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ Марчук В.Н.

### 1) Что было представлено в Конгрессе?

- Реформа Совета судей. Создание трех новых кассационных палат.
- Регулирование мер предосторожности против Национального государства. Кроме того, депутаты одобрили: "Демократический доступ к правосудию."
- Публичный характер актов судебной власти.
- Прямой доступ к показаниям под присягой должностных лиц всех трех ветвей власти.

2) **Какие изменения испытает Совет судей?** В настоящее время он состоит из 13 директоров<sup>243</sup>. Предложение Исполнительной власти предполагает, чтобы Совет состоял из 19 членов, избираемых прямым голосованием: Шесть членов от национальных судей и адвокатов. Шесть представителей от академических и научных кругов. - Шесть членов от национальных законодателей. – Один представитель от исполнительной власти.

3) **Когда будут избраны советники?** Назначение членов Совета судей пройдет вместе и одновременно с общенациональными выборами, на которых избирается президент страны. Проект поясняет, что политические объединения не могут формироваться только с единственной целью выдвижения советников, что не могут быть кандидаты для более чем одного поста и более чем одной политической группы и не может существовать независимых кандидатов. В связи с этим Рикардо Фелипе из Аргентины федерации ассоциаций адвокатов высказал

---

243

"озабоченность" реформой в адрес Совета судей и предупредил: «Политическая партия, победившая на выборах, будет иметь большинство», он также заявил, что реформа "нарушает международные соглашения".

**4) Каковы требования, чтобы стать советником?**

Сегодня, чтобы стать Советником, требуются те же условия, что и для того, чтобы стать судьей Верховного суда, но с проведением реформы будет достаточно отвечать минимальным требованиям, предъявляемым к кандидату в депутаты: иметь 25 лет и четыре года действующего гражданства. Решения органа будут приниматься абсолютным большинством голосов его членов вместо ныне действующих двух третей. Это включает в себя решения о составе списка кандидатов в судьи или об увольнении судей.

**5) Для чего создаются кассационные палаты?**

Создание новых Кассационных Палат имеет целью сократить количество судебных исков, которые подаются в Верховный суд. К ним относятся следующие: в случаях, когда национальное государство – или один из его органов – является стороной. В трудовых спорах и по социальному обеспечению, которые будут рассматривать претензии сотрудников и пенсионеров. По гражданским и торговым делам, которая будет сопровождать существующие для уголовных дел. Если это предложение, продвигаемое исполнительной властью, будет одобрено, то после получения решения Палаты проигравшая сторона может обратиться в Кассационную Палату. Короче говоря, она будет действовать как третья инстанция.

**б) Как долго может длиться судебный процесс против государства или личности?** Если в настоящее время судебные процессы длятся в среднем в течение шести лет до достижения окончательного решения, то после принятия реформы этот процесс будет длиться еще два-три года. "Пенсионеры Аргентины

испытают больше вреда с созданием Кассационной палаты по труду и социальному обеспечению, ибо каждая задержка в их возрасте превращает в иллюзию ожидание их окончательного решения, которое бы положило конец их законным требованиям"<sup>244</sup>, - утверждало ведомство под председательством Хорхе Риццо.

**7) В чем состоит закон о демократическом вступлении в правосудие?** Один из утвержденных проектов обеспечивает вступление в судебную власть и "демократическую и эгалитарную" Национальную прокуратуру с помощью общественных конкурсов по занятию должностей адвокатов, служащих и преподавателей. Данная инициатива исключает наем чиновников и работников Верховного Суда и тех, что зависят от Генеральной прокуратуры и Управления народного защитника. Так, чтобы отобрать служащих, назначается дата для анонимного письменного экзамена в течение 30 дней, состоящего в решении юридической задачи, когда рассматривается уровень конкретных знаний в области права, требующийся для занятия должности тем, кто участвует в конкурсе, и в области конституционного законодательства. После экзамена составляется список конечных оценок, который вручается каждому кандидату, избранный для занятия вакансий, а назначение осуществляется с учетом порядка окончательных оценок в списке. Между тем заинтересованный в занятии должности служащего или преподавателя должен пройти личное собеседование и тест на профессиональную подготовку или деятельность. А позже публичная жеребьевка.

**8) В чем состоит реклама действий судебных органов?** Поскольку существует реклама действий исполнительной и законодательной властей, которая будет перенесена на судебные органы, Верховный суд и Палаты обязаны публиковать

---

<sup>244</sup> <http://www.tilj.org/content/journal/40/num3/Brinks595.pdf>



постановления и распоряжения в рамках реформы за демократизацию Правосудия.

9) **Что говорится в отношении доступа к показаниям под присягой судей?** Показания под присягой членов судебных органов должны быть публичными и могут быть доступными онлайн.

10) **О чем идет речь в случае с регулированием мер предосторожности против национального правительства?** По словам президента, они состоят в "сохранении права государства на самооборону" и на то, чтобы "быть услышанным" прежде, чем будут рассматриваться предложения частных экономических интересов; она утверждает, что меры предосторожности должны быть отнесены к ситуациям, в которых создается угроза жизни или свободе людей, но не в случае экономической свободы. В связи с этим Хорхе Риццо предсказал, что готовится принять возможную реформу правосудия, потому что, "Если бы мер предосторожности не существовало в 2001 году, умерло бы много людей..."<sup>245</sup>

*Марчук В.Н. – аспирант кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [steelfork@gmail.com]*

---

<sup>245</sup> <http://libertadglobalysoberania.blogspot.ru/2013/04/10-puntos-para-entender-la-reforma.html>

## **К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ КУЛЬТУРЕ И ПРАВОВОЙ ГРАМОТНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Мещанкина Н.А.**

Российская Федерация не только самая большая по площади страна в мире. На территории Российской Федерации проживает огромное количество людей различных национальностей. Причем далеко не все из них являются гражданами Российской Федерации, например некоторые граждане государств-участников Содружества Независимых Государств находятся на территории Российской Федерации с целью заработка, а также с другими целями.

При этом на территории Российской Федерации действует федеральное законодательство, которое распространяется на всех, независимо от гражданства, национальности и цели присутствия в стране.

Несмотря на принятые нормы права, некоторые люди все равно в своих действиях следуют скорее своему менталитету, чем букве закона. Подтверждением тому являются, к примеру, так называемые «стреляющие свадьбы» в городе Москве.

Причем, как граждане Российской Федерации, так и граждане других государств, находящиеся на территории Российской Федерации нарушают закон. Если говорить об иностранцах, в настоящее время, по статистике большинство преступлений совершается гражданами Таджикистана, Узбекистана и других стран, которые в основном приезжают в страну с целью заработка и находятся в ней нелегально, тем самым тоже нарушая закон.

По мнению автора, такое поведение связано чаще всего или с незнанием или с пренебрежением действующим законодательством Российской Федерации.

Решение проблемы, по мнению автора, лежит в повышении правовой грамотности и правовой культуры всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации.

Государством, с этой целью с января 2015 года вводится в действие специальная программа по подготовке к пребыванию на территории и получения соответствующих документов. В данную программу планируется включить тестирование на знание русского языка, истории России и права.

По мнению автора, значительная часть этого относится к гражданам Кавказа и Азии, которые приезжают на заработки в Российскую Федерацию. Возможно, стоит и также обратить внимание и на граждан Украины, Беларуси и ряда других стран.

Результатом этого, несомненно, будет являться определенное знание азов права, осведомленности об ответственности за совершенные преступления и правонарушения.

Однако, стоит наряду с улучшением правовой грамотности и правовой культуры, произвести ликвидацию и пробелов в знании русского языка, как государственного языка и основы им русской культуры.

*Мещанкина Н.А. – старший научный сотрудник МИИГУ им. П.А. Столыпина [3836315@mail.ru]*

## **МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ В БОРЬБЕ С ИНТЕРНЕТ-ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

**Мещерякова О.М.**

Одним из негативных последствий информационного общества стало возникновение Интернет-преступности.

Основная особенность Интернет-преступности состоит в том, что государства не могут противостоять ей в одиночку. Поэтому совершенно очевидно, что борьба с Интернет-преступностью требует скоординированного межгосударственного взаимодействия на уровне различных международных организаций и интеграционных сообществ.

Термин «киберпреступность» появился в начале 1960-х годов двадцатого века.

Первые преступления, связанные с рассматриваемым понятием, были направлены на физическое повреждение компьютерных систем и хранящихся в них данных. Однако очень быстро общедоступность сети Интернет превратила локальные компьютерные преступления в транснациональную преступность.<sup>246</sup>

Поэтому Интернет-преступность представляет собой один из видов трансграничных или транснациональных угроз.<sup>247</sup>

Наибольшую сложность представляет собой выработка единого подхода к пониманию проблем, поставленных в борьбе с киберпреступностью, определение единых задач, выработка общих принципов.

---

<sup>246</sup> Gercke M. Understanding cybercrime: a guide for developing countries. ITU, 2011.

<sup>247</sup> Васильев В.А. Проблемы развития законодательства в сфере борьбы с киберпреступностью // Материалы Международной практической конференции по борьбе с киберпреступностью и кибертерроризмом 19 - 20 апреля 2006 г., Москва.

Несогласованный подход в уголовном законодательстве различных государств к формулированию конкретных составов преступлений не способствует эффективному противодействию Интернет-преступности. Поэтому гармонизация в рассматриваемой сфере представляет собой наибольшую сложность.<sup>248</sup>

Основной вехой, символизирующей новый подход, и одновременно признание данного вида преступности в качестве транснациональной угрозы стала Международная конференция Интерпола по компьютерной преступности, проведенная в апреле 1995 года. Участниками этой Конференции были представители правоохранительных органов, сотрудники различных спецслужб, сотрудники крупных банков, различные эксперты в области информатики из сорока девяти стран.

Далее в 2000 году на X конгрессе по предупреждению преступности и гуманному обращению с правонарушителями, проведенном в рамках ООН, также отмечалось продолжение роста мировой киберпреступности, появление новых, более изощренных видов преступлений в сфере высоких технологий.

В марте 2001 г. Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию ООН представила специальный доклад, который был подготовлен во исполнение Резолюции №1999/23 от 28 июля 1999 года.<sup>249</sup> Специалисты в области борьбы с киберпреступностью представили в вышеуказанном докладе свою

---

<sup>248</sup> Мещерякова О.М. Правовая природа гармонизации уголовно-процессуального законодательства государств-членов Европейского Союза // Вестник института: преступление, наказание, исправление - 2013, №3, Изд. Вологодский институт права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний. С.82

<sup>249</sup> Доклад Генерального Секретаря ООН "Воздействие организованной преступной деятельности на общество в целом" // Материалы Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. Вена, L7CN 15/1993/3.

классификацию преступлений в области информационных технологий.

Предложенная в этом документе классификация видов преступлений легла в основу первого международно-правового акта, криминализирующего различные формы и виды киберпреступности – подписанной 23 ноября 2001 г. в Будапеште Конвенции Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации (ETS N 185).<sup>250</sup>

Конвенция вступила в силу с 1 января 2004 г. Основной целью Конвенции было включение в национальное законодательство стран-участниц нормы об уголовной ответственности за преступления в сфере компьютерной информации. Термин «киберпреступление» не определен в Конвенции. Однако Конвенция выделяет следующие группы преступлений:

1. преступления, направленные против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и систем;
2. правонарушения, связанные с использованием компьютерных средств;
3. правонарушения, связанные с содержанием данных;
4. правонарушения, связанные с нарушением авторского права и смежных прав.

В первой группе выделяют следующие виды преступлений: Противозаконный доступ; Неправомерный перехват; Воздействие на данные; Воздействие на функционирование системы; Противозаконное использование устройств.

Во второй группе выделяют следующие виды преступлений: Подлог с использованием компьютерных технологий; Мошенничество с использованием компьютерных технологий.

---

<sup>250</sup> Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации от 23 ноября 2001 г. (ETS N 185) // СПС "КонсультантПлюс".

К третьей группе относятся правонарушения, связанные с детской порнографией.

Четвертая группа преступлений классифицируется согласно Парижскому акту, от 24 июля 1971 года, пересматривающему Бернскую конвенцию об охране литературных и художественных произведений, Соглашению о торговых аспектах прав интеллектуальной собственности, а также Договору об авторском праве Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) и др.

Российскими и зарубежными учеными многократно делались попытки дать определение киберпреступности или разъяснить сущность термина, при этом использовались различные подходы.<sup>251</sup>

Десятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями<sup>252</sup> сделал попытку объяснить сущность термина "киберпреступность", интерпретировав его следующим образом: «Киберпреступление - это любое преступление, которое может совершаться с помощью компьютерной системы или сети, в рамках компьютерной системы или сети или против компьютерной системы или сети».

Таким образом, к киберпреступлениям может быть отнесено любое преступление, совершенное в электронной среде. Однако понятие "киберпреступности" варьируется в зависимости от контекста и цели употребления термина.

В научной литературе определение рассматриваемого термина вызывает множество дискуссий. Подходы к понятию "киберпреступность" различны.

---

<sup>251</sup> См.: Волеводз А.Г. Конвенция о киберпреступности: новации правового регулирования // Правовые вопросы связи. 2007. N 2. С. 18; Чекунов И.Г. Киберпреступность: понятие и классификация // Российский следователь. 2012. N 2. С. 43 - 44.

<sup>252</sup> Десятый конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями // A / CONF.187/10.

В российском законодательстве, в частности в УК РФ, понятие "киберпреступность" отсутствует. В УК РФ обозначена глава 28 "Преступления в сфере компьютерной информации", в которую включены общественно опасные деяния, предусмотренные ст. 272 "Неправомерный доступ к компьютерной информации"; ст. 273 "Создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ"; ст. 274 "Нарушение правил эксплуатации средств хранения, обработки или передачи компьютерной информации и информационно-телекоммуникационных сетей".

Еще одна сложность состоит в том, что одни государства в своем национальном законодательстве предусматривают территориальный принцип определения юрисдикции, а другие - национальный.

Таким образом, помимо определения термина, гармонизацию правового регулирования осложняют коллизии, большое разнообразие видов киберпреступлений, а также проблема квалификации преступных деяний.

*Мещерякова О.М. – доктор юридических наук, профессор  
кафедры международного права Российского университета  
дружбы народов [om23375@gmail.com]*



## **ОСОБЕННОСТИ СИСТЕМЫ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В КНР**

**Мишина Д.М.**

Система налогообложения в КНР - это важный инструмент китайского правительства, используемый для регулирования экономической и социальной жизни граждан. Она начала формироваться еще в 80-ые годы XX столетия, в рамках реформ Дэн Сяопина.

Первые шаги были сделаны еще в 1980 году, когда Госсовет КНР опубликовал положения «О ступенчатой ответственности с отделением доходов от расходов». Такая система, можно сказать, была неким прообразом будущей налоговой системы Китая. Согласно опубликованному положению, было ограничено количество внеплановых дотаций, а также установлены рамки доходов и расходов, которые контролировали региональные власти. Все денежные поступления делились по установленной в этом же документе пропорции, часть полученных средств направлялась в государственный бюджет, остальная часть оставалась в региональном бюджете.

В 1984 году механизм различных видов отчислений был заменен единой системой налогообложения. Однако целый комплекс реформ 1980ых годов привел к стремительному росту экономики, доходы населения увеличились в несколько раз, и данная система потребовала новых реформ. В связи с этим в 90-ых годах последовали новые преобразования в сфере налогообложения. В том числе был принят закон «Об управлении сбором налогов», который регулировал процедуру взимания налогов. Именно на теме налогового процессуального права Китая я бы хотела остановиться в своей работе.

Данная тема является актуальной сегодня, поскольку за последние годы были внесены многочисленные поправки как в законодательные акты, касающиеся системы налоговых сборов, так и в статьи уголовного кодекса, касающиеся, в том числе, и

уклонения от налогов. Так, в феврале 2011 года были внесены «Поправки к Уголовному кодексу Китайской Народной Республики №8». Согласно данному документу была отменена смертная казнь по тринадцати составам преступлений, в том числе и по статье махинации с платежами НДС (ст.205 и ст.206 УК КНР) .

В начале 2014 года был принят ряд новых документов, регулирующих административные процедуры налоговых органов. Таким образом, мы видим, что система взимания налога в Китае ежегодно претерпевает не одно изменение, а поскольку она касается всех налоговых обложений, то данная работа актуальна и для российских граждан, имеющих частную собственность на территории Китая.

Итак, каковы же особенности системы налогового контроля и надзора в КНР?

Для выделения особенностей налогового контроля в Китае необходимо в первую очередь рассмотреть законодательные акты, которые регулируют данную деятельность. Основой налогового процессуального права КНР является закон «Об управлении сбором налогов». Согласно ему существует определенная система взимания различных видов налогов. Сначала налогоплательщик обязан «обратиться в налоговые органы за регистрацией налогообложения» в течение тридцати дней после получения лицензии на «предприятия, дочерние компании, производственные и рабочие участки, учрежденные предприятиями, расположенными в другой местности, индивидуальные учреждения» . Налоговые органы проводят проверку поданных документов и, если все соответствует норме, выдают сертификат о регистрации налогов, который должен быть предоставлен в случае налоговой проверки. Лица, совершившие подделку, фальсификацию, хищение, куплю-продажу такого рода документов, «наказываются лишением свободы на срок до 3 лет, арестом или лишением политических прав» .

После получения сертификата налогоплательщик обязан своевременно уплачивать налог. При возникновении каких-либо

обстоятельств, по которым налогоплательщик не может сделать это в установленный срок, он «с разрешения налогового бюро или вспомогательного бюро уровня выше уезда» может перенести сроки уплаты. Если же налогоплательщик не погашает задолженность в течение данного периода, то налоговые органы имеют право «наложить пеню на просроченный платеж в размере 2% в день».

В некоторых случаях размер налоговых выплат может быть пересмотрен. Это происходит либо по инициативе налогоплательщика, который имеет право направить в налоговые органы «заявление с просьбой о снижении налогов или освобождении от налогов». Данное заявления рассматривается и проверяется органами налогового контроля и, если оно соответствует положениям административных правил и законов, оно удовлетворяется. Также сумма взимаемого налога может быть проверена и пересмотрена по инициативе органов налогового контроля в следующих случаях:

- 1) Если налогоплательщик согласно положениям закона «Об управлении сбором налогов» освобожден от ведения бухгалтерской книги
- 2) Если налогоплательщик согласно этому же закону был обязан завести бухгалтерскую книгу, однако не сделал этого
- 3) В случае неправильного или неполного ведения бухгалтерской книги
- 4) Налогоплательщик не подал в положенный срок налоговую декларацию.

Случаи неуплаты налогов регулируются с помощью закона «Об управлении сбором налогов», а также «Уголовным кодексом КНР». Как говорилось выше, если налогоплательщик по каким-либо причинам не смог погасить налоговую задолженность, ему может быть предоставлена отсрочка. В случае неуплаты налога в новые сроки к налогоплательщику могут быть применены следующие меры:

- 1) Замораживание счетов налогоплательщика, списание с них средств эквивалентных сумме долга
- 2) Арест материального имущества налогоплательщика
- 3) Запрет на выезд из страны
- 4) Наложение штрафов и т.д.

Если же неуплата налога сопровождается такими противозаконными действиями как подделка, фальсификация, сокрытие и уничтожение документов, а также применением насильственных методов, то такие случаи регулируются уже «Уголовным кодексом КНР» (ст. 201-231 УК КНР). К лицу, совершившему такого рода преступления, могут быть применены следующие меры наказания:

- 1) Штраф;
- 2) Краткосрочный арест;
- 3) Конфискация имущества;
- 4) Лишение свободы от 3 лет до пожизненного срока.

Размер суммы штрафа и срок лишения свободы зависят от тяжести преступления, а также наличия смягчающих или отягчающих обстоятельств.

Главным государственным органом, который регулирует вопросы налогообложения в Китае, является Главное государственное налоговое управление КНР (ГГНУ КНР). Оно напрямую подчиняется Государственному совету КНР и имеет следующие полномочия:

- 1) Разработка законопроектов в сфере налогообложения;
- 2) Распределение поступающих средств между государственным и местным бюджетами;
- 3) Проведение научных исследований по вопросам налоговой политики;
- 4) Разработка и осуществление реформ в системе налогообложения и налогового контроля;

- 5) Координирование системы государственных услуг в сфере налогообложения;
- 6) Составление различных по долгосрочности планов по сбору налогов;
- 7) Налогообложение на экспортную и импортную продукцию;
- 8) Ведение международных переговоров по проблемам налогообложения;
- 9) Контроль налоговых органов более низкого ранга и др.

В прямом подчинении ГГНУ находятся территориальные налоговые управления. В их компетенцию входят вопросы сбора налогов на подконтрольной ими территории.

Деятельность как центрального аппарата ГГНУ, так и территориальных органов налогового контроля регулируется законом «Об управлении сбором налогов», а также законодательными актами, опубликованными ГГНУ. В случае нарушения налогового процессуального законодательства КНР работники служб налогового контроля также несут ответственность в зависимости от тяжести проступка или преступления. За преступления, связанные с превышением должностных полномочий, УК КНР также предусматривает штрафы и лишение свободы. Согласно статье 384 УК КНР за расхищение государственного имущества в КНР предусмотрена смертная казнь.

Итак, на основе вышесказанного мы можем сделать вывод, что система налогового контроля и надзора в КНР достаточно развита:

во-первых, существует иерархичная система органов налогового надзора с четким разделением должностных компетенций;

во-вторых, сформирована законодательная база для регулирования процедуры взимания налогов;

в-третьих, данное законодательство подкреплено некоторыми статьями Уголовного кодекса КНР, а также другими нормативно-правовыми актами.

Однако, несмотря на это, современную китайскую систему налогового контроля и надзора нельзя назвать идеальной. По данным, опубликованным специалистами China Reform Foundation (CRF), граждане КНР ежегодно утаивают порядка 1,4 трлн. долл. доходов, что является эквивалентом тридцатипроцентной доли ВВП Китая. Это говорит о том, что и современная система налогового контроля в Китае требует дальнейшего реформирования.

Инвалидность определялась

*Мишина Д.М. – студент Российского университета дружбы народов [dollimi@yandex.ru]*

## СУДЕБНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: ЕЁ ПРАВАЗАЩИТЕЛЬНЫЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ ХАРАКТЕР

Носков И.Ю.

Помимо рассмотрения судебной деятельности как вида государственной деятельности, традиционно используемого в юридической теории, судебная деятельность может быть рассмотрена и как разновидность социальной деятельности, и как разновидность юридической деятельности.

Определений юридической деятельности в отечественной правоведческой литературе достаточно много. Этому вопросу в своих работах уделили внимание такие авторы как В.Н. Карташов, Ю.В. Чуфаровский, Д. М. Шапсугов, М.Ф. Орзих, С.Н. Назаров и другие. Во многом различаясь в своих трактовках юридической деятельности, все авторы сходятся в том, что юридическая деятельность – это деятельность, объектом которой является право и которая осуществляется государственными и негосударственными структурами, профессионально занимающимися теми или иными правовыми вопросами.

Все исследователи юридической деятельности судебную деятельность относят к числу основных видов юридической деятельности. Однако никто из них судебную деятельность именно как юридическую деятельность не исследовал. Не претендуя на решение этой задачи в полном объеме (её решение потребует специального исследования), остановимся на выделении в судебной деятельности как юридической деятельности правозащитной и правоохранительной деятельности.

\*То, что судебная деятельность осуществляет правозащитную деятельность вытекает из статьи 18 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что *«права и свободы человека и гражданина ... определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются*

правосудием». (Подчёркнуто И.Н.) Понятно, что в защите прав и свобод человека и гражданина судебной деятельности принадлежит особая роль. Если все органы и организации, занимающиеся защитой прав и свобод человека и гражданина, требуют соблюдения прав и свобод, борются за их соблюдение, содействуют их практической реализации, то судебная деятельность, заканчивающаяся принятием судебного акта, опирающегося на силу государственной власти, обязывает, принуждает те физические и юридические лица, которые нарушают эти права и свободы, восстановить их.

Кроме того, в процессе судебной деятельности защищаются не только права и свободы человека и гражданина, но и юридических лиц, а также интересы государства.

\*Прежде чем говорить о судебной деятельности как правоохранительной деятельности, уточним соотношение понятий «правозащитная деятельность» и «правоохранительная деятельность». В работах некоторых юристов встречается отождествление этих понятий. По форме («защита», «охрана») это действительно близкие понятия. Однако, большинство авторов эти понятия различают: под правозащитной деятельностью ими понимается деятельность уполномоченных государством органов и организаций по восстановлению уже нарушенных прав физических и юридических лиц, а под правоохранительной деятельностью понимается деятельность уполномоченных государством органов и организаций по предупреждению и пресечению правонарушений<sup>253</sup>.

---

<sup>253</sup> Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации. – С. 32-33; Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и



Практика показывает, что зачастую одни и те же уполномоченные государством правозащитные и правоохранительные органы и организации, осуществляя один из этих видов деятельности, одновременно осуществляют и другой. Именно так обстоят дела относительно судебной деятельности: осуществляя посредством правосудия правозащитную деятельность, суды одновременно решают и задачи правоохранительного характера.

Решение правоохранительной задачи, в частности по предотвращению правонарушений, осуществляется за счёт того, что многие судебные решения, поощряя законные действия одних физических и юридических лиц, одновременно порицают действия физических или юридических лиц другой стороны вплоть до их сурового наказания.

О наличии в деятельности суда такого направления как предупреждение правонарушений говорили ещё «отцы и дети судебной реформы» - К.К. Арсеньев, Я.Г. Есипович, Д.Н. Замятин, С.И. Зарудный, Д.А. Ровинский, В.Д. Спасович, Ф.Н. Плевако и многие другие.

*«Деятели судебного состязания не следует забывать, - писал, например, А.Ф. Кони, - что суд в известном отношении*

---

муниципальное право. – 2006. - № 6; Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. - С. 111; Тихонова Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита: Автореф. дис. ... к.ю.н. - М., 1972. - С. 11-15; Голованев И.В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. – 2007. -№ 4; Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан // Право и власть. - 2002. - № 2. - С. 35-45.

*есть школа для народа, из которой, помимо уважения к закону, должны выноситься уроки служения правде и уважения к человеческому достоинству»<sup>254255</sup>.*

В этой связи следует отметить как недостаток нашей судебной системы, а точнее судебной политики – слабую информированность широкой общественности о результатах деятельности судов.

Представляется, что работа по совершенствованию обеспечения доступа граждан к информации о деятельности судов должна заключаться не в снятии ещё существующих препятствий для получения такой информации, а в проявлении судами всех уровней собственной инициативы в предоставлении широкой общественности информации о своей деятельности. В частности, все суды (от мирового судьи и до Верховного Суда России включительно), могли бы, например, один раз в квартал не в интернете, которым владеют не все, а в соответствующих местных, и общероссийских печатных средствах массовой информации помещать адаптированную для массового читателя информацию: сколько и каких дел в судах рассмотрено, сколько человек привлечено к ответственности и за что, как решения судов исполнены. Это, безусловно, имело бы положительное значение, как для воспитания общества, так и для стимулирования работы судебной власти по улучшению её деятельности. Известно, что такая статистика в судах Российской Федерации ведётся. Народ как источник власти в Российской Федерации должен информироваться о том, как работают содержащиеся им органы власти, в том числе и суды, а не искать эту информацию.

---

<sup>254</sup> Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Кони А.Ф. Избранные труды и речи. - Тула, Автограф, 2000. – С.104-105.

<sup>255</sup> Кони А.Ф. Нравственные начала в уголовном процессе // Кони А.Ф. Избранные труды и речи. - Тула, Автограф, 2000. – С.104-105.

В настоящее время существует настоятельная потребность усиления судами деятельности по предупреждению правонарушений, в том числе посредством нравственно-правового воспитания граждан страны. Эта потребность обусловлена тем, что построение правового государства в России без решения этих задач невозможно в принципе.

К активизации нравственно-правового воспитания и образования граждан современной России призывают сегодня её руководители, говоря о необходимости борьбы с дефицитом «нравственных и правовых скреп общества» (В. Путин), с правовым нигилизмом (Д. Медведев).

На активизацию деятельности судов по предупреждению правонарушений посредством улучшения их деятельности по правовому образованию и воспитанию граждан России судебный корпус страны нацеливает и утверждённые Президентом России 4 мая 2011 г. *«Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан».*

В этой связи, представляется целесообразным при возможной в будущем корректировке нормативных правовых актов, касающихся судебной власти и её деятельности, включить в соответствующие правоустанавливающие документы указание на необходимость наличия в структуре деятельности судов названного выше направления.

Примером решения этой задачи могут служить как Уставы 1864 г, ни один из которых не оставил без внимания вопросы нравственного и правового воспитания граждан через института суда, так и Закон СССР от 25.12.1958 г., утвердивший «Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик», статья 3 которого («Задачи суда») была целиком посвящена задачам суда в области нравственно-правового воспитания и образования граждан.

Определённые теоретические разработки деятельности судов по предупреждению правонарушений в современной России имеются<sup>256</sup>.

Представляется также целесообразным отразить этот вопрос и в Концепции уголовной политики нашего государства, которую в своём выступлении на VIII Всероссийском съезде судей предложил разработать Председатель Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедев.

*Носков И.Ю.* - преподаватель кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия [iunoskov@yandex.ru]

---

<sup>256</sup> См., например: Алешкова И.А., Марокко Н.А. Предупредительная (профилактическая) и воспитательная функции судебной власти: современное понимание // Российский судья. – 2013. - № 5. – С. 4-6; Величко А.Н., Шатилович С.Н. Профилактическая деятельность российского суда посредством участия в правовой пропаганде среди населения // Российский судья. – 2008.- № 8. – С.30-36; Величко А.Н. Деятельность суда по предупреждению преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2006. – 239с.

## **ЗАЩИТА ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ** **Пашкова А.А.**

Сегодня сеть Интернет содержит массу необходимых и ценных данных, с одной стороны, но с другой - настоящий склад личной информации, которая является конфиденциальной.

Конституция Российской Федерации содержит понятие правового режима информации о гражданине, в том числе персональных данных и ее защиты. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения, а также сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни без его согласия не допускаются<sup>257</sup>. Многие Интернет компании используют пользовательские соглашения или договоры присоединения, в которых указаны условия использования интернет ресурса, с которыми пользователь может согласиться либо отказаться от использования данного ресурса, при этом в рамках подобных соглашений нет специального получения согласия пользователя на обработку его персональных данных, хотя законодательство РФ содержит такое требование. Согласно статье 6 Федерально Закона «О персональных данных» от 27.07.2006г. № 152-ФЗ обработка персональных данных осуществляется с согласия субъекта персональных данных на обработку его персональных данных.<sup>258</sup> Согласно статье 9 Федерально Закона «О персональных данных» от 27.07.2006г. № 152-ФЗ субъект персональных данных принимает решение о

---

<sup>257</sup> Конституция РФ, ст. 24, ст. 24. "Российская газета" от 25 декабря 1993 года.

<sup>258</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ « О персональных данных», ст. 6. "Российская газета", N 165, 29.07.2006

предоставлении его персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе.<sup>259</sup> Согласие на обработку персональных данных должно быть конкретным, информированным и сознательным. Согласие на обработку персональных данных может быть дано субъектом персональных данных или его представителем в любой позволяющей подтвердить факт его получения форме. Кроме того, одной из целей обработки персональных данных является продвижение товаров и услуг на рынке путем осуществления прямых контактов с потребителем, где оператор обязан получить предварительное согласие субъекта персональных данных, в соответствии со статьей 15 ФЗ «О персональных данных».<sup>260</sup> В настоящее время многие рекламные компании используют таргетированную (от англ. target- цель) рекламу, которая позволяет накапливать данные о пользователях, которым получение тех или иных сообщений наиболее релевантно. Подобный механизм подразумевает особый набор персональных данных, а именно cookie- файлов. Cookie это небольшой файл, как правило, из букв и цифр, который загружается на устройство, когда пользователь посещает определенные веб-сайты. Данные cookie затем отправляются обратно на веб-сайт и отображаются при каждом последующем визите автора. Информация, содержащаяся в cookie имеет ценность, потому что она позволяет признать устройство пользователя, заходящего на сайт и использовать его личные данные.

Использование cookie и подобных технологий в течение некоторого времени было обыденной процедурой, в частности в предоставлении многих онлайн-сервисов. Однако, в последнее время остро стоит вопрос о защите персональной информации в

---

<sup>259</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ « О персональных данных», ст. 9. "Российская газета", N 165, 29.07.2006

<sup>260</sup> Федеральный закон от 27.07.2006 N 152-ФЗ « О персональных данных», ст. 15. "Российская газета", N 165, 29.07.2006

сети Интернет, что заставляет обратить внимание на использование cookie-файлов. Законодательство Российской Федерации пока не содержит положений, которые могли бы отразить, как действовать оператору и пользователю при использовании cookie-файлов. Если обратиться к международному опыту регулирования обработки персональных данных, то законодательств Евросоюза имеет ряд нормативных документов, закрепляющих положения о защите персональных данных. Согласно Директиве 2002/58/ЕС «О конфиденциальности и персональных средствах связи» операторы могли использовать персональные данные пользователей по средством cookie-файлов без предварительного одобрения, до тех пор, пока пользователь не заявит о своем отказе от сбора его персональных данных.<sup>261</sup> В мае 2011 г. вступили в силу поправки Директивой 2009/136/ЕС, согласно которым оператор обязан получить предварительное согласие на получение и обработку персональных данных, полученных в частности в cookie- файле. Правила, утвержденные Директивой 2009/136/ЕС должны быть имплементированы в национальное законодательство стран Евросоюза. Одной из первых стран, которые привели свое национальное законодательство в соответствие с правилами Директивы является Великобритания в 2012 году, принявшая поправки в Закон «Электронные коммуникации: частная жизнь и электронные коммуникации», который также называют «Закон Евросоюза о cookie». «Закон Евросоюза о cookie» направлен на защиту частной жизни пользователей интернета. Он стремится к тому, чтобы владельцам веб-сайтов, которые работают на территории ЕС (даже

---

<sup>261</sup> Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications). Опубликовано в Официальном журнале (далее - ОЖ) N L 201, 31.7.2002.

если сами владельцы находятся за пределами ЕС) выполняли следующие действия:

- 1) информировали пользователей о цели сбора cookie, что отметка сайта сохраняется на компьютерах пользователей; и
- 2) получали согласие пользователей перед размещением и хранением cookie- файлов.

Распространенной реакцией на подобные ограничения действия владельцев сайтов, является то, что пользователи могут блокировать cookie, используя настройки Интернет обозревателя. Для пользователей действительно доступна такая функция в настройках браузера, однако исследования указывают, что относительно небольшое число интернет-пользователей осведомлены о cookie- файлах, и о том, как ими управлять. Закон, таким образом, не только стремится ограничить свободу владельцев веб-сайтов, запрещая им использовать cookie без предварительного согласия, но также направлен на улучшение образования и осведомленности среди пользователей о cookie - файлах.

Нормы, закрепленные в Директивах Евросоюза о персональных данных формально не регулируют отношения по защите персональных данных в РФ, но трансграничный характер использования информации в сети Интернет порождает вопросы использования данных норм российскими вебсайтами.

Поскольку Интернет является глобальной сетью, граждане ЕС, к которым обращены нормы Директив ЕС о защите персональных данных, могут использовать сервисы российских вебсайтов, на котором осуществляется сбор персональной информации с помощью cookie –файлов, без предварительного согласия. Также международные компании, имеющие филиалы и соответственно сайты в других странах, обрабатывают персональные данные



пользователей, находящихся в различных юрисдикциях. Необходимо ли в таком случае придерживаться правил, установленных Директивами ЕС не понятно. Практика на данный момент не дает ответа на этот вопрос.

Анализируя опыт стран Евросоюза можно сделать вывод, о том, что использование и обработку персональных данных следует реализовывать после получения одобрения соответствующего пользователя о таких действиях, при этом указывая сроки хранения используемой информации.

*Пашкова А.А. - студент Российского университета дружбы народов [alya\_pashkova@mail.ru]*

## ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И ГАРАНТИЯ ПРАВА НА ЖИЗНЬ

Пономарев А.М.

20 статья Конституции РФ гласит: «Каждый имеет право на жизнь». Второй пункт этой статьи конкретизирует содержание права на жизнь указывая на ограниченность применения смертной казни. Помимо смертной казни по приговору суда, в учебной и научной литературе называются ещё два случая лишения жизни при сохранении самого права на жизнь: эвтаназия и преждевременное прерывание беременности.

А.Я. Азаров утверждает, что «власть может ограничить человека в этих правах, грубым образом нарушать их, но отнять их у человека она не в состоянии. Государство, власть, насилие не может отнять право на жизнь, - оно в худшем случае может отнять саму жизнь»<sup>262</sup>.

А.Я. Азаров является одним из авторов учебника для вузов «Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации» (М.: Норма, 2005), в котором повторяется мысль, что «естественные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Пока жив человек, он неразрывно связан со своими правами и свободами, они не могут быть никем и никаким образом отчуждены, отняты у него. Конечно, власть может ограничить человека в этих правах, грубым образом нарушить их, но отнять их у человека она не в состоянии».<sup>263</sup>

Из вышеприведенных текстов следует, что человек может иметь права, которые существуют сами по себе, вне его, в частности, право на жизнь, которое не гарантирует ему жизни и не влияет на саму жизнь. Эти права государство признает и гарантирует как юридическую норму. Право само по себе, а

---

<sup>262</sup> Азаров А. Я., Ройтер В., Хюфнер К. Права человека. Международные и российские механизмы защиты». – М., 2003. – С. 15-16.

<sup>263</sup> Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации/ Под ред. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2003. – С. 3.

человек со своей жизнью – сам по себе, вне этой абстрактной правовой формы безотносительно к её содержанию.

А.Юров, почетный президент международного Молодежного Правозащитного Движения (МПД), ректор Свободного Университета, консультант Московской Хельсинской Группы (МХГ), член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в РФ, эксперт Совета Европы, пишет; «Если говорить о праве на жизнь как свободе, то оно не означает, что государство обязано поддерживать нашу жизнь «на достойном уровне» всеми средствами, оно означает, что государство просто не должно убивать нас, лишать нас жизни».<sup>264</sup> Более того, автор книги по правам человека считает, что «если один человек убивает другого во время драки – это не является нарушением «Прав Человека», потому что этот человек не является представителем Власти. Убийца будет просто уголовным преступником, но он не нарушил «Прав Человека». Но если человек стал убийцей во время исполнения служебных обязанностей (например, полицейский), т.е. в то время, когда он представлял Власть, то это уже нарушение «Прав Человека».<sup>265</sup>

А.Юров полагает, что убийство человека как правонарушение не является нарушением прав человека, потому что Европейскую «Конвенцию о защите Прав Человека и Основных свобод» подписывало государство, а рядовые граждане не брали на себя никаких обязательств и не подписывали никаких конвенций, а значит, и не обязаны соблюдать их и нести ответственность за их нарушения. Это государства должны «обеспечивать каждому человеку, находящемуся под их

---

<sup>264</sup> Юров А. Введение в концепцию Прав Человека и универсальных механизмов защиты». – Воронеж: Изд-во профсоюза литераторов, 2007. – С. 19.

<sup>265</sup> Юров А. Введение в концепцию Прав Человека и универсальных механизмов защиты». – Воронеж: Изд-во профсоюза литераторов, 2007. – С. 21.

юрисдикцией, права и свободы». (с.22) По мнению ученого, все дело в том, кто является субъектом, нарушившим права. Если это не представитель государства, то он совершает только **правонарушение**, а если представитель государства, то он **нарушитель прав**, установленных государством [выделено мной - А.П.]

Если к правам и свободам человека подходить с этих позиций, то тогда нарушителем права на неприкосновенность частной жизни не может быть рядовой гражданин также, как он не может быть и нарушителем политических прав и свобод. Им является только государство и его представители. Если полиция проникает в квартиру гражданина с санкции суда, то она не нарушает права на неприкосновенность жилища, а без санкции – нарушает право на неприкосновенность. Но если в квартиру проникает «домушник», то он не нарушает права на неприкосновенность, даже если все унёс и перевернул всё вверх дном, потому, что не давал обязательства гарантировать право на неприкосновенность. Такое толкование «Прав человека» представляется неверным и не соответствующим сущности прав человека, закрепленных в международных документах. Нельзя сводить деятельность государства по защите прав и свобод человека только к защите от самого себя.

Во втором пункте «Всеобщей декларации о ликвидации голода и недоедания», принятой 16 ноября 1974 года Всемирной продовольственной конференцией, созванной в соответствии с резолюцией 3180 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН, читаем: «Ликвидация голода является общей обязанностью всех стран международного сообщества, в особенности развитых стран и стран, способных оказывать помощь». Таким образом, мировое сообщество признает, что государства не только не должны сокращать (убивать) жизнь людей, но должны её поддерживать. «В целях обеспечения соответствующего питания **для всех** [выделено мной - А.П.] правительства должны разработать соответствующую политику в области продовольствия и питания,

интегрированную в общие планы социально-экономического и сельскохозяйственного развития...»<sup>266</sup>

В научном сообществе не подвергается сомнению деление прав человека на негативные и позитивные. В соответствии с общим представлением и пониманием позитивных прав человек не может реализовать свои права без помощи государства. «Пакт об экономических, социальных и культурных правах» возлагает ответственность за развитие образования на государство. В ст. 13 Пакта говорится о том, какие меры должно предпринять государство для реализации права граждан на образование. Главная роль отводится не самим гражданам а государству.

В статье 2 «Декларации о праве на развитие», принятой Генеральной Ассамблеей ООН 4 декабря 1986, говорится, что «человек является основным субъектом процесса развития и должен быть активным участником и бенефициарием права на развитие. <...> Государства имеют право и обязанность определять соответствующую политику развития, направленную на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех отдельных лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его богатств»<sup>267</sup>.

«Декларация социального прогресса и развития», утвержденная ООН 11 декабря 1969 г., провозглашает: «Каждому правительству принадлежит первостепенная роль и конечная ответственность в деле обеспечения социального прогресса и благосостояния его народа, планирования мер социального развития как части всесторонних планов развития, объединения или поощрения и координации всех национальных усилий для достижения этой цели осуществления необходимых изменений в

---

<sup>266</sup> Всеобщая декларация о ликвидации голода и недоедания 16 ноября 1974 г. Пункт 2 // [un.by>documents/humrights/welfare/welfare4.html](http://un.by/documents/humrights/welfare/welfare4.html)

<sup>267</sup> Декларация о праве на развитие 4 декабря 1986 г. С. 2 // [africana.ru>racism/declarations/861204.htm](http://africana.ru/racism/declarations/861204.htm)

социальной структуре. При планировании мер в области социального развития должным образом учитываются разнообразие в потребностях развивающихся и развитых районов городских и сельских районов каждой страны»<sup>268</sup>.

«Социальный прогресс и развитие должны быть направлены на постоянное повышение материального и духовного уровня жизни всех членов общества при уважении и осуществлении прав человека и основных свобод путем достижения следующих главных целей: ... а) обеспечение права на труд на всех уровнях... б) ликвидация голода и недоедания и гарантия права на надлежащее питание... с) ликвидация нищеты, обеспечение неуклонного повышения уровня жизни, а также справедливого и равномерного распределения доходов... д) достижение самого высокого уровня здравоохранения и обеспечение здоровья населения по возможности бесплатно... е) обеспечение всех, особенно лиц, имеющих низкий доход и большие семьи, удовлетворительными жилищами и коммунальным обслуживанием...».

Обращает внимание пункт «С» статьи 17, которой предусматривает «разработку всесторонних планов развития сельских районов с целью повышения жизненного уровня сельского населения и облегчения таких отношений между городом и деревней и соответствующего распределения населения, которые будут содействовать равноправному национальному и социальному прогрессу».<sup>269</sup>

Международные документы о правах человека предусматривают активную роль государства не только в защите от самого себя, но и в реализации человеком своих прав, направленных на всестороннее духовное и материальное развитие. Даже охраняя безопасность рядового гражданина, государство

---

<sup>268</sup> Декларация социального прогресса и развития 11 декабря 1969 г. Ч. 1. «Принципы». Ст. 8 // [un.org/ru/Document/.../socdev.shtml](http://un.org/ru/Document/.../socdev.shtml)

<sup>269</sup> Там же.

способствует реализации его права на благоприятные условия жизни и развития.

Рассуждая о жизни человека, невозможно ограничиваться определением жизни как обменом веществ, характерного для всей живой природы. Во множестве международных, региональных и национальных документах о правах человека на жизнь используются такие словосочетания как «достойная жизнь», «достойный образ жизни», «достойная зарплата», «полноценная жизнь» и т.д., которые акцентируют качественную сторону жизни человека. Качество жизни не может быть обеспечено только самим гражданином. Без участия государства высокого качества жизни всех членов общества не достичь. Сущность жизни нельзя сводить к факту биологического существования. Такое понятие из словаря правозащитника как «достоинство» личности заставляет нас рассматривать жизнь человека в богатстве всех её сторон: биологическом, экономическом, социальном, духовном, психологическом, нравственном и др., признавая, что без этих компонентов бытия и сознания человека его жизнь сводится только к биологическому существованию.

В международных документах о социальном, культурном, политическом, экономическом развитии признается ответственность государства за всестороннее развитие своих граждан. Провозглашая право на жизнь, государство дает и гарантии обеспечения достойных условий полноценного бытия, а это значит, что государство ответственно за своих граждан не только перед ними, но и перед мировым сообществом, перед исторической памятью о всех, кто создавал и обустроивал страну, обо всем, что было, о всем, что есть и обо всем, что будет.

Начиная с 1993 года, в мире отмечается Международный день борьбы за ликвидацию нищеты. 17 октября 1987 года более 100 тысяч человек собрались в Париже на площади Трокадеро, чтобы отдать дань памяти жертвам крайней нищеты, насилия и голода. В 1948 году именно там была подписана Всеобщая декларация прав человека, одним из важнейших прав которого

является право на жизнь, но не на любое существование, а на достойную жизнь. Можно ли считать, что миллионы бедных и нищих живут, а не выживают? Это относится и к правам российских граждан на жизнь. По последним данным Росстата, армия бедных в 2014 году выросла на 300 тысяч человек. Почти 20 миллионов россиян не получают даже прожиточного минимума. Средняя зарплата, по данным портала «Кадровые агентства России», чуть больше 18 тысяч рублей, что позволяет обозначить приблизительное число бедных числом более 20 миллионов. Академик Дм. Львов считал, что положение нищих за 20 лет реформ ухудшилось в 2 раза, полунищих – в 1,5 раза. По утверждению директора Института социологии РАН М.Горшкова, каждый пятый в России обладает всеми признаками человека за гранью бедности.

Либеральное представление о правах человека вообще, и праве на жизнь, в частности, только как юридически закрепленных формальных обязательствах государства в отношении своих граждан без реальных возможностей людей удовлетворять свои потребности и интересы, ошибочно. Либерализм в теории и практике прав человека не актуален. Актуальна позиция мирового сообщества 1969 года, выраженная в Декларации социального прогресса и развития и Декларация 1986 г. о праве на развитие. Юридически оформленные права человека в конституциях и законах без реальной возможности граждан воспользоваться своими правами в отношениях с социумом не соответствуют ни потребностям общества, ни времени.

*Пономарев А.М. – доцент кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [taponomareva@mail.ru]*



## **СООТНОШЕНИЕ ПРАВОЗАЩИТНОЙ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИИ**

**Пономарева И.Н.**

В научной литературе достаточно распространена следующая позиция по вопросу о соотношении правозащитной и правоохранительной деятельности. Понятия «охрана права» и «защита права» являются близкими, но не тождественными. Подавляющее большинство авторов выстраивают достаточно убедительную систему доказательств того, что содержание приведенных понятий не совпадает. При этом правоохранительная деятельность понимается как работа органов публичной власти по профилактике и пресечению правонарушений, а правозащитная деятельность связана с восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина<sup>270</sup>.

Выделяют следующие признаки, характеризующие правозащитную деятельность: а) она направлена на восстановление нарушенных прав и свобод граждан; б) в ней должны использоваться только правовые средства и способы защиты прав и интересов граждан; в) защищаются права граждан Российской Федерации, хотя законодательство допускает участие в общественно-политической жизни в России иностранных граждан и лиц без гражданства, и их права в таких случаях должны быть защищены в той же мере, что и права российских граждан. Правозащитную деятельность невозможно представить без восстановления нарушенных прав<sup>271</sup>.

В "правозащитной деятельности" правоохранительных органов существует объективное противоречие: права человека от произвола государственных органов защищают сами государственные органы. Принимая к рассмотрению

---

<sup>270</sup> Антонов А.С. Сущность и значение правоохранительной деятельности. - М.: Право, 2010. С. 126.

<sup>271</sup> Богданова Н.А. Права человека, правозащитная и правоохранительная деятельность. - М., 2012. С. 56.

правозащитные дела, связанные с нарушением прав человека со стороны органов власти, российские суды и прокуратуры, прежде всего, исходят из необходимости защиты интересов государства. Для правозащитных организаций наоборот, абсолютно приоритетны права гражданина, личности.

Во всей массе дел, рассматриваемых правоохранительными органами, только 5-10% связаны с нарушениями прав человека (защита гражданина от неправомерных действий со стороны властных институтов и их представителей). Основная же масса дел связана с защитой от посягательств со стороны других граждан или негосударственных юридических лиц<sup>272</sup>. Показательно, что российские правоохранительные органы даже не имеют статистической отчетности по нарушениям прав человека.

Правоохранительные органы, защищая права человека, ограничены в возможностях оказания общественного и морального давления на нарушителей прав человека.

Чтобы понять суть критериев, которыми следовало бы руководствоваться при отнесении тех или иных государственных органов к числу правоохранительных, весьма важно уяснить признаки деятельности, получившей в известной мере условное, но уже ставшее привычным наименование - «правоохранительная деятельность». Данное понятие является сравнительно молодым. Оно введено в юридический обиход всего лишь в конце 50-х - начале 60-х гг. Отчасти этим и можно было бы объяснить тот факт, что понятие «правоохранительная деятельность» еще не «устоялось». Вокруг него идут активные споры, высказываются разные суждения. А вместе с этим и разные мнения о том, какие органы надо считать правоохранительными. В действующем законодательстве по данному поводу четких указаний нет.

В соответствии с существующими доктринальными разработками рассматриваемый вид государственной деятельности

---

<sup>272</sup> Мельник М.В. Практическое пособие правозащитной деятельности // Юридический мир. 2012. N 10. С. 40 - 44.

обладает рядом существенных признаков. Один из них проявляется в том, что такая деятельность может осуществляться не любым способом, а лишь с помощью применения юридических мер воздействия. К ним принято относить меры государственного принуждения и взыскания, регламентируемые законами. Среди мер юридического воздействия важное место отводится также мерам предупреждения противоправных действий, их профилактики, допускаемой лишь в установленных пределах.

Вторым существенным признаком правоохранительной деятельности является то, что применяемые в ходе ее осуществления юридические меры воздействия должны строго соответствовать предписаниям закона или иного правового акта. Только они могут служить основанием применения конкретной меры воздействия и четко определять ее содержание. Орган, применяющий такое воздействие, обязан пунктуально выполнять соответствующие предписания.

В-третьих, характерным для правоохранительной деятельности является и то, что она реализуется в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур. Их нарушение может повлечь за собой признание решения незаконным и недействительным.

Наконец, существенным признаком правоохранительной деятельности считается то, что ее реализация возлагается, прежде всего, на специально уполномоченные государственные органы, комплектуемые соответствующим образом подготовленными служащими - по большей части юристами, а также специалистами, обладающими познаниями в других областях. В их распоряжение предоставляются необходимые материальные и технические средства.

Таким образом, правозащитная деятельность - это систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры России (публичных - государственных и муниципальных органов - и непубличных - институтов гражданского общества), направленная на восстановление

нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Правоохранительная деятельность затрагивает интересы всех граждан и общностей, имеет высокую общественную значимость, оказывает существенное влияние на формирование социально-политического и социально-психологического климата. При этом правоохранительная деятельность понимается как работа органов публичной власти по профилактике и пресечению правонарушений, а правозащитная деятельность связана с восстановлением нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

*Понамарева И.Н. - старший преподаватель кафедры «Экономика и право» филиала Московский государственный университет технологий и управления им. К.Г. Разумовского (Первый казачий университет) в г. Мелеузе (Республика Башкортостан)  
[ponamareva-in@mail.ru]*

**МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ЗА ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

**Попадейкин В.В., Попадейкина М.В.**

В условиях развития международных отношений и их усложнения в свете обострения международных противоречий в отношении государств в современных процессах экологической безопасности и глобализации все большее значение приобретает международное право, являющееся необходимым инструментом управления противоречивым и вместе с тем единым миром.<sup>273</sup> Сегодня в мире проблема реализации безопасности природных объектов остается в центре внимания международного сообщества. Все права человека в сфере природы универсальны, неделимы, взаимозависимы и взаимосвязаны<sup>274</sup>.

Глобализация стала сегодня основным социально-политическим, правовым, научно-техническим и экономическим фактором, который требует всесторонней проработки механизмов развития международного публичного и частного права с учетом особенностей современной международной политики и нового этапа научно-технической революции.<sup>275</sup>

---

<sup>273</sup> Чумаков А.Н. Метафизика глобализации. Культурно - цивилизационный контекст. М., 2006. 516 с.

<sup>274</sup> Солнцев А.М. Современное международное право о защите окружающей среды и экологических правах человека / Предисл. А.Х. Абашидзе. М., 2013. С. 14.

<sup>275</sup> Степанов С.А. Россия в век глобализации: проблемы идентификации, путей развития и перестройки образования для устойчивого развития. М., 2013. 388 с.; Степанов С.А. Основные методологические и

Международное сообщество должно относиться к правам человека на благоприятную окружающую среду глобально, на справедливой и равноправной основе, с одинаковым подходом и вниманием к каждому природному объекту, но с учетом традиционных ценностей рационального природопользования и охраны природы каждой страны или региона. Здесь нужно отметить, что особо охраняемым природным объектам нужны дополнительные международные механизмы их реализации на свою защиту от негативных воздействий внешних и внутренних угроз глобализирующегося техногенного мира.

Новая система международных отношений, определяемая термином “глобализация”, в гораздо большей степени управляется рыночными либерально-экономическими процессами (на основе дерегуляции экономических и природоохранных процессов на национальном и международном уровнях) и экономическими показателями сверхприбыли (экономико-финансовой целесообразности), чем нормами экологической безопасности, включая нормы действующего международного права и международными стандартами по национальной, промышленной, энергетической и экологической безопасности. Ожидаемые технологические социально-экономические перемены в области международной экономической, экологической и промышленной безопасности настолько радикальны, что приводят отдельных исследователей к мысли о необходимости создания нового мирового порядка, формирования «жесткого» международного права ответственности по факту причинения вреда человечеству, безопасности отдельных стран в результате трансграничного переноса опасностей, нарушения принципов устойчивого развития

---

содержательные аспекты экологического образования для устойчивого развития в высшем учебном заведении. М., 2010. 246 с.

и зеленой экономики.

Это определяет возникновение новых международно - правовых проблем для стран – участниц процесса глобализации на международном уровне, особенно в свете международной комплексной безопасности природы. Данная ситуация складывается на фоне глобального экономического фундаментализма свободного рынка и саморегуляции поведения физических и юридических лиц в сфере промышленных инноваций и технологий – отвергающего любые сомнения в опасности новых промышленных технологий и научно-технического инвестирования в развитие отраслей экономики любой страны, оцениваемых внешним субъектом, то есть самим инвестором. Фундаментализм сторонников глобализации исключает полностью даже возможность ее отрицательных последствий для любого фактического состояния экологии и экономики страны, ее энергетического и промышленного безопасного развития, проблемы защиты благоприятной окружающей среды, особо охраняемых природных территорий просто игнорируются. ООН прямо обращает внимание на негативные последствия глобализации в области международной безопасности: трансграничный перенос опасностей, развитие новых форм международной уголовной преступности. Данная точка зрения представляется авторам более адекватной международной экономической реальности, чем мифы глобалистов – фундаменталистов.

Представляется, что глобализация экономической преступности и трансграничного переноса технологических опасностей и опасных (вредных) промышленных отходов не просто сопровождает “мировую экономическую интеграцию”, но и являются ее прямым неизбежным заложником в силу того, что она сама по себе в отдельных конкретных случаях есть глобальная криминогенная деформация мировой экономики и разрастания невоенных угроз и вызовов для мирового порядка . Урок как для

мирового сообщества так и особенно для России состоит в осознании необходимости поиска приемлемой справедливой альтернативы, отражающей социальную безопасность и права человека на устойчивое и справедливое развитие, охрану природу и экологическую безопасность. Исключение философии превосходства отдельных стран и народов над другими. Этому свидетельствуют трагические события на Украине. Единственным мерилom в этом вопросе может стать только соблюдение экологических прав народов (человечества).

В этом плане, прежде всего, необходимо отметить, что в рамках ООН отсутствует какой-либо постоянный надгосударственный правоохранительный (судебный) орган, имеющий полномочия расследовать негативные последствия международной экономической и промышленной деятельности (инвестирования в развитие опасных или вредных производств) государства и транснациональных компаний (ТНК), принуждать государства или иных субъектов международного права преодолевать определенные неблагоприятные экологические последствия, связанные с инвестированием опасных технологий в третьи страны, передавать технологии и строить промышленные объекты с нарушением международных норм по промышленной безопасности, охране и гигиене труда и экологической безопасности<sup>276</sup>.

Данная проблема трудно решаемая в целом, но ее основы могут быть заложены в рамках ответственности государств в сфере защиты особо охраняемых природных территорий в интересах будущих поколений, что может стать трамплином для будущих разработок в этой сфере.

---

<sup>276</sup> Абашидзе А.Х. Современное международное право об ответственности юридических лиц за правонарушения // Современное право. 2013. № 8. С. 110-115.



В развитие международной ответственности государствами предпринимаются попытки определить международную ответственность за нарушения безопасности в техносфере, экономике и рациональном использовании природных богатств. Разнообразие поставленных задач определяет всю сложность и не однозначность поставленной проблемы международной ответственности за международную экологическую и экономическую деятельность в условиях устойчивого развития и становления зеленой экономики (постэкономического развития цивилизации и перехода к экологической цивилизации).

Являясь важнейшим и наиболее эффективным правовым средством обеспечения норм международного права, международная ответственность получает выражение в обязанности ее субъекта полностью или частично устранить допущенное нарушение в сфере экологической безопасности жизнедеятельности человечества: ликвидировать причиненный вред, понести иные неблагоприятные последствия, включая уголовную ответственность.

Назрела необходимость принять международный акт о международной ответственности государств, его административно-управленческих структур, ответственных за промышленную и экологическую безопасность в стране, юридических и физических лиц, допустивших нарушения международных нормативов и стандартов по безопасности жизнедеятельности (промышленной безопасности, рационального природопользования и охране труда), и повлекшие крупные аварии с человеческими жертвами на территории иностранного государства, затрагивающие экологическую безопасность и особо охраняемые природные территории.

Характерной чертой современного международного права в условиях глобализации (с учетом проблемы трансграничного переноса опасностей) является развитие права международно-

правовой ответственности за нарушение безопасности жизнедеятельности государств как отдельной отрасли, направленной на предупреждение нарушений международных норм и стандартов в области экономической, промышленной и экологической безопасности. Решающее значение в этом процессе имеет то обстоятельство, что принятие Комиссией международного права в 2001г. проекта статей "Ответственность государств за международно-противоправные деяния" практически не уделяет данному вопросу достаточное внимание.

В 2015 году провести конференцию по вопросу «Современные проблемы международного и национального права об ответственности юридических лиц за правонарушения в сфере рационального природопользования и охраны особо охраняемых природных территорий».

***Попадейкин В.В.** – доктор юридических наук, профессор кафедры экологии Института экологии и политологии Международного независимого эколого-политологического университета (Академия МНЭПУ) [ispib-dvvp@yandex.ru]*

***Попадейкина М.В.** – аспирант кафедры международного права Российского университета дружбы народов [mari-juli@yandex.ru]*

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НЕВОЕННЫХ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОМУ ГОСУДАРСТВУ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

**Попадейкина М.В.**

Сегодня людские и материальные потери от техногенных аварий сравнимы с потерями в вооруженных конфликтах XX века и требуют пристального внимания со стороны права международно - правовой ответственности. В этом контексте необходимо дальнейшее междисциплинарное расширение «угла зрения» на право в плане международной безопасности жизнедеятельности. Феномен глобализации ускорил процесс распространения и развития культурно-исторического подхода в правовые исследования<sup>277</sup>. Однако многие проблемы международно-правовой техногенной безопасности в условиях современной глобализации еще требуют своего решения в сфере обеспечения международной безопасности жизнедеятельности человечества. Так, проблемы международно-правовой ответственности государств в сфере борьбы с трансграничными переносами опасностей, инновациями, представляющими угрозу для международной безопасности, а также с международной преступностью в техносфере в условиях глобализации после мирового кризиса 2008 года практически не рассматривались. Происходит серьезный сдвиг от качественных концептуальных проблем, включающих определение цели, ценностей, смысла жизни, справедливости, к чисто инструментальным средствам конкретной политтехнологии, поддержки экономических, технических и других решений «субъекта – управленца» на

---

<sup>277</sup> См.: Международное уголовное правосудие: Современные проблемы / Под ред. Г.И. Богуша, Е.Н. Трикоз. – М.: Институт права и публичной политики, 2009; Международное уголовное право. Учебн. пособие/ Под общей ред. В.Н. Кудрявцева. 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Наука, 1999.

международном и национальном уровнях. Человеческая личность представляется исключительно объектом для реализации принятого решения элитой. В современное право все глубже начинает проникать технологический детерминизм, означающий методологический принцип решающей роли техники и технологии в развитии социально-экономических, правовых и политических структур.

В свете изложенного становится очевидной необходимостью выработки качественных представлений о будущем развитии правового регулирования безопасности техносферы на международном и региональном уровнях; скорейшего сокращения известного разрыва в международном праве между правотворчеством и правореализацией в сфере обеспечения международной безопасности жизнедеятельности (комплексной безопасности) с жесткой международной ответственностью за нарушения безопасности третьих стран и физических лиц. Механизм реализации международных норм по предотвращению чрезвычайных ситуаций, промышленной и экологической безопасности, охране и гигиене труда, основанный только на технологическом детерминизме и инновационном подходе явно не эффективен.

Необходимо скорейшее развитие института международно-правовой ответственности за их нарушение - адекватное степени опасности распространения в мире травмоопасных технологий. Данная проблема нуждается в разработке принципиально новой методологии права с учетом постнеклассической концепции управления. Правовая наука в начале XX века сталкивается с принципиально новыми подходами

к методологии правовых исследований, основанной на синергетике и теории динамического хаоса<sup>278</sup>.

В первую очередь необходимо развитие методологического и методического обеспечения правовых исследований признания и юридического закрепления уголовной ответственности государственных органов, юридических и физических лиц, допустивших промышленную и иную экономическую деятельность, приведшую к нарушению экологической безопасности на территории собственного государства или потерпевшего третьего иностранного государства. Нуждается в разработке принципиально новая концепция понятия преступления в сфере промышленной безопасности, энергетической безопасности, а также других международных экономических преступлений с неприменимостью срока давности к таким преступлениям по факту обнаружения негативных последствий для безопасности человечества. В свете изложенного представляется целесообразным начать методологические исследования разработки кодификации международных норм по безопасности жизнедеятельности и выработать единый подход к обеспечению безопасности объектов повышенной опасности на территории третьих стран. Назрела необходимость принять международный акт о международной ответственности государств, их административно-управленческих структур, ответственных за промышленную и экологическую безопасность в стране, юридических и физических лиц, допустивших такие нарушения международных нормативов и стандартов по безопасности жизнедеятельности, которые повлекли крупные

---

<sup>278</sup> См.: На пути к постнеклассическим концепциям управления / Под ред. В.И. Аршинова и В.Е. Лепского. – М.: Институт философии РАН, 2005. – 268 с.

аварии с человеческими жертвами на территории иностранного государства. Подготовка данного документа потребует и новых методологических и методических подходов на основе синергетики.

Для этого необходимо :

1) разработать методологические основы обязанности нести ответственность за правонарушения международных норм и стандартов по безопасности жизнедеятельности, промышленной безопасности и охране труда на государственном уровне за действия лиц со своей территории, чьи действия повлекли негативные последствия международного масштаба;

2) в международном праве выделить общие принципы определения перечня конвенций и международных норм, нарушение которых влечет международную ответственность в случае негативных последствий для третьих юридических и физических лиц. Теоретически определить понятие серьезных нарушений безопасности жизнедеятельности человечества наряду с военными преступлениями на международном и региональном уровнях;

3) создать методическое обеспечение международной системы расследования и предоставления отчетов о крупных авариях в специально созданный орган ООН (Международный трибунал по преступным трансграничным переносам опасностей), которое в перспективе сможет стать основой методического обеспечения работы международных правоохранительных органов ;

4) всемерно развивать и поддерживать идею методологического и методического обеспечения международной системы эколого-правового мониторинга с целью установления оснований для привлечения нарушителей международных норм по экологии и промышленной безопасности к международно-правовой ответственности.

Например, процесс установления в будущем международной ответственности может исходить, учитывая опыт бхопальской трагедии, из следующих предпосылок:

- отсутствие наличия достоверной информации об опасных химических веществах (идентификации) и централизованного доступа к ней;

- недооценка государственными органами потенциальной опасности химических веществ и их комбинаций для здоровья человека и окружающей среды для населения третьей страны в случае поставки в эту страну промышленных химических технологий, не учитывающих уровень технического и научного потенциала этой страны;

- заведомо известное отсутствие необходимого оборудования, соответствующих технологий и методов сбора, переработки и утилизации химических веществ;

- отсутствие квалифицированных кадров в стране, принимающей опасную технологию (например, строительство заведомо опасного химического объекта в индийском городе Бхопал, не располагавшего соответствующими подготовленными инженерно-техническими и рабочими кадрами для надлежащего использования опасной промышленной установки). Одним из самых сложных вопросов в этой связи является разработка оснований международной ответственности за нарушения международных актов в области обеспечения безопасности человека в техносфере. Известно, что международное правонарушение – деяние (действие или бездействие) субъекта

международного права, нарушающее международные договоры или обычные нормы и наносящее другому субъекту, группе субъектов или всему международному сообществу материальный либо нематериальный ущерб.

Последствия, а также формы и объем ответственности могут быть различными в зависимости от тяжести правонарушения в свете международных стандартов по промышленной безопасности и охране труда, размера нанесенного ущерба, от характера и степени опасности правонарушения и, в частности, должны включать:

а) ответственность за инвестирование средств в заведомо опасные технологии, объекты повышенной опасности с нарушением общепризнанных норм технической безопасности и охраны труда;

б) обязанность государства-правонарушителя возместить причиненный ущерб другим субъектам международного права, а в отдельных случаях и их юридическим и физическим лицам в случае аварий на таких промышленных объектах, повлекших человеческие жертвы.

*Попадейкина М.В. – аспирант кафедры международного права  
Российского университета дружбы народов [mari-juli@yandex.ru]*



## **О ЦЕЛИ СУДЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

**Пронякин А.Д.**

Важным условием развития современного российского общества является совершенствование законодательства о судебной деятельности.

Центральным направлением судебной деятельности является правосудие, то есть рассмотрение судебных дел и других вопросов, связанных с судебными делами по существу. Совершенствование законодательства о судебной деятельности, должно способствовать тому, чтобы правосудие являлось объективным, справедливым и гуманным и выполняло важнейшую конституционную функцию по защите частных прав, свобод и законных интересов гражданина и человека, а также публичных интересов общества и государства. При этом, как в законодательстве, так и в практике при осуществлении правосудия должны быть установлены задачи и цели судебной деятельности.

В соответствии со Словарем русского языка Ожегова С.И.,<sup>279</sup> под задачей понимается, «то, что требует исполнения, разрешения», содержание же цели определяется, как - «то, к чему стремятся, что надо осуществить».

К чему же должно стремиться правосудие при рассмотрении и разрешении судебных дел. Отечественное законодательство и судебная практика с древних времен и по настоящее время установило и руководствуется простым и понятным правилом о том, что в каждом судебном деле должны быть установлены объективные обстоятельства, к этим обстоятельствам применены правильные нормы права, а судебное дело по существу разрешено на основе правды и справедливости.

---

<sup>279</sup> См.; Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой, 6-е изд., -М.; Рус.яз., 1984, 797с.),

Такие правила вытекают из следующих норм, закрепленных в действующем отечественном процессуальном законодательстве.

Так, в п.1 ст. 67 ГПК РФ указано, что «суд оценивает доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном и непосредственном исследовании имеющихся в деле доказательств. Такое же правило содержится в п.1 ст. ст. 71 АПК РФ.

Согласно ст. 17 УПК РФ, судья, присяжный заседатель, а также прокурор, следователь, дознаватель оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы. Пункт 1 ст. 88 УПК РФ гласит, что каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности – достаточности для разрешения уголовного дела.

Статья 26.11 КоАП РФ в части оценки доказательств устанавливает такое же правило как и в ст.ст. 67 ГПК РФ, 71 АПК РФ, где закреплено, что судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющее производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном, объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не имеют заранее установленной силы.

В данных правилах мы видим, что законодатель требует установление объективной (юридической) истины при установлении любого правонарушения, имущественного и неимущественного спора.

Между тем, в современной правовой науке, понятие объективной истины исключено из научного оборота. При этом приводятся такие, как нам представляется спорные, позиции: истина эта категория философская; истину при выявлении обстоятельств, входящих в предмет правонарушения или спора, невозможно установить; истина – это сугубо субъективное мнение лица, совершающего оценку обстоятельств правонарушения или спора; истина и состязательная процедура судебных разбирательств, несовместимы, поскольку истина не является правовой категорией.

Приведенные позиции нельзя признать обоснованными, поскольку надуманность носит явный и не прикрытый характер.

Обстоятельства, входящих в предмет правонарушения или спора, должны содержать факты, которые имели место в действительности. Они могут быть установлены только достоверными и истинными доказательствами. Недостоверные (неистинные) доказательства, действующим законом признаются недопустимыми доказательствами.

Состязательность в правосудии не предполагает использовать в споре, для обоснования своих доводов и позиции на основании ложных, сфабрикованных доказательств. Если же участник судопроизводства в состязательном процессе использует в обосновании виновности или невиновности обвиняемого, предмета и оснований спора ложные, сфабрикованные доказательства, то в таком случаи, нельзя вести речь о правосудия, а скорее это сделка с правосудием или отказ от правосудия.

Лицо, допустившее использование в состязательном правосудии ложные, сфабрикованные доказательства, подлежит не только моральному порицанию, но и уголовному преследованию. Отказ от установления истины, как цели судебной деятельности - это фактически отказ от правосудия.

Между тем, установления истины как цели правосудия, в отечественном законодательстве закреплялось с древности до настоящего времени.

Первое упоминание об установлении истины при применении Закона содержится в известном отечественном философско-религиозном произведении Киевской Руси «Слово о законе и благодати». Это произведение было написано первым Киевским митрополитом, русским по происхождению, Илларионом между 1037 и 1050 годами. В этом произведении автор определял понятие закона, как внешнего установления, предписания, регулирующего насильственными мерами поведение человека в обществе. Что же касается истины, то автор определил ее содержание и понятие, как нравственное состояние человека, не нуждающегося в силу своего внутреннего суверенитета и свободы, данным ему от рождения, в регулятивной деятельности закона. Как утверждал Илларион, сам по себе закон, мало что представляет, он как лунный свет, светит, но не греет, а важнейшей доминантой закона: является путь (процесс) и утверждение – благодати и истины на земле.<sup>280</sup>

Указанные философско-религиозные воззрения Иллариона нашли свое отражение в содержании первых отечественных законов о преступлениях и порядке применения мер уголовного наказания.

Первый закон о преступлениях и мерах уголовного наказания был принят в эпоху великого князя Ярослава (годы жизни 1019-1054) и имел наименование «Русская Правда».

---

<sup>280</sup> См.: Пронякин А.Д. «Слово о законе и благодати» Иллариона об основных принципах права и правосудия. / Материалы научно-практической конференции «275 лет на страже воинского правопорядка». Сборник докладов и выступлений. –М.: Изд. Военного университета, 1997, стр. 48-53

Подробная характеристика этому закону дана Карамзиным Н.М. в его труде «История государства Российского».<sup>281</sup>

Как видно в самом законе содержатся слова «правда», что являлась в те древнее время и в настоящее время синонимом слову «истина». Так, в своем Толковом словаре живого великорусского языка В.И. Даль разъясняет «правда ж истина на деле, истина в образе, в благе; правосудие, справедливость».

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в отечественном судопроизводстве с момента его зарождения и функционирования установление правды, истины было неизменным условием справедливого и правильного разрешения судебных дел.

Так, В Соборном Уложении 1649 года содержалось требование о том, что суд в Московском государстве будет вести расправу «в правду», то есть рассматривать судебные тяжбы с целью установление истины.

В «Кратком изображении процессов или судебных тяжб» Петра I (1717 год) судье вменялось «знать права и разуметь правду, ибо не разумеющий правды не может рассудить ее».<sup>282</sup>

В марте 1856 года при вступлении на престол Александр II провозгласил: «да правда и милость царствуют в судах». В годы правления Александра II был принят Устав уголовного судопроизводства, выдающийся законодательный акт XIX века. Из содержания Устава уголовного судопроизводства 1864 года

---

<sup>281</sup> См. подробнее Н.М. Карамзин История государства Российского, М., 1993, издательство «Книжный сад». Том 1, гл.111, стр. 202-214 «Правда русская или законы Ярославовы».

<sup>282</sup> См. Ю.П. Титов Хрестоматия по истории государства и права России. М., Издательство «Проспект», 1997, стр.155)

усматривается, что в ходе уголовного судопроизводства устанавливается объективная истина, а теория формальных доказательств, как неприемлемая, отменяется. Статья 613 Устава уголовного судопроизводства 1864 года обязывала судью, председательствующего по делу, направлять ход дела «к тому порядку, который наиболее способствовал раскрытию истины».

В первом советском УПК РСФСР, принятом 25 мая 1922 года, ст. 261 почти без изменения воспроизводила положения ст. 613 Устава уголовного судопроизводства 1864 года.

Однако в годы массовых репрессий вновь возобладали теория формальных доказательств и была разработана и внедрена в судебно-следственную практику теория объективного вменения, которая отвергала установления истины по делу. Автором указанной теории являлся известный ученый-юрист и государственный деятель, активный проводник установления культа личности первого лица в партии и государства, Вышинский Я.А. Истина, как цель правосудия, фактически была исключена из следственной и судебной практики.

Только после того, как в Советском Союзе был развенчан культ личности Сталина, встал вопрос о создании нового процессуального закона, в котором бы были предусмотрены гарантии недопустимости привлечения к уголовной ответственности невиновного лица и необоснованного осуждения граждан.

Таким законом стал УПК РСФСР 1960 года. Ведущей и основной гарантией недопустимости необоснованного осуждения граждан согласно ст.ст. 2, 29, 71, 89, 243 УПК РСФСР 1960 года являлось правило об установлении истины по каждому уголовному делу, как цели доказывания в уголовном судопроизводстве.

УПК РФ 2002 года отказался от правил по установлению истины, что по нашему мнению, является грубой ошибкой, не способствующей объективному и справедливому правосудию.

В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе РФ на рассмотрении находится проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с введением института объективной истины по уголовному делу». Принятие данного закона, не требующее каких-либо финансовых, организационных и других материальных затрат, станет достойной преградой для принятия неправосудных приговоров и судебных решений, станет важным этапом для возвращения в судебную деятельность ее традиционной цели – установления истины в судебном деле.

*Пронякин А.Д. – кандидат юридических наук, доцент,  
Заслуженный юрист Российской Федерации, судья в отставке,  
профессор кафедры уголовного права и процесса Московского  
государственного университета экономики, статистики и  
информатики (МЭСИ), профессор кафедры организации судебной  
правоохранительной деятельности Российской академии  
правосудия [kafosd.rap@mail.ru]*

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА АДВОКАТУРЫ

Поташник И.М.

В научной литературе до сих пор нет единства мнений относительно юридической природы адвокатуры. Как полагает Е.В. Васьковский, адвокатура не просто замещает стороны как субъектов процесса, а является фактором правосудия и элементом судебной организации, олицетворяя, таким образом, институт в той ветви публичного права, которая называется судебной или процессуальной.<sup>283</sup>

И. Фойницкий также считал, что адвокатура принадлежит к процессуальным институтам. Во многом такое представление известных дореволюционных адвокатов сформировалось вследствие действовавшего в то время судоустройства в Российской империи.<sup>284</sup> Ныне адвокатуру не рассматривают исключительно как определенный процессуальный институт. Ю. Яковлев и П. Билык изначально относят адвокатуру к обобщающим понятиям, делая акцент на нетождественности адвокатуры с понятием юридического лица.<sup>285</sup> Но, по мнению многих исследователей, юридическая природа адвокатуры достаточно не определена и научно не исследована.<sup>286</sup>

Т. Варфоломеева, анализируя состояние современной адвокатуры, пришла к выводу о том, что многие проблемы адвокатуры не утратили актуальность с тех пор, как она была оформлена в самостоятельный профессиональный институт, так и

---

<sup>283</sup> См.: *Васьковский Е.В.* Организация адвокатуры. В двух томах. Том 1. - Санкт-Петербург, типография П. П. Сойкина, 1893 г. – С. 67.

<sup>284</sup> См.: *Адвокатура в России: Учебник / Под ред. проф. Демидовой Л.А., Сергеева В.И. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2004. С. 71.*

<sup>285</sup> Цит. по: *Бойков А.Д.* Третья власть. Курск, 1999. С. 269.

<sup>286</sup> См.: *История русской адвокатуры. В 3 т. Т. 1 / Под ред. И.В. Гессена. Адвокатура, общество и государство. 1864-1914. М., 1914. С. 417-421.*



в период реформирования более чем через 130 лет ее деятельности. Ю. Лубшев считает, что без адвокатуры как социально-правового института невозможно вообще существование власти и управления государством. Г. Чельцов, исследуя функции защиты, отмечал, что защита в советском процессе является также публично-правовой функцией, как и обвинение. А советский защитник - не представитель обвиняемого, который выполняет его волю, а член общественной организации, исполняющий функцию защиты законных интересов обвиняемого. О. Святоцкий предлагает определение адвокатуры как общественной, самостоятельного вида организации профессиональных юристов, которая выполняет важную общественную функцию - защиту прав и законных интересов граждан и организаций.<sup>287</sup>

Согласно Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» российская адвокатура является добровольным, профессиональным объединением квалифицированных юристов, которое создается для оказания правовой помощи физическим и юридическим лицам. Задачи контроля заключаются в том, чтобы обеспечить, во-первых, надлежащий качественный состав адвокатского корпуса; во-вторых, доступность юридической помощи для населения.<sup>288</sup>

Адвокатура - это не просто объединение адвокатов. Более того, неправильно считать адвокатуру органом сферы услуг

---

<sup>287</sup> Цит. по: Адвокатская деятельность: Учебно-практическое пособие / Под общ. ред. канд. юр. наук В. Н. Буробина. Изд. 2-е, перераб. и допол. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 59.

<sup>288</sup> См.: Смагин Г.А. Конституционно-правовые вопросы оказания юридической помощи в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4, 5.

(подобных службам быта), потому что услуги, оказываемые адвокатурой, имеют особый характер. Государство признает за задержанным, арестованным, обвиняемым, участниками гражданского спора право воспользоваться помощью адвоката, обеспечивая реализацию этого права. Адвокатская деятельность - разновидность правовой деятельности, которая осуществляется в сфере права профессиональными юристами (адвокатами) с целью получения правовых результатов, удовлетворения законных прав и интересов социальных субъектов в соответствии с существующими юридическими требованиями.<sup>289</sup>

Независимость адвокатских объединений (бюро, коллегий, контор, фирм) — недопустимость любого вмешательства со стороны государственных органов, общественных объединений и граждан. Решение ключевых вопросов организации и деятельности адвокатуры принимаются объединениями или адвокатом самостоятельно, без вмешательства со стороны органов исполнительной власти. Министерство юстиции не устанавливает правил оплаты труда адвокатов. Эти вопросы регулируются Законом «Об адвокатуре» и уставами адвокатских объединений. Однако свобода деятельности адвокатских объединений и отсутствие контроля со стороны государства не свидетельствуют о произволе.

Демократизм деятельности адвокатуры характеризуется тем, что она направлена на обеспечение и гарантию защиты прав и свобод личности, которая нуждается в этой защите. Свобода одного выступает в единстве со свободой всех. Защита интересов

---

<sup>289</sup> См., напр.: Муранов А.И. Принципиальная допустимость адвокатской монополии в свете актов Конституционного Суда и Конституции РФ // Закон. 2009. Апрель; Черемных Г.Г. Нотариус и предприниматель – не близнецы-братья // Российский адвокат. - 1997. - № 3; Черемных Г.Г. Конституционный Суд сохранил независимый нотариат // Российская юстиция. - 1998. - № 7.

физических и юридических лиц является реальным воплощением в государстве важнейших человеческих ценностей — свободы, равенства, справедливости, которые способны приносить пользу личности, обществу и государству.<sup>290</sup>

*Поташиник И.М. – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [rim3@mail.ru]*

---

<sup>290</sup> См.: Адвокатская деятельность: Учебно-практическое пособие / Под общ. ред. В.Н. Буробина. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: ИКФ «ЭКМОС», 2003. С. 59.

## **ЗАКОНОПРОЕКТ «ОБ ОБЪЕКТИВНОЙ ИСТИНЕ»: КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ**

**Рагулин А.В.**

Сам по себе вопрос об истине в уголовном судопроизводстве не нов, но традиционно дискусионен, что подтверждается хотя бы тем обстоятельством, что споры о значении этого термина и о необходимости ее установления идут в науке и практике не одно столетие.

Прежде всего, отметим, что истина и стремление к ее установлению является общечеловеческой ценностью, наличие которой в уголовно-процессуальной сфере, безусловно, необходимо. Достижение истины требуется как для реальной защиты прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, так и для защиты невиновных граждан от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод. Поэтому требование об установлении всех обстоятельств дела вполне может быть, как это было ранее, формально закреплено в положениях современного уголовно-процессуального закона.

В то же время, представляется, что истина должна отождествляться в первую очередь, с доказанностью обвинения в установленном законом порядке, причем возможность установления истины по уголовным делам и принцип презумпции невиновности не исключают друг друга. Напротив, презумпция невиновности определяет «качество» истины через отсутствие противоречий и сомнений в виновности обвиняемого в совершении преступления.

Цель установления истины по уголовному делу в вышеописанном ключе и сейчас фактически вытекает из ряда норм уголовно-процессуального закона, поскольку правосудность судебного решения напрямую зависит от установления

действительной картины тех или иных событий, имеющих значение для дела. Установление истины – это составная часть любого справедливого судебного разбирательства, что предполагает значимость ее установления при производстве по каждому уголовному делу, которое рассматривается в общем порядке, и это даже без принятия предлагаемого законопроекта! Однако следует отметить, что установление истины по уголовному делу, согласно нормам УПК РФ не носит абсолютного характера, ввиду наличия в нем института особого порядка уголовного судопроизводства (гл.гл. 40, 40.1 УПК РФ).

В то же время, вряд ли соответствует действительности указание авторами законопроекта в пояснительной записке на то, что «суду в сегодняшнем процессе отводится роль пассивного наблюдателя», и что «суд не должен проявлять какую либо активность в собирании доказательств». Фактическое правовое положение суда свидетельствует об обратном: статьей 86 УПК РФ суду предоставлено право собирать доказательства путем производства судебно-следственных действий, предусмотренных УПК РФ (гл. 37 УПК РФ).

Предложение авторов законопроекта формально возложить на суд обязанность «принимать меры к всестороннему, полному и объективному выяснению всех обстоятельств уголовного дела», теми способами, о которых ведется речь в законопроекте, в частности – наделение суда правом возвращать уголовное дело на доследование для устранения пробелов в доказательственной базе, следует воспринимать лишь как попытку возложения на суд обязанности по доказыванию виновности. Между тем, в Концепции судебной реформы в Российской Федерации, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР 24 октября 1991 года, обязанность суда возвращать уголовные дела для дополнительного расследования для восполнения неполноты доказательственной базы, а также обязанность восполнять пробелы предварительного расследования за счет

самостоятельного поиска доказательств, были названы в числе рудиментов обвинительной роли суда, от которых следует избавляться.

Обратим внимание на еще одно обстоятельство: согласно предлагаемой в проекте редакции ст. 16.1 для установления объективной истины по уголовному делу предусматривается, в частности, введение обязанности суда, прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя принять все предусмотренные в УПК РФ меры к всестороннему, полному и объективному выяснению обстоятельств, подлежащих доказыванию для установления объективной истины по уголовному делу. При этом в законопроекте отсутствует закрепление аналогичных обязанностей для стороны защиты. Такое положение вещей представляется некорректным и фактически еще раз подчеркивает то обстоятельство, что суд, видится авторам законопроекта не независимым беспристрастным арбитром, а органом уголовного преследования. Защитник же, видимо, представляется авторам законопроекта как лицо, не заинтересованное в установлении истины по делу, а это, зачастую, не соответствует реальному положению вещей и назначению уголовного судопроизводства, закрепленному в ст. 6 УПК РФ.

Сказанное выше и детальный анализ ряда других положений законопроекта позволяет утверждать, что наименование законопроекта не в полной мере соответствует его содержанию: в законопроекте под правильным лозунгом установления истины по делу фактически предлагается необоснованное усиление обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве и возложение на суд не свойственной ему функции уголовного преследования.

Представляется, что достижение истины, в уголовно-процессуальном ключе, возможно только там и тогда, где и когда

обеспечена независимость суда от сторон, в первую очередь от стороны обвинения, а значит, для ее достижения требуется четкое разделение функций суда и сторон. Ряд положений законопроекта фактически ставят под сомнение презумпцию невиновности и могут разрушить сложившуюся к настоящему моменту систему взаимосвязанных и сбалансированных принципов уголовного процесса. Планируя обеспечить достижение объективной истины, его авторы предлагают отказаться от независимости судебной власти от позиции и влияния органов предварительного расследования, что является недопустимым.

Представляется, что согласно действующим в настоящее время положениям УПК РФ, суд способен правильно разрешать дело и без указания в законе на истину как на цель его деятельности. Очевидно, что если на практике процессуальные обязанности выполняются судьями и должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование с должной мерой профессионализма и без нарушений прав участников судопроизводства, это позволяет избежать судебных ошибок независимо от того, есть ли в тексте УПК РФ прямое закрепление термина «объективная истина». И наоборот, если практика будет осуществляться непрофессионально, с грубыми нарушениями норм УПК РФ, нарушениями прав человека, качество уголовного судопроизводства не изменится ни от принятия предлагаемого законопроекта, ни от иных, декларирующих благие намерения законодательных инициатив.

В итоге необходимо прийти к следующему. Закрепление в положениях УПК РФ норм о том, что стороны и суд в уголовном судопроизводстве должны в своей деятельности ориентироваться на выяснение подлинных обстоятельств дела, само по себе, может иметь положительный эффект, но лишь при отсутствии иных предлагаемых в законопроекте средств и способов ее достижения.

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

*Рагулин А.В.* – кандидат юридических наук, доцент, руководитель центра исследования проблем организации и деятельности адвокатуры Евразийского НИИ проблем права  
[ragulin88@yandex.ru]



## СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ СИНГАПУР

Ромазанов А.А.

Республика Сингапур - город-государство, расположенный на островах в Юго-Восточной Азии. Сингапур стал независимым государством в 1965 года и в тот же год вступил в ООН<sup>291</sup>. Кроме того, Республика Сингапур является членом Британского содружества наций<sup>292</sup>, Экономической и социальной комиссии ООН для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО)<sup>293</sup>, Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД)<sup>294</sup>, участник Генерального соглашения по торговле и тарифам (ВТО), один из инициаторов создания Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН)<sup>295</sup> и член ряда других международных организаций.

В основе правовой системы Сингапура заложено английское общее право, в соответствии с которой применяется английская доктрина судебного прецедента. Тем не менее, многие отрасли права кодифицированы, принят обширный массив законодательства. К примеру, в Сингапуре действует писаная Конституция (**Constitution of the Republic of Singapore**, 1965<sup>296</sup>).

---

<sup>291</sup> Сайт ООН. URL: <http://www.un.org/ru/members/#s> (дата обращения: 23.11.2014).

<sup>292</sup> Сайт Британского содружества наций. URL: <http://thecommonwealth.org/our-member-countries/Singapore> (дата обращения: 23.11.2014).

<sup>293</sup> Сайт ЭСКАТО. URL: <http://www.unescap.org/about/member-states> (дата обращения: 23.11.2014).

<sup>294</sup> Сайт ЮНКТАД. URL: <http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/UNCTADs-Membership.aspx> (дата обращения: 23.11.2014).

<sup>295</sup> Сайт АСЕАН. URL: <http://www.asean.org/asean/asean-member-states> (дата обращения).

<sup>296</sup> Constitution of the Republic of Singapore. <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p?page=0;quer>

Согласно статье 93 Конституции осуществление судебной власти возлагается на Верховный суд (**Supreme Court**) и нижестоящие суды (**subordinate courts**). Помимо Конституции Сингапура правовой статус Верховного суда Республики Сингапур определяются Законом о судостроительстве Верховного суда (**Supreme Court of Judicature Act, 1970**<sup>297</sup>), Законом о государственных судах (**State Courts Act, 1971**<sup>298</sup>), внутренние процедуры урегулированы Регламентом Верховного суда (**Rules of Court, 1996**<sup>299</sup>). Верховный суд состоит из Апелляционного суда (**Court of Appeal**) и Высокого суда (**High Court**).

В качестве суда первой инстанции Высокий суд рассматривает любые уголовные дела о преступлениях, предусмотренных законом в соответствии со статьей 15 Закона о Верховном суде. Юрисдикция по рассмотрению гражданско-правовых дел разделена на: общую (статья 16 Закона), специальную (семейные разводы, в случаях предусмотренных

---

y=DocId%3A%22cf2412ff-fca5-4a64-a8ef-b95b8987728e%22%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0  
<sup>297</sup> Constitution of the Republic of Singapore (Amendment) Act 2010 (№ 9 of 2010).  
<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;orderBy=relevance;page=0;query=DocId%3A%224a6359f9-a3f3-45b9-aa01-c366b2b7c844%22%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0;whole=yes>  
(дата обращения: 23.11.2014).  
<sup>298</sup> State Courts Act (CHAPTER 321).  
<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;page=0;query=DocId%3A%22f8e76c1b-e100-4e4f-953c-f046a7af852f%22%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0#pr52-ps3>  
(дата обращения: 23.11.2014).  
<sup>299</sup> Rules of Court.  
<http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;orderBy=relevance;page=0;query=D>  
[ocId%3A%229c08961a-718d-4fe6-b2e0-df0963d62b05%22%20Status%3Apublished%20Depth%3A0;rec=0](http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;orderBy=relevance;page=0;query=DocId%3A%229c08961a-718d-4fe6-b2e0-df0963d62b05%22%20Status%3Apublished%20Depth%3A0;rec=0)  
(дата обращения: 23.11.2014).

законом; по вопросам адмиралтейства; банкротства компаний; назначения опекунов детям, лицам, не обладающим полной дееспособностью, а также по некоторым другим случаям), конкурентную с Шариатскими судами (Верховный суд уполномочен рассматривать дела об алиментных обязательствах, опеке детей, разделе имущества при разводе, однако, Верховный суд не вправе рассматривать все гражданские дела, по которым установлена юрисдикция Шариатского суда в соответствии с Законом о мусульманском праве (**Administration of Muslim Law Act**, 2009<sup>300</sup>).

Высокий суд в качестве апелляционной инстанции, согласно статье 19 Закона о Верховном суде рассматривает апелляционные жалобы на решения окружных и магистратских судов, Суда по семейным делам, а также Суда по делам несовершеннолетних. За Высоким судом закреплена функция общего надзора за судами судебной системы Сингапура в соответствии со статьями 23-28 Закона о Верховном суде.

Апелляционный суд рассматривает жалобы на любые решения по гражданско-правовым делам, вынесенным Высоким судом, а также на решения, вынесенные тем же судом по первой инстанции по уголовным делам.

К нижестоящим судам, деятельность которых регулируется Законом о нижестоящих судах (**Subordinate Courts Act**, 1970<sup>301</sup>)

---

<sup>300</sup> Administration of Muslim Law Act (CHAPTER 3). <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;orderBy=relevance;page=0;query=DocId%3A%223e90fc65-b364-434b-b2dc-ced1d9608640%22%20Status%3A%20Published%20Depth%3A0;rec=0> (дата обращения: 23.11.2014).

<sup>301</sup> Subordinate Courts Act (CHAPTER 321). <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;orderBy=relevance;query=subordinate%20court;rec=5;resUrl=http%3A%2F%2F>

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

относятся окружные суды (**District Courts**), суды магистратов/мировые суды (**Magistrates' Courts**), суды по делам несовершеннолетних/ювенальные суды (**Juvenile Courts**), коронерские суды/суды следователей (**Coroners' Courts**), суды мелких исков (**Small Claims Tribunals**).

*Ромазанов А.А. - магистрант кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [adik.romazanov@gmail.com]*

---

tatutes.agc.gov.sg%2Faol%2Fsearch%2Fsummary%2Fresults.w3p%3BorderB  
y%3Drelevance%3Bquery%3Dsubordinate%2520court;whole=yes (дата  
обращения: 23.11.2014).

**БЕЗВОЗМЕЗДНАЯ ПРАВОВАЯ ПОМОЩЬ «PRO BONO»:  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ОПЫТ  
Рябцева Е.В.**

«Pro bono» как направление деятельности профессиональных организаций и отдельных специалистов в сфере оказания юридических услуг в зарубежных странах известна достаточно давно. Большинство юристов мира уважают принцип *pro bono* и сознательно отдают часть своего времени такой работе.

На современном этапе в различных европейских странах услуги *pro bono* предоставляются по широкому кругу вопросов. Отсюда исключаются только те сферы, в которых хорошо срабатывает государственная система субсидируемой юридической помощи: например, по вопросам, связанным с судебным представительством или представительством по уголовным делам во Франции, или по делам в области семейных отношений в Ирландии.

Развитие практики *pro bono* в различных странах столкнулось со многими проблемами. В частности, ощущалась необходимость в появлении посредника между юристами и лицами, нуждающимися в получении юридической помощи<sup>302</sup>. Эта практика наиболее широко распространена в США и Великобритании.

**Англоамериканская модель «Pro bono»**

**США**

Практика бесплатной юридической помощи в Соединенных Штатах Америки зародилась в конце XIX в., в виде «pro bono», когда частные

---

<sup>302</sup> Pro bono.by. 2014 <http://pro bono.by/oproekte/history>

юридические фирмы в крупных городах начали оказывать бесплатную юридическую помощь лицам с низкими доходами<sup>303</sup>.

Модели предоставления бесплатной юридической помощи в США подразделяются на три категории:

- *judicare*,
- модель государственных защитников
- частно-государственная модель.

Модель *judicare* подразумевает привлечение частнопрактикующих юристов, с которыми каждый раз специально заключается соглашение на ведение каждого отдельного дела. Название такая модель получила от действующей в США системы такого рода.

Эта модель применяется помимо США (а точнее, некоторых ее штатов) в Англии, Уэльсе, Австралии, Шотландии, Норвегии, Швеции и на большей части Канады.

Модель государственных защитников (или штатных юристов) отличается от системы *judicare* тем, что государство организует сеть специализированных учреждений для оказания юридической помощи малоимущим. Как правило такие учреждения ориентированы на предоставление простейших услуг (базовых консультаций и разъяснений). Требования к квалификации таких сотрудников могут быть существенно ниже, чем требования, предъявляемые, например, к лицу, желающему получить допуск к судебному представительству. Например, в Нидерландах к работе в так называемых "окнах юридической помощи" часто привлекаются лица, чье юридическое образование недостаточно для получения статуса адвоката (уровень бакалавра).

Система штатных юристов по затратам обходится государству дешевле *judicare*, обеспечивает услуги, не ограничивающиеся работой по делам в судах. Например, согласно исследованию, проводившемуся в Англии в рамках пилотного проекта Комиссии по юридическим

---

<sup>303</sup>См. Там же.

услугам, качество работы штатных юристов зачастую оказывалось выше, чем у адвокатов<sup>304</sup>.

Частно-государственная модель смешанной формы *pro bono* заключается в объединении преимуществ двух вышеназванных моделей.

В канадской ассоциации адвокатов концепция данной модели юридической помощи характеризуется как комплекс услуг, не ограничивающихся судебным представительство. Часто сотрудники юридических бюро, не являющиеся юристами, могут оказывать такие услуги, как посредничество в урегулировании спора, правовое просвещение или оказание помощи, не требующей глубоких юридических познаний. Консультанты могут помогать клиентам, разъясняя содержание правовых норм и объясняя суть юридического процесса, в то время как адвокат представляет необходимую юридическую консультацию.

Данная модель наиболее эффективна тогда, когда гражданам необходимо получить консультацию, совет или представительство своих интересов по типовым не сложным делам<sup>305</sup>.

## **Модель «Pro bono» континентальной Европы и Латинской Америки.**

### ***Франция***

Французская гильдия адвокатов (*batonnier*) признала обязанность адвокатов осуществлять юридическую помощь малоимущим еще в XIII-XIV веках.

---

<sup>304</sup>Moorhead R. and others. Quality and Cost: Final Report of the Contracting of Civil Non-Family Advice and Assistance Pilot .The Stationery Office, London, 2001.

<sup>305</sup>Бугаренко А.И. Бесплатная юридическая помощь в некоторых зарубежных странах//Арбитражная практика, 2010.

Услуги бесплатной юридической помощи во Франции в виде «pro bono» предоставляются в основном в области l'accessaudroit – в виде консультаций с целью обеспечения доступа граждан к правовой информации и для того, чтобы граждане могли принимать взвешенные с юридической точки зрения решения. Таким образом, услуги «pro bono» не предоставляются по вопросам, связанным, например, с судебным представительством или представительством по уголовным делам – т.е. в тех сферах, где услуги адвокатов оплачиваются в рамках государственной системы субсидируемой юридической помощи.

### Ирландия

Совет адвокатов Ирландии, регулирующий деятельность барристеров<sup>306</sup>, с сентября 2005 г. принял схему «добровольной помощи», согласно которой создавалась процедура оказания барристерами бесплатной помощи гражданам через сеть

---

<sup>306</sup> Примечание. Барристер ([англ. barrister](#)) — категория [адвокатов](#) в [Великобритании](#), которые ведут дела. Барристеры — адвокаты более высокого ранга, чем [солиситоры](#).

Наличие двух категорий адвокатов объясняется в основном историческими причинами, консерватизмом английской [судебной системы](#), сложностью ведения судебных дел в странах [англо-саксонской системы права](#) (необходимостью применения значительного количества [судебных прецедентов](#) и отсутствием строгой системы [правовых актов](#)), а также нежеланием барристеров терять привилегированное положение и связанные с этим материальные выгоды. В Великобритании насчитывается около 11500 барристеров (из них 70 % работают в Лондоне). Каждый барристер должен вступить в одну из четырёх юридических корпораций, или палат — [Линкольнс-Инн](#), [Грейс-инн](#), [Миддл-Тэмпл](#) либо [Иннер-Тэмпл](#). [Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported](#)/<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en>



некоммерческих организаций, собирающих от граждан заявки на помощь «pro bono». Создание сети «pro bono», предоставляющих барристерам запросы клиентов на оказание помощи «pro bono», было обусловлено правилами Кодекса этики Совета адвокатов, предписывающего барристеру быть независимым от каких-либо иных профессиональных организаций и не работать с населением напрямую, а лишь через посредников в виде солиситоров<sup>307308</sup>.

### **Бразилия.**

В Бразилии политика государства направлена на развитие «pro bono», которая рассматривается как социальная обязанность, а не в качестве маркетингового инструмента. Это государство подписало Декларацию «O Pro bono», и в настоящее время в Сан-Паулу на законодательном уровне регламентируются вопросы «pro bono».

### **Испания.**

В Испании услуги «pro bono» оказываются как физическим лицам, так и общественным, благотворительным, культурным, образовательным и иным организациям. Особенно популярна практика «pro bono» в

---

<sup>307</sup> Примечание. Солиситор (англ. solicitor) — категория адвокатов в Великобритании, ведущих подготовку судебных материалов для ведения дел барристерами — адвокатами высшего ранга. Солиситоры также работают юрисконсультами в различных организациях и имеют право вести судебные дела в судах низших инстанций (магистратных судах графств и городов-графств).// Creative Commons Attribution-ShareAlike 3.0 Unported//<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/deed.en>

<sup>308</sup> Лapidус А. Е., Сучкова М. А. Социальная ответственность юриста // Новая адвокатская газета. — 2008 — № 8. - № 9

области труда, семьи и жилья. Интересным является практика «pro bono» в Мадриде, которая помогает иммигрантам адаптироваться в Испании.

### **Чили**

В Чили многие юристы в больших юридических фирмах делают «pro bono» работу, но не учитывают ее время.

Однако ведущие юридические фирмы включают оказание услуг «pro bono» как направление своей деятельности и учитывают ее при оценке работы своих сотрудников.

Чилийские юридические фирмы проводят политику оказания услуг «pro bono» в качестве общественно полезной работы, и не используют ее как маркетинговый инструмент.

### **Аргентина**

Особенностью политики «pro bono» в Аргентине является поддержка распространения бесплатной юридической помощи на уровне крупных юридических корпораций. Показательным является тот факт, что при решении вопроса о принятии Декларации в ее поддержку выступили 15 юридических фирм и 6 юридических школ, а также отдельные юристы и ассоциации юристов Аргентины.

«Pro bono» в Аргентине, в большей степени, сосредоточена на оказании бесплатной юридической помощи физическим лицам.

Следует обратить внимание на то, что крупные юридические фирмы реализуют отдельные проекты «pro bono» в качестве одного из направлений своей деятельности. В качестве примера можно привести следующие направления:

1. Во время Аргентинского финансового кризиса, крупные юридические фирмы Аргентины стала оказывать бедным районам Буэнос-Айреса, в получении пенсий и субсидий от правительства. Были созданы проекты социальной работы «pro bono» в этом направлении.

2. Совместная работа юридических фирм в виде создания проекта для защиты от насилия приемных детей

Юристы фирмы выступали в качестве представителей приемных детей в суде при рассмотрении дела<sup>309</sup>.

*Рябцева Е.В.* – кандидат юридических наук, доцент, доцент  
Российской академии правосудия [Rev020680@mail.ru]

---

<sup>309</sup>Примечание. Международные организации (англ. international organizations)-это объединения государств или национальных обществ (ассоциаций) неправительственного характера для достижения общих целей в области политической, экономической, социальной, научно-технической, культуры и т. п. // Режим доступа //http://www.library.by/special/states/organisations/list.htm

## **СИСТЕМА ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Сангаджиев Б.В., Сангаджиева К.В.**

Уже в конце XX столетия судебная власть всё ещё находилась на каком-то непонятном «втором плане»: «Прежняя российская действительность выработала в сознании граждан убеждение в том, что суды, судебная власть находятся как бы на втором плане по сравнению с многочисленной и всемогущей исполнительной властью ... в тоталитарном государстве реальная власть находится не в судах»<sup>310</sup>.

Государство стремилось найти решение проблемы, связанной с созданием самостоятельной и авторитетной судебной власти, как свидетельствует об этом Концепция судебной реформы в РСФСР, принятая Верховным Советом РСФСР 24 октября 1991 г.

Шли поиски рационального устройства и разумного регулирования института исполнения судебных решений, что подтверждают многие документы, но назовём один из них – заключение кафедры гражданского процесса Саратовской государственной академии, выразившей более ясно и конкретно своё мнение и ряда других учёных: «Судьи обладают большим опытом руководства исполнением юрисдикционных актов, и их отстранение от этой деятельности с неизбежностью повлечёт дезорганизацию принудительного исполнения. Полагаем, что в системе Российского законодательства исполнение актов гражданской юрисдикции целесообразно регулировать Гражданским процессуальным кодексом РФ»<sup>311</sup>.

---

<sup>310</sup> Судопроизводство у мирового судьи / под общ. ред. Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М. Лебедева. М. 2001. С. 9.

<sup>311</sup> Заключение кафедры гражданского процесса Саратовской государственной академии права на законопроекты «О судебных приставах» и «Об исполнительном производстве». Архив

В настоящее время принято выделять четыре элемента деятельности: цель, средство, процесс и результат деятельности<sup>312</sup>.

Следует особо подчеркнуть, что именно *цель определяет структуру деятельности*. Она выступает как важнейший систематизирующий фактор, то общее, что объединяет отдельные элементы в целое<sup>313</sup>.

Гражданин, обратившийся в суд за защитой своего права, определяет модель действий, удовлетворяющих его интересы. *Он обращается именно в суд*, а не в службу судебных приставов, за восстановлением права и *определяет перед судом конкретную цель* – принудить ответчика выполнить свои обязательства. Он уверен в своей правоте и *требует от суда только реального восстановления права*. Разрешение спора чаще всего его не интересует.

Однако суд, не разобравшись в споре, не может обязать другое лицо к совершению каких-либо действий. Суд должен вначале разрешить спор, убедиться, что истец прав. И только установив, что требования истца являются правомерными, суд должен выполнить поставленную истцом цель восстановления права, т.е. суд в каждом случае корреспондирует заданную истцом модель действий с возложенными на него законодательством полномочиями.

Поэтому кроме поставленной истцом цели восстановления права, суд должен выполнить ещё и другую определенную перед ним цель – проверку правильности требований истца. Таким

---

Государственной Думы Федерального Собрания РФ. Ф. 10100. Оп. 18п-11. Д. 103. Л. 112-113.

<sup>312</sup> См.: Давыдов В.В. Теория деятельности и социальная практика // Вопросы философии. М., 1996. № 5. С. 52; Юдин Э.Г. Системный подход и принцип деятельности. Методологические проблемы современной науки. М., 1978. С. 269.

<sup>313</sup> См.: Молчанов В.В. Собираение доказательств в гражданском процессе. М., 1991. С. 14.

образом, существуют, с нашей точки зрения, две цели: разрешение спора и реальное восстановление права<sup>314</sup>.

«...чтобы установить процесс, нужно определить другой элемент гражданской процессуальной деятельности – средство. Учитывая, что гражданская процессуальная деятельность представляет собой деятельность судов общей юрисдикции, считаем, что средством в этом случае является гражданская процессуальная форма. Соотнесение цели со средством позволит нам установить искомый процесс<sup>315</sup>.

Далее Д.Я. Малешин через соотношение цели гражданской процессуальной деятельности – защиты нарушенного права с процессуальной формой (судебная власть проявляет себя в форме процессуальной деятельности) выходит на результат деятельности – процесс судебной защиты нарушенного права.

*Это в действительности единое функциональное действие, которое и проявляется как процесс разрешения спора, за которым следует его неотъемлемая часть – реальное восстановление права судом: судебное восстановление права как высший уровень защиты и восстановления нарушенного права.*

*И никто, никакая другая процедура другой ветви власти применить этот высший уровень защиты и восстановления нарушенного права не в состоянии. Конституцией РФ высший уровень защиты поручено выполнять судебной власти в лице судов. Надо отметить, что объединение различных действий суда в один состав в виде единой системы гражданской процессуальной деятельности являет собой целостную структуру. Следовательно, необходимо заботиться не только о том, чтобы каждый элемент, очень необходимый для «функционирования сложного объекта», –*

---

<sup>314</sup> См.: Малешин Д.Я. Исполнительное производство (функция суда). М., 2003. С. 69.

<sup>315</sup> См.: Там же. С. 70, 71.

находился на своём месте, – но и «нужно также позаботиться о том, чтобы *этот элемент не был удалён или деформирован*»<sup>316</sup>.

Применительно к деятельности по исполнению судебных постановлений, *в случае выделения этого вида деятельности из целостной системы гражданского процесса, функционированию всей структуры причиняется ущерб, так как функционирование системы нарушается.*

Удалённая на расстояние в другую структуру исполнительная деятельность становится бесполезной для гражданской процессуальной деятельности как завершающейся теперь иным определённым этапом – вынесением акта судебной власти.

И носитель судебной власти – судья уже не в состоянии реально проконтролировать фактические действия по исполнению судебного акта, производимые уже независимыми от суда субъектами структуры, входящей в совершенно изолированную и самостоятельно действующую структуру.

Те минимальные элементы контроля за исполнением судебных постановлений, оставленные в разделе VII ГПК РФ «Производство, связанное с исполнением судебных постановлений и постановлений иных органов», «лишили суд (судей) права внепроцессуального (оперативного) контроля за деятельностью судебного пристава-исполнителя»<sup>317</sup>. Исполнительное производство в настоящий момент «специфическими средствами и способами выполняет общие для него задачи осуществления защиты нарушенного или оспоренного права»<sup>318</sup>.

И эти «общие для него задачи» не являются *общими* для гражданского процесса, так как со стороны судов ведётся

---

<sup>316</sup> Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. М., 1975. С. 175.

<sup>317</sup> Научно-практический комментарий к гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. В.М. Жуйкова, В.К. Пучинского, М.К. Треушниковой. М., 2003. С. 921.

<sup>318</sup> Там же. С. 920.

*элементарный* контроль, а не общий и постоянный, как это происходит в единой системе гражданской процессуальной деятельности.

Следует акцентировать внимание на том, что гражданский процесс результирующим моментом своей деятельности имеет цель – реальную защиту прав сторон. Деятельность, лишённая цели, является бесцельной, бессмысленной<sup>319</sup>.

Поэтому отрыв этапа, являющегося результатом всей предыдущей деятельности органа судебной власти в ходе проведения процесса по гражданскому делу, можно назвать недостаточно продуманным действием со стороны законодателя, приведшим судебную систему в части исполнения судебных актов к тупиковому состоянию.

Как видно, *удаление стадии исполнения из гражданской процессуальной деятельности суда снижает значимость судебного постановления как основного акта судебной власти*. Поэтому, как пишет А.Ф. Клейман, «самое хорошее решение, если оно не исполняется, теряет всякий смысл и превращается в клочок бумаги»<sup>320</sup>. *И в таком случае становится бессмысленной деятельность суда, что отражается на эффективности и авторитете, уменьшает влияние и авторитет судебной власти*.

В развитие положений Основного Закона 31 декабря 1996 г. Президентом был подписан Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»<sup>321</sup> который и

---

<sup>319</sup> См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. с. 294.

<sup>320</sup> Клейман А.Ф. Гражданский процесс: учебник для юридических школ. М., 1937. С. 76.

<sup>321</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 06.01.1997. № 1. Ст. 1.



зложил основу системы органов судейского сообщества и в рамках которого было определено создание органа обеспечивающего организационно-правовую деятельность судов общей юрисдикции в Российской Федерации – Судебный департамент при Верховном Суде РФ.

Заключительные положения указанного закона содержали основополагающие начала организационно-правовой деятельности.

Отдельным положением закона определен статус администратора суда, который организационно обеспечивает деятельность верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа или районного суда. Администратор районного суда осуществляет свои полномочия под контролем управления Судебного департамента и во взаимодействии с ним.<sup>322</sup>

Администратор верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области или суда автономного округа назначается на должность и освобождается от должности начальником главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов по представлению председателя соответствующего суда, а администратор районного суда - начальником управления Судебного департамента по представлению председателя районного суда. В своей деятельности администратор суда подчиняется председателю соответствующего суда и выполняет его распоряжения.

---

<sup>322</sup> См.: Черемных Г.Г. Институт мировых судей требует внимания // Российская юстиция. 1997. № 5. С. 10.

При подчинении председателю соответствующего районного суда администратор суда должен взаимодействовать с Управлением Судебного департамента в регионе по всем вопросам, связанным с выполнением им своих функциональных обязанностей, своевременно доводить до сведения соответствующих подразделений Управления проблемные вопросы, связанные с организационным обеспечением деятельности суда, в пределах полномочий добиваться их разрешения должностными лицами Управления.

Институту администраторов в Российской Федерации уже шесть лет. Анализируя его работу, можно признать, что в целом он решает поставленные перед ним задачи. Но есть и проблемные вопросы, требующие разрешения для совершенствования работы администратора и более четкого определения его статуса и должностного положения<sup>323</sup>.

*Сангаджиев Б.В.* – доктор юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов [lotos-75@mail.ru]

*Сангаджиева К.В.* – кандидат юридических наук, доцент, заведующая кафедрой аграрного и экологического права Государственного университета землеустройства [lotos-75@mail.ru]

---

<sup>323</sup> См.: Денежко О. Нормативное регулирование деятельности администраторов судов общей юрисдикции // Администратор суда. 2006. № 1. С. 21

**Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.**

---

## **О ПРИНЦИПЕ БЕСПРИСТРАСТНОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ**

**Селезнева Н.А.**

Криминогенная ситуация среди несовершеннолетних в Российской Федерации за последние годы показывает относительную устойчивость и снижение, по сравнению с предыдущими годами. Так, по состоянию на октябрь 2014 г. каждое двадцать первое оконченное преступление было совершено несовершеннолетними или при их соучастии. В 2012-2013 годах несовершеннолетними или при их соучастии совершалось каждое двадцатое преступление, в 2010-2011 годах - каждое девятнадцатое, в 2009 – каждое 18-е<sup>324</sup>.

Некоторые ученые связывают снижение данных показателей с уменьшением численности несовершеннолетних в структуре населения<sup>325</sup>. Однако снижение уровня преступности видится, прежде всего, в эффективном взаимодействии правоохранительных органов с учреждениями и службами государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Взаимодействие выражается в том, что эти структуры, а именно: подразделения по делам несовершеннолетних ОВД, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, уголовно-исполнительные инспекции, органы внутренних дел, прокуратура, социальные службы, обеспечивают не только сбор материалов, необходимых для установления условий жизни и воспитания

---

<sup>324</sup> Официальный сайт МВД РФ. / Состояние преступности. URL: <https://mvd.ru/folder/101762/item/2812307/>. Дата обращения 1 ноября 2014 г.

<sup>325</sup> Машинская Н.В., Скрипченко Н.Ю. Преступность несовершеннолетних на территории Архангельской области: современное состояние и вопросы противодействия // Актуальные вопросы юриспруденции. 2009.

несовершеннолетних, выявляют причины, способствовавших совершению преступления, но и предотвращают противоправные действия, совершаемые несовершеннолетними. Важная роль в профилактике преступности несовершеннолетних принадлежит полиции.

Так, согласно п. 4 ст. 12 Федерального закона «О полиции», вступившего в силу с 1 марта 2011 года<sup>326</sup>, на полицию возлагаются обязанности по участию в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также выявлению причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению; принятию в пределах своих полномочий мер по их устранению; выявлению лиц, имеющих намерение совершить преступление и проведению с ними индивидуальной профилактической работы.

Данные полномочия проявляются в том, что сотрудники полиции инспектируют возможные места массового пребывания подростков, проверяют по месту жительства несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, семьи «группы риска». С целью декриминализации подростковой среды сотрудники полиции проводят рабочие встречи с руководителями образовательных учреждений, общественных молодежных объединений и организаций для обсуждения вопросов по выработке и реализации совместных профилактических мер. Большое внимание уделяется разъяснительной работе. Полицейские проводят беседу с учащимся образовательных учреждений и их родителями, разъясняют об ответственности за совершение противоправных действий.

Кроме того, особое внимание уделяется мерам по пресечению наркомании, алкоголизма и табакокурения в

---

<sup>326</sup> Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ (действующая редакция от 14.10.2014) / Официальный сайт компании "КонсультантПлюс". URL: <http://www.consultant.ru/popular/police/>. Дата обращения 1 ноября 2014 г.

подростковой среде, так как потребление несовершеннолетними алкоголя и наркотиков наносит вред не только физическому и духовному развитию личности, но и толкает еще не сформировавшуюся личность на путь антиобщественного и преступного поведения. По статистике 80% всех преступлений, совершенных подростками, были совершены в состоянии алкогольного опьянения<sup>327</sup>. Профилактика подросткового алкоголизма органами внутренних дел заключается, прежде всего, в раннем выявлении и постановке на профилактический учет детей, употребляющих спиртное.

Органы внутренних дел не только ежедневно проводят работу, направленную на выявление и пресечение фактов употребления алкогольных напитков подростками, но и являются одним из важнейших звеньев системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Для осуществления возложенных указанных обязанностей полиция имеет право доставлять безнадзорных и беспризорных в центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел, в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом, так как пункт 12 статьи 12 возлагает на полицию обязанность «осуществлять розыск несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием, и лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер воспитательного воздействия».

---

<sup>327</sup> Официальный сайт МВД РФ. / В Ульяновской области проводится профилактика подросткового алкоголизма. URL: [http://www.mvd.ru/news/show\\_93212/](http://www.mvd.ru/news/show_93212/) от 27 июня 2011.

Вышеперечисленная деятельность полиции опирается на принцип беспристрастности, который закреплен в ст. 7 Федерального закона «О полиции», согласно которому полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Перечисленные критерии относятся к биологическим и демографическим признакам. Однако к демографической группе признаков, как известно, относится не только пол, но и возраст. Странно, почему в указанной статье законодатель не указал такой важный признак.

Безусловно, в силу социальной и психофизиологической незрелости несовершеннолетние ограничены в реализации своих прав и несении обязанностей. Кроме того, уголовно-процессуальный статус несовершеннолетнего субъекта существенно отличается от его правового статуса в рамках гражданских, трудовых, семейных и даже гражданско-процессуальных правоотношений. В частности, ограничение процессуальной самостоятельности несовершеннолетнего компенсируется обеспечением ему дополнительных гарантий в реализации процессуальных прав и обязанностей. С этой целью законодательство предусматривает представительство интересов несовершеннолетнего профессиональным защитником и законным представителем: «в российском уголовно-процессуальном законодательстве довольно подробно регламентируется процедура участия законного представителя несовершеннолетнего в процедуре досудебного производства»<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup> Хорьков В.Н., Волчецкая Т.С., Лонская С.В., Казакова Г.В. Защита прав и ответственность несовершеннолетних: современные проблемы. - Калининград, 2004. С. 142.

Можно возразить, что возраст подразумевался законодателем, ведь в части 2 статьи 1 «Назначение полиции» указано на то, что полиция «незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». «Каждому», вероятно, независимо от пола, возраста, расы и т.д., но почему же говоря о защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина законодатель обходит стороной такой важный признак как возраст в статье седьмой? Толкуя статью 7, мы видим равенство в защите прав, свобод и законных интересов мужчин и женщин, однако такая важная группа лиц, как несовершеннолетние, остались за пределами законодательных строк. А это очень важный аспект, прежде всего для усиления процессуальных гарантий прав несовершеннолетних, а также их свобод и законных интересов.

Сравнение норм Конституции РФ (часть 2 статьи 19) и Федерального закона «О полиции» (часть 1 статьи 7) позволяет определить их тождество. Можно предположить, что законодатель продублировал конституционную норму в Федеральном законе, однако, в Конституции РФ сказано о гарантиях равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы и других перечисленных признаков. Понятно, что возраст не указан в силу того, что как отмечалось выше, круг прав и обязанностей несовершеннолетних значительно отличается от совершеннолетних. Но в Федеральном законе «О полиции» речь идет о беспристрастности полиции при защите прав, свобод и законных интересов. И лица, не достигшие возраста совершеннолетия, хотя и обладающие рядом ограниченных прав и свобод, должны иметь гарантию на защиту своих прав со стороны полиции.

*Селезнева Н.А. - кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры уголовного права и процесса Российского университета дружбы народов [S.Nataly@mail.ru]*



## **ПРИМЕНЕНИЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД**

**Сентяков М.А.**

Мир знает огромное количество примеров, когда геополитическая ситуация, складывающаяся в результате взаимодействия и конфронтации субъектов международного права, способствовала изменению границ государств и изменению статуса некоторых прогосударственных образований и таким образом создавала прецеденты, которые, несмотря на свою внешнюю простоту, требовали тщательного изучения и разрешения спорных моментов, которые, в любом случае, будут иметь место. В частности, одной из ключевых проблем в подобной ситуации будет являться (и всегда являлся) вопрос о применении норм права в рамках государственной системы того субъекта, который приобрёл новое положение на международной арене. Так, если происходит отделение части государства, и в последующем отделившийся регион приобретает статус независимости, то эти проблемы незначительны, поскольку зачастую в подобных случаях развитие государственной системы этого региона будет базироваться на нормах того государства, из состава которого был осуществлён выход, и как следствие – дальнейшее развитие правовой системы будет претерпевать изменения только в рамках отдельных конкретных положений. Куда сложнее обстоит дело с ситуацией, при которой самостоятельный субъект, обладающий суверенитетом, приняв взвешенное решение, становится частью другого субъекта, или же когда часть государства отделяется от одного, дабы также стать частью, но уже другого государственного образования. Здесь проблемы куда глобальнее, поскольку правовая система, которая изначально существовала на территории региона фактически должна потерять свою силу и свой базис, так как статус подобного субъекта, утратившего суверенитет, обязывает соизмерять применения правовых норм с законодательством того государства, новой частью которого стал этот регион, к тому же

зачастую приходится заново перекраивать всю нормативную базу субъекта, чтобы она соответствовала требованиям, применимым к автономному субъекту государства (если субъект был включён в статусе автономной области) или же просто отменять все акты, принимая во внимание лишь нормативные положения государства (если вхождение было осуществлено на общих началах). В связи с этим, проблемным является вопрос не столько о самих нормах, сколько о кадрах и субъектах властного аппарата, которым надлежит применять эти нормы и регулировать отношения, возникающие на территории новой части страны, через призму правовых норм, с которыми раньше никакого тесного взаимодействия не было, в связи с чем практическая реализация данных норм субъектами власти в регионе становится сомнительной. Но, из подобной ситуации имеется ряд выходов, позволивший бы решить огромное количество подобных проблем, однако в связи с некоторыми препонами, которые возникают при практической реализации данных вариантов – применение подобного рода действий не всегда возможно реализовать без ущерба. Первое из решений – это полная смена властного аппарата на представителей государственной власти того государства, к которому произошло присоединение. Это позволило бы сразу же, с первых дней совместного функционирования иметь чёткую слаженную систему, разрешающую казусы и проблемные моменты, а также осуществляющую регулирование отношений в соответствии с нормами государства; к тому же это позволит сократить переходный период до минимума, так как кадры, являясь лицами, имеющими представление и практические навыки работы в данной системе, будут осуществлять свою деятельность (в том числе и в процессуальном плане) на основании уже имеющегося опыта, минуя этап «ассимиляции» (как это было бы в случае, если на местах пришлось оставить кадры, присутствовавшие там до вхождения в состав государства). Но, у данного варианта есть и ряд минусов: во-первых, в переходный период, во время принятия решения о вхождении в состав

государства, регион уже имеет сформированную систему власти, представители которой являются избранными народом, в связи с чем их нахождение во главе граждан данного субъекта – законно, и в том случае, если воля граждан не будет учитываться, то встанет вопрос о том: не подавляется ли воля граждан в новом регионе при вхождении в состав государства? Во-вторых, количество кадров, необходимое для привлечения в качестве субъектов, способных реализовывать процессуальные функции, очень велико, поэтому на практике оно отсутствует, в связи с чем такой вариант представляется невозможным. Второе из решений – это назначение временного главенствующего кадрового состава над сотрудниками властной системы, осуществляющей процессуальную деятельность. Это позволило бы передать опыт деятельности в данной сфере при существующих нормах и также сократило бы переходный период. Однако в связи с тем, что опытным элементом в данной структуре будет являться только «верхний» уровень государственного аппарата, то практическая реализация процессуальных и иных норм не будет происходить в полной мере, ввиду некомпетентности в новых условиях младших субъектов подобной деятельности. Третий вариант – изначальное введение на территории вновь вошедшей в состав государства норм уголовного процесса, предоставляя таким образом реализацию оных методу проб и ошибок, что также достаточно долго не скажется положительным образом на правовой сфере регулирования отношений в данной части государства, поэтому переходный период будет длиться довольно долго. В связи с этим необходимо найти определённый баланс между всеми предложенными вариантами, а также использовать опыт других исторических слияний субъектов международного права, так как универсального решения, которое послужило бы своеобразной панацеей в подобных случаях не существует, так как в каждом конкретном случае необходимо учитывать не только уровень близости правовых систем сливающихся государств, но также и определённые культурные и иные аспекты.

Для начала, давайте рассмотрим несколько исторических примеров подобных статусных изменений, который приводят Александр Воеводз и Екатерина Копылова в своей научной работе «Уголовно-правовая интеграция Крыма в Россию - между волюнтаризмом и правом». Первым, было бы продуктивно рассмотреть ситуацию, которая возникла после Первой мировой войны, в результате которой Эльзас и Лотарингия перешли фактически под «ведение» французского государства, на основании Договора о перемирии от 11 ноября 1918 года и на основании Версальского мирного договора от 28 июня 1919 года. В истории Франции к тому времени уже имелись практические навыки по переходным периодам касательно уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства на новых территориях, вошедших в её состав, поэтому к прецеденту Эльзаса-Лотарингии они уже имели определённый базис эмпирического материала и опыта по подобным вопросам, в связи, с чем в данном случае Франция учла некоторые ошибки и казусы, возникавшие ранее и разработала свои решения, предложенные в 1919 году стараясь исключить всевозможные противоречия [1]. Следует отметить, что в том историческом периоде, когда происходило данное слияние, законы Франции и Германии существенно различались, в связи, с чем проблем по интеграции было достаточно много. При подобном соединении Франция взяла за основу три нормативно-правовых акта: «Закон о переходном периоде в Эльзасе-Лотарингии» от 17 октября 1919 года; «Декрет о введении французских уголовных законов в департаментах Мозель, Высокий Рейн и Низкий Рейн» и «Декрет о временном применении в Эльзасе и Лотарингии отдельных положений действующего (немецкого) уголовного законодательства» от 25 ноября 1919 года. В частности, в статье 3 «Закона о переходном периоде в Эльзасе-Лотарингии» от 17 октября 1919 года, указывалось, что на территории Эльзаса и Лотарингии немецкие законы продолжают функционировать до введения французских. Что же касается декретов, то в них также

присутствуют нормы, которые позволили разрешить проблемы вступления более мягко, так в первом декрете было указано, что уголовное и уголовно-процессуальное право Франции начинает действовать на территории новых частей с момента опубликования декрета (29.11.1919), а к преступлениям, которые были совершены до вступления декрета в силу, но приговоры, по которым должен был быть вынесен после 29 ноября – применялось менее суровое наказания из двух систем – немецкой и французской. Таким образом, можно сказать, что данные акты делали упор на уголовное нормативное регулирование, в то время как уголовно-процессуальное оставалось почти без внимания, однако во втором пункте второго декрета было указано, что: «Временному применению подлежали только нормы материального уголовного права. Производство по уголовным делам подчинялось французскому уголовно-процессуальному законодательству, за исключением одного немецкого процессуального режима (Strafbefehl)». Суть этого процессуального режима можно выразить следующей схемой: властное лицо, обладающее соответствующими полномочиями, к примеру, полицейский, может при обнаружении противоправного деяния (скорее всего незначительного) самостоятельно вынести штраф или иную меру воздействия, выраженную в материальном эквиваленте, и если правонарушитель соглашается оплатить штраф, то оплата происходит без судебного признания его виновным в совершении деяния, так как фактически лицо самостоятельно признаёт неправомерность своих действий. К слову, следует заметить, что подобный режим до сих пор существует в рамках немецкого законодательства. То есть, исходя из данного исторического момента, можно сделать вывод, что законодательство французской правовой системы в сфере уголовного процесса сразу же вводилось в действие, учитывая и оставляя на откуп немецкой системе лишь исключение из правил, которое учитывало некоторые особенности существовавшей до этого системе уголовного процесса. В подобном случае упор делался на

уголовное право, тем самым создавая переходный период для законодательства лишь в части норм, касающихся ответственности для противоправного деяния.

В качестве второго весьма красочного примера соединения субъектов, с изменением статуса одного из них, следует рассмотреть объединение двух частей Германии: Федеративной Республики Германии и Германской Демократической Республики. На практике это произошло фактическим вхождением ГДР в состав ФРГ, в связи с чем Воеводз отмечает, что этот прецедент имеет интерес, поскольку: «речь шла не просто о применении иностранного закона, а о временном применении права уже несуществующего государства».

К тому же будет приемлемым рассмотреть вопрос о функционировании уголовно-процессуального законодательства на территории Республики Крым, которая в недавнем прошлом вошла в состав Российской Федерации. Здесь возникает диссонанс между двумя основными системами: система государственного механизма на данной территории (так как кадровый состав остался практически без изменения) и системой законодательства, в результате чего, лица, которые ранее осуществляли применение норм уголовно-процессуального права украинской системы права, вынуждены следовать нормам права российского, но в тоже время отсутствует опыт и навыки практического применения данных норм (зачастую отсутствует даже знание актов, в соответствии с которыми надлежит реализовывать функции). Данный вопрос остаётся неразрешённым и на сегодняшний день, поскольку те меры, которые были приняты для устранения неблагоприятных последствий в сфере применения права (а именно: программа обмена опытом с представителями государственных органов других субъектов) не оказали должного воздействия, в связи с чем можно сделать вывод, что наиболее благоприятным мероприятием для ликвидации несоответствия кадрового состава требованиям

Российский университет дружбы народов, III ежегодная Международная научно-практическая конференция «Правоохранительная и правозащитная деятельность в России и за рубежом на современном этапе», 2014 г.

---

было бы применение на первоначальном этапе на территории данного региона норм, которые представляли бы из себя некую смесь общих принципов российского права и процессуальных форм украинского законодательства, что позволило бы постепенно осуществлять переход в плане применения правил, установленных государством.

*Сентяков М.А. - студент Института права, социального  
управления и безопасности Удмуртского государственного  
университета  
[sen93-93@mail.ru]*

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В КИТАЕ

Симакова У.С.

Актуальность данной темы бесспорна, ведь в последние годы в КНР возросло количество жалоб граждан на решения судебных и арбитражных органов по гражданским и административным делам. По их мнению, одним из путей гарантировать законные права граждан и юридических лиц может быть укрепление роли прокурорского надзора в гражданском и административном процессе.<sup>329</sup>

Недостатками прокурорского надзора в гражданском и административном делопроизводстве КНР, как и их причины, состоят в следующем<sup>330</sup>:

1. Существует психологический разрыв между ожиданиями граждан и их ощущениями от столкновения с практикой работы прокуратур судов;

2. Уже на протяжении длительного времени у судов и прокуратур имеются разногласия и расхождения в определении сфер, способов и процесса надзора в гражданском и административном делопроизводстве, прокуратуры не получают от судов необходимого содействия в этой области;

3. Не эффективной остается надзорная работа прокуратур по гражданским и административным делам;

4. Прокурорскому корпусу до сих пор не удалось добиться единообразия в сфере исполнения действующего законодательства прокуратурами на местах, не достигнуто единство стандартов

---

<sup>329</sup> См.: ДРОБЫШЕВСКИЙ ВЛАДИСЛАВ СТАНИСЛАВОВИЧ. ПРАВО И ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОГО КИТАЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕТЕРМИНАЦИИ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=15177145>

<sup>330</sup> См.: Современные проблемы и направления проведения реформы системы прокурорского надзора в гражданском и административном процессах в КНР. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.chinazone.ru/i/1/n17.htm>



работы по всем уровням и регионам, встречаются случаи низкого качества кассационного и надзорного делопроизводства.

Данные проблемы находят конкретные проявления в следующих явлениях:

1. Низкое качество ведения кассационных и надзорных дел отрицательно влияет на результат их пересмотра судами. Из-за низкого качества работы прокуратуры дела о судебных ошибках не принимаются судами к рассмотрению или могут быть рассмотренными, но не принятыми к судопроизводству, либо могут быть рассмотрены на судебном заседании, но первоначальные судебные решения по ним могут остаться без изменения<sup>331</sup>;

2. Качество кассационной работы прокуратур по гражданским и административным делам, существенно отличается в различных регионах, существуют, например, подразделения в которых количество кассационных и надзорных дел снижается год от года. Причин этому несколько: невнимание руководства прокуратур к гражданским и административным делам, недостаток кадров, недостаточная профессиональная активность работников прокуратур, отсутствие у граждан информации о функциях органов, занимающихся в прокуратурах гражданскими и административными делами;

3. Работники прокуратур часто испытывают недостаток процессуальных знаний, что, например, выливается в нарушение ими процессуальных сроков, либо пренебрежение имеющимися инструкциями и приказами<sup>332</sup>;

4. Узка, определенная нормативными актами сфера кассационной и надзорной активности прокуратуры, в итоге

---

<sup>331</sup> См.: БЕРГЕР ЯКОВ МИХАЙЛОВИЧ. АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЕ ОБНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В КИТАЕ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=11567966>

<sup>332</sup> См.: Там же

возникает так называемый "законодательный вакуум". Например, прокуратура не имеет права кассации в случае выявления ошибок еще на стадии принятия арбитражного решения или принятия решения о банкротстве. Хотя Гражданский и Административный кодексы КНР определяют, что прокуратура имеет право надзора за судебными мероприятиями по гражданским и административным делам, однако это право распространяется на уже принятые судами и вступившие в законную силу решения, ошибочность которых не вызывает сомнения;

5. Низкая эффективность и высокая себестоимость кассационных дел сегодня не отвечает потребностям гражданского и административного процесса. Практика показывает, что кассационные дела рассматриваются медленно, в среднем это занимает в КНР около года. Такая ситуация не способствует исправлению судебных ошибок и не отвечает интересам участников процесса<sup>333</sup>;

6. Способы прокурорского надзора в гражданском и административном делопроизводстве действующим законодательством сведены к кассационному процессу, что, по мнению специалистов, не всегда отвечает китайской культурной традиции.

С культурно-психологическими особенностями Китая связано и то, что многие судебные чиновники не желают признавать своих ошибок и настойчиво противятся изменению первоначально принятого решения, даже если в процессе разбирательства по кассационному делу была доказана

---

<sup>333</sup> См.: Современные проблемы и направления проведения реформы системы прокурорского надзора в гражданском и административном процессах в КНР. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.chinazone.ru/i/1/n17.htm>

ошибочность первоначального решения не редки случаи активного противодействия кассации.<sup>334</sup>

Работа по совершенствованию системы прокурорского надзора в гражданском и административном делопроизводстве должна строиться по следующим направлениям:

1. Перед законодателями стоит задача четко определить объекты кассации. Гражданский процессуальный кодекс определяет лишь принципиальные вопросы, связанные с кассационным производством, не поясняя частностей. Это не способствует сотрудничеству прокуратуры и суда в сфере прокурорского надзора по гражданским делам, поэтому целесообразным представляется подзаконными актами внести ясность в эту сферу<sup>335</sup>;

2. Предлагается предоставить Народной прокуратуре право проверки доказательств, рассматриваемых судами в рамках гражданского или административного делопроизводства, сделать прозрачным процесс принятия судебных решений<sup>336</sup>;

3. Создать систему, которую условно можно определить так - "на каком уровне судим, на том же уровне и имеем право обжаловать". Нынешнее законодательство КНР определяет, что прокуратура одного уровня с объявившим приговор судом не имеет права инициировать кассационный процесс, это может

---

<sup>334</sup> См.: ДРОБЫШЕВСКИЙ ВЛАДИСЛАВ СТАНИСЛАВОВИЧ. ПРАВО И ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОГО КИТАЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕТЕРМИНАЦИИ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=15177145>

<sup>335</sup> См.: Современные проблемы и направления проведения реформы системы прокурорского надзора в гражданском и административном процессах в КНР. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.chinazone.ru/i/1/n17.htm>

<sup>336</sup> См.: ДРОБЫШЕВСКИЙ ВЛАДИСЛАВ СТАНИСЛАВОВИЧ. ПРАВО И ПОЛИТИКА СОВРЕМЕННОГО КИТАЯ: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕТЕРМИНАЦИИ. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://elibrary.ru/item.asp?id=15177145>

сделать только прокуратура вышестоящего уровня. Уравнивание в кассационном процессе уровня суда и прокуратуры, сможет повысить его эффективность, это так же соответствует организационному принципу "решать противоречия на низовом уровне"<sup>337</sup>;

4. Четко определить сроки по всем этапам кассационного делопроизводства<sup>338</sup>.

Таким образом, необходимо сбалансировать интересы граждан, организаций, судебной и исполнительной власти в условиях китайской практики, при этом предусмотреть включение антикоррупционных мер в систему гражданского и административного делопроизводства и в практику взаимодействия суда и прокуратуры.

*Симакова У.С. – студент Российского университета дружбы народов [r.d.grebnev@gmail.com]*

---

<sup>337</sup> См.: Современные проблемы и направления проведения реформы системы прокурорского надзора в гражданском и административном процессах в КНР. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.chinazone.ru/i/1/n17.htm>

<sup>338</sup> См.: Там же

**ПОНЯТИЕ ПРАВ ИНВАЛИДОВ И КРУГ ЛИЦ,  
ПОДЛЕЖАЩИХ ПРОКУРОРСКОЙ ЗАЩИТЕ**  
Синельщикова Е.Ю.

Термин «инвалид» происходит от латинского корня valid – «действенный, полноценный, могущий», в буквальном смысле означает «непригодный», «неполноценный».

В понятие «инвалидность» в зависимости от культурного, социального, политического контекстов вкладывается различное содержание. Легальное понятие инвалидности в России впервые было дано в Законе Российской Федерации от 20.11.1990 № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

Инвалидность определялась как нарушение здоровья человека со стойким расстройством функций организма, приводящее к полной или значительной потере профессиональной трудоспособности или к существенным затруднениям в жизни.

Понятие «инвалид» определено в Федеральном законе от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 1).

Инвалид - это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Под ограничением жизнедеятельности понимается полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

На современном этапе инвалидность понимается не как личностная трагедия, а как социально обусловленное явление, делается акцент на барьерах во внешней среде, на том, что нужно изменить в общественном устройстве для того, чтобы инвалид мог почувствовать себя полноценным человеком.

В России права инвалидов на участие в жизни общества и защита их интересов закреплены федеральным законодательством и рядом подзаконных актов. Они направлены на предоставление инвалидам равных с другими гражданами возможностей реализации гражданских, экономических, политических и других конституционных прав и свобод.

Социальный характер государства, установленный в качестве основы конституционного строя Российской Федерации, предполагает заботу о тех членах общества, которые в силу ограниченных возможностей, вызванных различными жизненными факторами, оказываются неспособными обеспечить необходимый уровень жизни для себя и нетрудоспособных членов семьи.

В Основном законе государства права и свободы инвалидов отдельно не оговариваются, а предоставляются наряду со всеми гражданами России, предусматривая тем самым их равноправие.

Содержание и смысл взаимоотношений человека и государства определяется не только объемом декларированных прав и свобод, но и уровнем их защиты.

Мировое сообщество давно признает значимость проблемы защиты прав инвалидов. Первым международным правовым актом, предусматривающим всеобъемлющую защиту гражданских, политических, экономических, социальных, культурных прав инвалидов, стала Конвенция о правах инвалидов 2006 г. (далее - Конвенция)<sup>339</sup>, которая ставит своей целью поощрение, защиту и обеспечение полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод.

Так, в ч. 1 ст. 28 Конвенции закреплено право инвалидов на

---

<sup>339</sup> Конвенция о правах инвалидов принята 13.12.2006 Резолюцией 61/106 Генеральной Ассамблеи ООН // СПС "КонсультантПлюс" (документ опубликован не был).

достаточный жизненный уровень для них самих и их семей, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Для России имплементация норм международного права происходит постепенно, поскольку их реализация сопряжена с применением дополнительных мер правового характера на национальном уровне.

Федеральным законом от 03.05.2012 № 46-ФЗ Россия ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов, хотя и не подписала Факультативный протокол к Конвенции, закрепляющий механизм защиты прав инвалидов в случае нарушения государством-участником положений Конвенции.

Ратификация Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов является показателем готовности страны к формированию условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных и других прав инвалидов. В данном международном правовом акте определены принципы, на которых должна строиться правовая политика государства в отношении инвалидов в целях обеспечения им достаточного жизненного уровня и реализации их прав.

Всем социально незащищенным категориям населения необходимы меры государственной поддержки. Однако все ли нуждаются в прокурорской защите?

Прокуратура Российской Федерации является одним из элементов конституционной системы защиты прав и свобод человека в России. Предназначение её закреплено в статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой в правовом государстве человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» одно из основных направлений деятельности прокуратуры – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Виды прав и свобод

граждан, исполнение и соблюдение которых является предметом прокурорского надзора, законодатель не конкретизировал. По смыслу Закона прокуратура надзирает за соблюдением всех прав и свобод гражданина во всех правоотношениях.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен как основное направление деятельности органов прокуратуры (п.1). Прокуроры обязаны осуществлять его независимо от поступления информации о нарушениях законности, используя для этого право участия в заседаниях законодательных (представительных), исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также периодические проверки<sup>340</sup>.

Вследствие универсальности своей компетенции и постоянной нацеленности на принятие всего арсенала предоставленных полномочий во всех сферах правоотношений прокурор сегодня – самый авторитетный представитель государства, от своевременности вмешательства которого зачастую зависит и получение гражданами заработной платы, и поступление горячей воды в водопровод, и защита предпринимателей от произвола чиновников, и беспрепятственный доступ к водным объектам, и воинский учет, и порядок проведения выборов.

Одна из насущных проблем, стоящих сегодня перед прокуратурой, - освобождение прокуратуры от несвойственных ей функций и смещение акцентов в ее деятельности на

---

<sup>340</sup> Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан//Законность. 2012. № 9.



правоотношения, приобретающие повышенное общественное значение<sup>341</sup>.

Представляется, что в перспективе правозащитная деятельность органов прокуратуры должна приобрести новые формы и содержание, должен быть пересмотрен вопрос о приоритетах прокурорского надзора. На протяжении последних двадцати лет главным направлением деятельности считается охрана прав и законных интересов граждан. Однако, как справедливо указывается практиками, прокурор изначально в России, да и за рубежом – это государственный юрисконсульт, адвокат государства. Главное назначение прокуратуры видится в укреплении единства Российской Федерации<sup>342</sup>.

Обозначенное предпочтение государственным интересам не должно приводить к забвению интересов личности. Сложившиеся на сегодня перекосы в выборе предмета надзора в социальной сфере необходимо устранить. Без должного прокурорского внимания не должны оставаться такие направления и сферы надзора, где без участия и вмешательства прокурора устранение нарушений действительно невозможно.

Уязвимость социального положения инвалидов и неспособность самостоятельной реализации и отстаивания своих прав и законных интересов придают особую значимость осуществлению прокурорского надзора за соблюдением прав этой социально незащищенной категории граждан. Именно права и свободы этой категории граждан не должны оставаться без внимания прокуроров. При разрешении обращений и решении вопроса о вмешательстве прокурора для защиты прав лиц с ограниченными возможностями наличие инвалидности следует

---

<sup>341</sup> Васюшкин В. Пределы прокурорского надзора// Законность. 2010. № 11.

<sup>342</sup> Стенограмма заседания Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 12.02.2014. Выступление депутата Синельщикова Ю.П.

считать уважительной причиной, по которой лицо не может самостоятельно отстоять свои права и законные интересы.

На приоритетность данного направления надзорной деятельности прокуратуры указывает и вышеупомянутый Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 (п.6).

В органы прокуратуры поступают неединичные жалобы и заявления граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите, значительная часть которых направляется через Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, по данным отдела по обеспечению Приемной Государственной Думы Управления информационно-технологического и документационного обеспечения в течение осенней сессии 2013 года из представителей льготных категорий граждан чаще других обращались инвалиды (51%), ветераны труда и труженики тыла (18%), участники и ветераны Великой Отечественной войны (10%).

Необходимо с особой тщательностью подходить к рассмотрению доводов, изложенных не только в обращениях конкретных граждан-инвалидов, но и организаций, в том числе общественных, ими созданных: Всероссийское общество инвалидов, Всероссийское общество глухих, Всероссийское общество слепых и другие.

Изучение статистики за 3 последних года показало, что прокуроры субъектов Российской Федерации проводили значительную работу в этой сфере. Практика показывает, что многие социально незащищенные граждане восстанавливают свои права именно на досудебной стадии, поскольку судебные процедуры сегодня весьма длительны и связаны со значительными материальными и временными затратами<sup>343</sup>.

---

<sup>343</sup> Паламарчук А.В. Деятельность органов прокуратуры по надзору за соблюдением социальных прав граждан//Законность. 2012. № 9.

Однако на фоне общих показателей результатов надзорной деятельности прокурора данные цифры весьма незначительны. Доля выявленных нарушений прав инвалидов составляет 3,5% от числа нарушений в сфере прав и свобод человека и гражданина и только 2% от общего числа установленных прокурором нарушений действующего законодательства.

Данные цифры говорят о нечеткости пределов надзора, позволяющих прокурорам выполнять работу, которую призваны выполнять иные государственные органы. Подменой системы государственного контроля органы прокуратуры возлагали ранее и возлагают теперь на себя выполнение действий, несовместимых с их правовым статусом.

Оценка эффективности работы по количеству, а не по качеству сделанного втягивает прокуроров в постоянную гонку с показателями предыдущих лет. Ежегодный рост количества вынесенных актов прокурорского реагирования не может не сказаться на их качестве, а также на загруженности прокурорских работников, которым становится некогда проводить проверки, отвечающие стоящим перед прокуратурой задачам.

Существенно затрудняет осуществление прокурорского надзора за соблюдением прав указанной категории граждан и отсутствие полных и объективных данных о количестве инвалидов в нашей стране.

В Российской Федерации в настоящее время насчитывается около 13 млн. инвалидов, что составляет 8,8 % населения страны<sup>344</sup>.

Вместе с тем, реальную ситуацию с инвалидностью в стране указанные цифры не отражают. В соответствии с действующими правилами признание гражданина инвалидом носит заявительный характер. Человек должен самостоятельно обратиться в бюро по месту жительства для прохождения медико-

---

<sup>344</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации:  
URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-76826/>

социальной экспертизы, установления группы инвалидности и получения индивидуальной программы реабилитации. Однако оформление данной программы зачастую служит препятствием по признанию гражданина инвалидом. Уже на этом этапе немалая часть людей с ограниченными возможностями выпадает из официального статуса «инвалидов».

Признание лица инвалидом осуществляется на основании постановления Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом» при проведении медико-социальной экспертизы исходя из комплексной оценки состояния организма гражданина на основе анализа его клинико-функциональных, социально-бытовых, профессионально-трудовых и психологических данных с использованием классификаций и критериев, утверждаемых Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации<sup>345</sup>.

Медико-социальная экспертиза гражданина производится в учреждении по месту его жительства либо по месту прикрепления к государственному или муниципальному лечебно-профилактическому учреждению здравоохранения.

В зависимости от степени ограничения жизнедеятельности, обусловленного стойким расстройством функций организма, возникшего в результате заболеваний, последствий травм или дефектов, гражданину, признанному инвалидом, устанавливается I, II или III группа инвалидности. Обычно инвалидность устанавливается на определенный срок: инвалидность I группы – на два года, II и III группы – на один год.

---

<sup>345</sup> Приказ Минздравсоцразвития Российской Федерации от 23.12.2009 № 1013н «Об утверждении классификаций и критериев, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» (зарегистрировано в Минюсте РФ 11.03.2010 № 16603).

Федеральные государственные учреждения медико-социальной экспертизы определяют причины инвалидности, так как от этого зависит предоставление соответствующих льгот.

В качестве таковых указываются: общее заболевание, трудовое увечье, профессиональное заболевание, инвалидность с детства, инвалидность с детства вследствие ранения (контузии, увечья), связанная с боевыми действиями в период Великой Отечественной войны, военная травма, заболевание, полученное в период военной службы, инвалидность, связанная с катастрофой на Чернобыльской АЭС, последствиями радиационных воздействий и непосредственным участием в деятельности подразделений особого риска, а также иные причины, установленные законодательством Российской Федерации.

Подтверждение инвалидности и нетрудоспособности лица производится путем прохождения им переосвидетельствования в органе медико-социальной экспертизы.

В настоящее время инвалидами стали признаваться не только лица, у которых снижена или утрачена трудоспособность, но и граждане, имеющие другие ограничения жизнедеятельности (самообслуживание, передвижение, общение, ориентация, контроль за своим поведением, обучение). Калеки, слепые, глухие, немые люди с нарушенной координацией движения, полностью или частично парализованные признаются инвалидами в силу очевидных отклонений от нормального физического состояния человека.

Инвалидами признаются также лица, которые не имеют внешних отличий от обычных людей, но страдают заболеваниями, не позволяющими им трудиться в разнообразных сферах так, как это делают здоровые люди. Например, человек, страдающий ишемической болезнью сердца, не способен выполнить тяжелые физические работы, но умственная деятельность ему вполне по силам.

Учитывая изложенное, при разрешении обращений граждан и необходимости вмешательства прокуратуры

необходимо устанавливать, относится ли гражданин к категории лиц с ограниченными возможностями. Информацию об этом он может получить из справки медико-социальной экспертизы, в которой указываются группа инвалидности и степень ограничения способности к трудовой деятельности, и индивидуальной программы реабилитации инвалида.

Вместе с тем, обязанность по предоставлению указанных документов на заявителя-инвалида не возложена. Принятие решения о предоставлении указанной информации об инвалидности лежит на таком заявителе.

Облегчение ситуации с идентификацией гражданина – инвалида видится в Федеральном реестре инвалидов, создание которого в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов планируется к 2015 году. Он будет представлять не просто список людей с ограниченными возможностями здоровья. В нем в том числе будет учитываться потребность инвалидов в технических средствах реабилитации и их обновлении. Доступ прокурора к такому реестру должен быть обеспечен.

В настоящее время такой законопроект рассматривается в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

От инвалидности следует отличать временную нетрудоспособность работника, осуществляющего свою деятельность по трудовому договору. В Федеральном законе от 24.07.1998 № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний»<sup>346</sup> трудоспособность определяется как способность человека к выполнению работы определенной квалификации, объема и качества. Исходя из положений действующего законодательства временную нетрудоспособность можно определить как выраженное в процентах стойкое снижение

---

<sup>346</sup> Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3803.

способности застрахованного осуществлять профессиональную деятельность. Причинами временной нетрудоспособности являются: заболевания, травмы, отравления и иные состояния, связанные с временной потерей трудоспособности, долечиванием в санаторно-курортных организациях, при необходимости ухода за больным членом семьи, в связи с карантином, на время протезирования в стационарных условиях, в связи с беременностью и родами.

Подтверждается временная нетрудоспособность больничным листком, выданным в установленном порядке.

Малая информированность инвалидов о своих правах, полномочиях прокурора и бесплатности защиты их интересов прокурором как в органах государственной власти, так и в суде также отрицательно сказывается на состоянии надзора в указанной сфере. Источники информации не являются обязательными и релевантными, поэтому информация часто носит случайный и не всегда достоверный характер. Как следствие инвалид не всегда уверен в своих правах и возможности их отстаивания прокуратурой.

Указанные проблемы ведут к латентному характеру нарушений прав инвалидов и не позволяют получить объективные данные о количестве таких нарушений.

Кроме вышеназванных причин это можно объяснить и серьезными психологическими комплексами из-за явной и скрытой дискриминации. Эта дискриминация может строиться на предубеждениях со стороны общества к тем, кого оно считает «ненормальными», либо на мнении о том, что инвалиды не могут эффективно пользоваться своими правами и исполнять свои обязанности. А действовать через представителя могут далеко не все, поскольку это требует серьезных материальных затрат. Должностные лица в свою очередь активно пользуются уязвимостью и социальной незащищенностью инвалидов.

В этой связи особую значимость приобретают возможности прокурора по информированию населения о

существующих полномочиях по защите и восстановлению нарушенных прав лиц с ограниченными возможностями.

При разрешении обращений граждан и решении вопроса о необходимости вмешательства прокурор должен исходить не только из легального определения понятия «инвалид», но и учитывать иные социально-экономические факторы: проживание человека совместно с другими членами семьи, способными оказать необходимую помощь, уровень его дохода и степень физической активности и др. Проведение такой оценки прокурором возможно лишь на основе имеющейся в обращении информации и исходя из собственной интуиции. Ведь при подаче заявления гражданином в органы прокуратуры обязанность по подтверждению статуса инвалида на него не возложена.

Следует учесть также вопросы доступности окружающей среды и информации для инвалидов. Бывает сложно, а иногда и невозможно человеку с нарушением опорно-двигательного аппарата или зрения выйти из своего дома и добраться до органов прокуратуры или служб почтовой связи, особенно, если необходимо использовать общественный транспорт. Кроме того, прокурорские работники не обеспечены специальными коммуникативными технологиями для общения с инвалидами по зрению и слуху (сурдоперевод и азбука Брайля), что сильно ограничивает возможность таких лиц использовать свое право на обращение в прокуратуру.

Для решения проблем доступности окружающей среды в системе здравоохранения, нотариата для лиц с ограниченными возможностями предусмотрена такая возможность оказания им помощи как выезд врача, нотариуса на дом. В системе прокуратуры эта проблема до настоящего времени не разрешена. Даже при выявлении необходимости личного прихода к заявителю-инвалиду, правовые средства для осуществления задуманного у прокурора отсутствуют.

Однако вряд ли следует отдельно закреплять подобные правомочия прокуроров. Представляется, что в таких случаях



необходимая помощь, в том числе при составлении соответствующего заявления в органы прокуратуры, лицам с ограниченными возможностями должна оказываться центрами социальной защиты граждан.

Отдельного внимания заслуживает вопрос разрешения обращений лиц, признанных судом недееспособными. Многие чиновники склонны преувеличивать количество разрешаемых обращений психически больных граждан. Надо заметить, что на долю душевнобольных приходится не более 2—3 процентов обращений. Однако, рассматриваемые жалобы свидетельствуют о том, что и права указанной категории лиц могут нарушаться, они тоже нередко нуждаются в помощи. Недопустимо обманывать этих лиц обещаниями «разобраться» и «принять меры». Формальное, высокомерное отношение к человеку с большой психикой только увеличивает его желание вести тяжбу.

Соблюдение прав инвалидов является одной из многочисленных проблем реализации прав лиц с ограниченными возможностями здоровья. Отношение общества и существующая государственная социальная политика способствуют созданию у них иждивенческих настроений и препятствуют поиску какой-либо материальной и психологической независимости от родственников и социальных служб. Ограниченный жизненный опыт, невозможность получить полноценное образование в среде своих сверстников, агрессивность окружающей среды (куда входят недоступность инфраструктуры, средств коммуникации и общий психологический климат) лишают их каких-либо перспектив в жизни. Таких людей даже не рассматривают как «трудовой ресурс». Отсутствие работы в их среде воспринимается как «нормальная» ситуация, не требующая какого-либо решения.

Законодательство в сфере защиты прав инвалидов недостаточно проработано и содержит большое количество пробелов, нормы разбросаны по различным нормативно-правовым актам, существует дублирование одних и тех же положений в нескольких нормативно-правовых актах. Так, за 2013 год

Государственной Думой Российской Федерации было рассмотрено всего 6 законопроектов в сфере защиты прав инвалидов (общее число рассмотренных – 1119).

В регулировании особенностей правового положения инвалидов отсутствует системный подход и какие-либо единые принципы.

Все это затрудняет применение действующего законодательства, а также осуществление всестороннего прокурорского надзора в указанной сфере. В этой связи особую роль приобретает выработка единого подхода к регулированию правового положения инвалидов, систематизация законодательства в указанной сфере с учетом научно разработанной позиции.

Представляется необходимым издание приказа Генерального прокурора Российской Федерации об организации прокурорского надзора за соблюдением прав инвалидов. Указанные меры позволили бы не только повысить эффективность прокурорского надзора в сфере защиты прав социально уязвимой категории населения, подчеркнуть его высокий статус в системе государственных гарантий прав лиц с ограниченными возможностями, но и в целом улучшить правовое положение инвалидов в Российской Федерации.

*Синельщикова Е.Ю. – старший прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства, прав и свобод граждан Прокуратуры города Москвы, соискатель НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации [lesinster@gmail.com]*

## **ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИЦИЯ В РОССИИ**

**Танрывердиева И.Б.**

**Управление по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды** — организационная правоохранительная структура в составе МВД России по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды.

Экологическая полиция впервые была создана в городе Набережные Челны (Республика Татарстан) в 1991 году. Через несколько лет подобная структура была создана и в городе Казани, а 16 марта 2002 года во всей республике. С 2001 года такие организации существуют в Москве и Московской области, но в Москве, однако, была сокращена с октября 2010 года. С 14 апреля 2005 года экологическая полиция существовала в Ижевске, но также была сокращена, и её функции исполняет муниципальная полиция, которая была создана в июне 2011 года. С 2008 года экологическая полиция существовала в Новосибирске. Функционировала она в течение 2 лет, в штате состояло 14 человек. Проведённая контрольно-счетной палатой проверка работы защитников природы показала, что экологическая полиция, к сожалению, не смогла улучшить ситуацию в городе.

Основными задачами экологической полиции считаются:

-выявление, пресечение и предупреждение правонарушений в области охраны окружающей природной среды;

-установление физических, юридических и должностных лиц, виновных в их совершении;

-обеспечение контроля за экологической безопасностью;

-взаимодействие с государственными природоохранными, санитарно-эпидемиологическими и другими здравоохранительными и контролирующими органами.

**Московская область** – промышленно развитый регион. И это, конечно же неизбежно влияет на состояние окружающей среды. Так как же нам защитить природу Подмосковья? Какие меры принимаются государственными органами?

**Областная целевая программа «Подмосковье».** Программа выполнялась в 2007-2008 годах. Было освоено около 400 миллионов рублей. 50 процентов средств шло на реконструкцию и строительство сооружений для защиты окружающей среды. Вторая половина пошла на воспитательную работу среди населения, на мероприятия по природоохранным территориям. Проводились дни по защите от экологической опасности. Мониторинговые исследования показывают, что у состояние атмосферного воздуха значительно улучшилось, так как спасают лесные массивы. Эта программа занимается выявлением экологических правонарушений таких как: несанкционированный мусор, выброс отходов в воду и воздух, вырубка леса. Все, что связано с воздухом, водой, землей, отходами, входит в эту компетенцию. В период весеннего нереста проводилось патрулирование водных объектов области. Возбуждено 31 уголовное дело за незаконную добычу рыбы. К административной ответственности привлечены 228 человек.

Тут может быть предусмотрена ответственность как административная, так и уголовная. Например, человек срубил в лесу несколько деревьев. Если сумма ущерба превысила 5 тысяч рублей, то он привлекается к уголовной ответственности, если менее пяти тысяч рублей, то к административной. Исходя из статистики, экологических преступлений становится всё больше. 70% от выявленных нарушений – это незаконная порубка деревьев. Весь мусор навезен самими людьми. Половину

примерно привезли пять миллионов дачников, едущих между Москвой и областью. Московская область – это едва ли не единственный регион, который начал создавать у себя индустрию по переработке мусора. Существуют восемнадцать мусороперерабатывающих предприятий, но жители часто протестуют против таких производств недалеко от дома.

#### Удмуртия

Управление по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды Министерство Внутренних Дел по Удмуртской Республике было создано 14 апреля 2005 года. До этого в России подобные организации работали лишь в трёх регионах: г. Москва, Московская область, Республика Татарстан. Бывший командир Специального Отряда Быстрого Реагирования, создал коллектив из уже опытных сотрудников полиции, которые работали до этого в самых разных службах МВД. В основах природоохранного законодательства помогали разбираться специалисты Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора, Министерства лесного хозяйства и Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды. Зачастую экологическая полиция работает совместно с коллегами из Управления по борьбе с экономическими преступлениями и Центра по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка. В сферу ответственности Управления по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды входит вся территория Удмуртии. Штат из 35 человек выполняет большой объем работы. Часто городские пейзажи портят несанкционированные свалки, а вода в реках Удмуртии загрязнена отходами. Чтобы предотвратить экологические преступления сотрудники УБПООС проводят оперативно-профилактические операции "Путина", "Охота", "Ель". Всего за пять лет работы Управлением по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей среды

выявлено более 500 преступлений и 18 тысяч правонарушений. Вред природе был причинен на сумму более 75 млн. рублей.

И только за три месяца 2010 года сотрудниками УБПОООС МВД по УР было выявлено 59 преступлений, из них по 24 преступления, которые были связаны с незаконной охотой и незаконной порубкой деревьев. Ущерб от незаконной порубки лесных насаждений только в этом году составил уже более 3,8 млн. рублей и ущерб от незаконной добычи охотничьих животных - почти 3,5 млн. рублей.

Члены Общественной палаты РФ готовят предложение о создании экологической полиции, которая будет входить в систему МВД России. По их замыслу подразделение должно будет бороться с жестокостью по отношению к животным и нарушениями природоохранного законодательства.

Экологическая полиция должна, в первую очередь, заняться расследованием преступлений в отношении животных, которыми подразделения уголовного розыска не могут заниматься из-за большого количества дел об убийствах и грабежах граждан.

Кроме того, также необходимо бороться с постоянно возрастающим числом природоохранных преступлений. Следует вводить санкции в виде штрафов. Ведь загрязнение окружающей среды не есть хорошо для нашей жизни.

*Танривердиева И.Б. – студент Российского университета дружбы народов [tanriverdieva@bk.ru]*

## ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ В ТУРКМЕНИСТАНЕ

Фокина А.И.

Институт конституционной юстиции является одним из наиболее важных государственно-правовых институтов. В наши дни склонность демократических государств к идее правового государства, разделения властей и верховенства Конституции определяет небывалую значимость конституционного контроля как инструмента защиты законности, а также прав и свобод личности.

Конституционную юстицию определяют как совокупность юридических норм, закрепляющих и регулирующих правовое положение, порядок организации, компетенцию, организационные, правовые и процессуальные формы деятельности органов конституционного контроля<sup>347</sup>.

Особый интерес как участник Содружества Независимых Государств вызывает Туркменистан, так как является единственным государством среди Содружества, которое не имеет ни Конституционного суда, ни института судебного конституционного контроля вообще<sup>348</sup>. Соответствие законов и иных нормативно-правовых актов Конституции Туркменистана определяет Меджлис (Парламент).

После обретения независимости в 1991 году система органов власти Туркменистана носила достаточно специфичный характер. Ранее в Конституции было указано два органа законодательной власти – Халк маслахаты (Народный Совет) и Меджлис, но в связи с реформой произошли некоторые изменения. В компетенцию этих органов входили вопросы, касающиеся

---

<sup>347</sup> Иванова В.И., Клишас А.А. Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М.: МАКС Пресс, 2003. С.11

<sup>348</sup> Мырзалымов Р.М. Конституционная юстиция в странах Центральной Азии – М.2013 С.5

изменений и дополнений Конституции, а также соответствия нормативных актов Конституции и законам страны.

Рассматривать существование Халк маслахаты можно как воплощение культурных ценностей Туркменистана. Среди вопросов, относящихся к его компетенции, как уже отмечалось, было принятие решений по вопросам целесообразности изменения или дополнения действующей Конституции или принятие новой.

Однако согласно изменениям, произошедшим в Конституции в 2008 году, Народный Совет прекратил свое существование на государственном уровне, его полномочия были переданы Меджлису и Президенту. В настоящее время Халк маслахаты является местным органом власти. Давая оценку такому органу, как Халк маслахаты, автор приходит к выводу, что он уникальным образом совмещал в себе все элементы всех трех ветвей государственной власти.

В Конституции закреплено, что высшую государственную власть и управление в Туркменистане осуществляют Президент Туркменистана, Меджлис Туркменистана, Кабинет Министров Туркменистана, Верховный суд Туркменистана<sup>349</sup>.

Как уже отмечалось, законодательная власть принадлежит Меджлису (Парламенту) Туркменистана. Меджлис состоит из 125 депутатов, которые избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок полномочий депутатов Меджлиса составляет 5 лет. Согласно Закону «О Меджлисе» депутаты являются полномочными представителями народа, обладают всей полнотой прав, обеспечивающих их деятельность в Меджлисе<sup>350</sup>.

В соответствии с Конституцией Туркменистана в компетенцию Меджлиса входит рассмотрение вопросов, касающихся соответствия или несоответствия нормативных

---

<sup>349</sup> См. ст. 48 Конституции Туркменистана от 18.05.1992 ( по состоянию на 26.09.2008 года)

<sup>350</sup> См. ст. 31 Закона Туркменистана «О Меджлисе» от 09.01.2009



правовых актов органов государственной власти и управления Конституции Туркменистана<sup>351</sup>. Также говорится, что при рассмотрении вопросов о соответствии или несоответствии нормативных актов органов государственной власти и управления Меджлис исходит из презумпции их конституционности.

При проверке конституционности оспариваемого нормативного акта Меджлис устанавливает соответствие его Конституции Туркменистана<sup>352</sup>:

- 1) по содержанию и форме норм;
- 2) с точки зрения определения компетенции между государственными органами;
- 3) по порядку принятия, подписания, опубликования и введения в действие.

Меджлис, осуществляя рассмотрение нормативных актов, не связан доводами и соображениями сторон. Также он может выносить решения и в отношении тех актов, которые основаны уже на проверенных актах или которые воспроизводят отдельные его положения, даже если они не были указаны в предложении.

Субъектами, которые вправе «запустить механизм» проверки конституционности акта, являются: Президент Туркменистана, депутаты Меджлиса, Кабинет Министров и Верховный суд<sup>353</sup>. Также запросить определения конституционности норм могут различные министерства и ведомства, органы местной власти и самоуправления, предприятия, учреждения и организации, независимо от форм собственности, граждане, но для этого им необходимо обратиться к субъектам, которые обладают правом быть инициаторами предложений о проверке конституционности.

Решения, принятые Меджлисом о конституционности актов и в пределах его компетенции, являются обязательными для

---

<sup>351</sup> См. ст. 63 Конституции Туркменистана от 18.05.1992

<sup>352</sup> См. ст. 51 Закона Туркменистана «О Меджлисе» от 09.01.2009

<sup>353</sup> См. Ст. 50 Закона Туркменистана «О Меджлисе» от 09.01.2009

исполнения на всей территории Туркменистана для всех государственных органов, организаций, независимо от форм собственности, общественных объединений, должностных лиц и граждан. Согласно ст. 52 Закона Туркменистана «О Меджлисе» те решения, которые Меджлис направляет органам и должностным лицам должны быть ими рассмотрены, после чего эти органы должны выслать ответы Меджлису в установленные им сроки, если иное не установлено законодательством Туркменистана. При отказе, уклонении от рассмотрения, нарушении сроков, неисполнении или ненадлежащем исполнении решений Меджлиса эти органы несут ответственность в соответствии с законодательством Туркменистана.

Также по Конституции Туркменистана в полномочия Меджлиса помимо рассмотрения вопросов, которые касаются соответствия или несоответствия нормативных актов Конституции также входит осуществление контрольных функций за исполнением законов Туркменистана. Согласно ст. 53 Закона «О Меджлисе» Меджлис на основании ст. 63 Конституции Туркменистана может создавать органы, через которые будет осуществлять контрольные полномочия. Осуществление контрольных полномочий «заключается в том, чтобы, не вмешиваясь в хозяйственную деятельность исполнителей законов, в пределах предоставленных Меджлису полномочий вести постоянный мониторинг влияния действующих и вновь принимаемых законов, вносимых изменений и дополнений в законы на жизнь общества, а также выявлять факты их отставания от требований реформ, проводимых в стране, их неправильного применения и принимать меры по их исполнению»<sup>354</sup>.

Меджлис в случае необходимости может информировать Президента Туркменистана, Председателя Кабинета Министров о ходе исполнения законов, о мерах, которые были предприняты, о сделанных выводах, о проведенных мероприятиях, которые

---

<sup>354</sup> См. ст. 54 Закона Туркменистана «О Меджлисе» от 09.01.2009

связаны с введением в законодательную систему страны новаций, оказывающих какое-либо влияние на жизненные интересы граждан Туркменистана.

При Меджлисе существуют комитеты и комиссии, которые согласно Закону «О Меджлисе» содействуют проведению в жизнь законов и других актов, принятых Меджлисом и осуществляют контроль за их исполнением.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что реализация конституционного контроля в Туркменистане в наибольшей степени отличается от остальных стран СНГ, так как специализированный орган здесь не создается вообще.

*Фокина А.И. - студент Юридического института Российского университета дружбы народов [fokinok@yandex.ru]*

## **ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РЕЙДЕРСТВО**

**Харитонов А.Н.**

Распространившаяся в России практика рейдерских захватов коммерческой собственности с противоправным использованием инструмента уголовного преследования является серьезной государственной проблемой и требует принятия срочных мер уголовно-правового характера.

Такое перераспределение собственности, основанное на уголовно-правовых нормах, противоречащих общеправовым и общепризнанным принципам международного права, а также на толковании, искажающем правовую норму, является, по существу, антиконституционным, не позволяет создать современную рыночную экономику, наносит ущерб самой идеи правового государства.

Очевидная неэффективность современного уголовного законодательства в сфере экономики нуждается в комплексной модернизации - пересмотре ряда положений УК РФ и УПК РФ.

Сегодня для рейдерства характерна тенденция, при которой имущество (активы) хозяйствующих субъектов незаконным путем, вопреки воле их учредителей (участников) или органов управления, посредством инициирования корпоративных конфликтов переходит в собственность других лиц, т.е. фактически захватывается.

В числе основных факторов распространения сравнительно нового криминального явления - незаконного присвоения прав на владение и управление хозяйствующими субъектами и их активами (рейдерства) - следует назвать существенные упущения на первоначальном этапе проведения реформ в социально-экономической, политической, правоохранительной и иных сферах государственной деятельности, значительное ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы, отсутствие эффективной политики государственного управления в Российской

Федерации.<sup>355</sup> В настоящее время рейдерство как вид преступной деятельности носит организованный характер, совершается с использованием пробелов в законодательстве, с коррупционным привлечением государственных, административных и силовых ресурсов и в целом представляет реальную угрозу экономической безопасности Российской Федерации.

Фактически рейдерство стало одним из видов высокодоходного криминального бизнеса, основной формой незаконного перераспределения. перераспределения собственности после периода ее насильственного передела преступными сообществами в 1990-х гг. Беспрецедентный передел собственности направлен на захват как отдельных предприятий, так и крупных холдингов, контролирующих целые отрасли народного хозяйства. Можно говорить о второй, «теневой» приватизации, которая осуществляется не государством, а олигархическими группами путем изъятия у законных собственников акций и других активов приватизированных компаний и, где это возможно, государственных стратегических предприятий, включая реструктурируемые отрасли.

Характерным признаком корпоративных отношений в современной российской экономике является наличие компаний, специализирующихся в области рейдерских захватов («рейдеров»), так как полуполигальные схемы захвата предприятий и вывода активов зачастую более доступны и требуют меньших затрат, чем законные способы ведения бизнеса.

По оценкам экспертов, криминальная деятельность преступных групп по поглощению хозяйствующих субъектов и их активов (рейдерства) приносит им доходы, сопоставимые с бюджетом некоторых субъектов РФ. Тем самым наносится огромный ущерб промышленным предприятиям, учреждениям, частным организациям и в итоге экономическому прогрессу России в целом.

---

<sup>355</sup> См., например: *Максимов С.В.* Госрейдерство как средство нелегального перераспределения собственности // Криминологический журнал. 2008. № 2

В корпоративных конфликтах стали применяться такие средства, как злоупотребление правом, использование отдельными акционерами юридического лица известной неопределенности и противоречий в законодательстве в корыстных целях, так называемый корпоративный шантаж, имеющий существенные негативные последствия и направленный на создание препятствий в осуществлении акционерным обществом нормальной хозяйственной деятельности, в целях понуждения последнего к выкупу акций, принадлежащих акционеру, по цене, в значительной мере превышающей рыночную.

Рейдерские захваты и корпоративный шантаж в России связаны с такими угрозами экономической безопасности, как увеличение коррумпированности государственных служащих и представителей судейского корпуса; повышение уровня безработицы; уклонение от уплаты налогов; монополизация ряда сегментов рынка; утрата конкурентоспособности; разрушение и спад производства; дискредитация представителей федеральной и региональной власти, правоохранительных органов и судов; ухудшение инвестиционного климата; деформация правовой идеологии и распространение правового нигилизма; активизация процессов отмывания денег, полученных преступным путем. Рейдерство наносит вред государственным интересам, охраняемым законом правам отдельных юридических лиц и граждан, подрывает основы частной собственности и предпринимательства, что свидетельствует о возникновении и развитии новых форм организованной экономической преступности, ее глубоком проникновении в систему экономических отношений.

В 2008-2010 гг. вопросы противодействия рейдерству были объектом внимания высших органов власти. Одним из приоритетных направлений деятельности Правительства РФ в сфере обеспечения национальной безопасности на период до 2012 г. являлось осуществление комплекса мероприятий по противодействию криминальным захватам имущественных комплексов (рейдерству), причиняющим значительный ущерб экономике и имеющим большой общественный резонанс.

Неэффективность таких мер очевидна и подтверждается статистикой. Так, ежегодно в России лишь по 10-15% фактов рейдерских захватов возбуждаются уголовные дела. Вследствие этого большое число лиц, совершающих их, остаются безнаказанными. Между тем, по официальным данным Национального антикоррупционного комитета России, ежегодно происходит до 730 тыс. таких захватов. Кроме того, лишь по 10-16% возбужденных уголовных дел рассматриваемой категории выносятся судебные решения. Это обусловлено в большей мере низкой эффективностью деятельности правоохранительных органов, а также несовершенством норм уголовного закона, применяемых в отношении «рейдеров».

В этих условиях стратегической государственной задачей на обозримую перспективу становится эффективное противодействие криминальному присвоению прав на владение и управление хозяйствующими субъектами и их активами.

Правоприменительная практика свидетельствует о необходимости осуществления ряда политических, организационных, социально-экономических, законодательных и иных мер, направленных на противодействие рейдерству, снижению числа корпоративных конфликтов, защиту прав и законных интересов инвесторов. Такие меры должны носить комплексный, межотраслевой характер и учитывать охранительные и регулятивные возможности не только цивилистических отраслей права, но и права отраслей криминального цикла, в том числе уголовного права.

К сожалению, наименее соответствующим современному уровню развития экономических отношений остается уголовное законодательство. Действующий уголовный закон далеко не в полной мере выполняет свою охранительную и, как мы полагаем, регулятивную функцию в таком наиболее значимом сегменте экономики, как сфера корпоративных отношений. УК РФ был принят в 1996 г. в условиях иной экономической политики. В то время корпоративные отношения только зарождались, и посягающие на них преступления в нем предусмотрены не были. УПК РФ также не лишен недостатков в аспекте заявленной темы исследования.

В этой связи особое значение приобретает реформирование права отраслей криминального цикла в целях обеспечения надежной защиты прав и законных интересов хозяйствующих субъектов и иных участников корпоративных отношений от рейдерства и корпоративного шантажа с учетом положительного опыта англосаксонской и континентальной моделей права.

Особенность экономической ситуации в России в настоящее время такова, что значительная часть гражданско-правовых институтов не может нормально функционировать без административно-правового, уголовно-правового, уголовно-процессуального, криминалистического и криминологического обеспечения, которое необходимо для становления цивилизованных рыночных отношений. Вместе с тем совершенствование норм об уголовной или административной ответственности лиц, совершающих противоправные деяния в сфере корпоративных отношений, невозможно без одновременного внесения изменений и дополнений в корпоративное законодательство.

Традиционный, «классический» подход к предупреждению преступлений, основанный на социальной профилактике, является оптимальным в условиях стабильного государства, последовательно осуществляющего социальную политику. В современной России, где процессы криминализации экономики имеют тенденцию к расширению, на первый план выходит декриминализация экономических отношений. В этом отношении целесообразным представляется проведение оперативно-профилактических операций.

Идеология стратегии противодействия рейдерству должна включать: а) оптимизацию роли государства в регулировании экономических процессов; б) ориентацию прежде всего на достижение национальных (а не частных и корпоративных) интересов.

Необходима разработка взвешенной и ресурсно-обеспеченной целевой программы по противодействию преступности в сфере корпоративных отношений в целом и преступлениям, связанным с криминальным присвоением прав на владение и управление хозяйствующими субъектами и их активами (рейдер-



ством), которая должна быть сориентирована на устранение всего комплекса факторов, приводящих к разрастанию, укреплению и появлению новых, изощренных видов организованной экономической преступности. К разработке такой программы следует привлечь квалифицированные научные коллективы страны, опытных специалистов-практиков, представляющих различные отрасли знаний: экономику, право, управление, социологию, политологию и др.

Требуется внесение ряда изменений в законодательство. Причем противодействие рейдерству будет эффективным лишь при одновременном совершенствовании уголовного, уголовно-процессуального, гражданского, административно-правового и другого законодательства.

Определенные шаги по пути совершенствования уголовно-правового механизма противодействия рейдерству были предприняты в 2009-2010 гг.<sup>356</sup> Однако этого оказалось недостаточно для того, чтобы нейтрализовать негативную тенденцию ежегодного увеличения числа рейдерских захватов.

Данные официальной статистики не соответствуют действительному положению дел с преступлениями на рынке ценных бумаг, являющимися высоколатентными в силу разных причин, в том числе из-за несовершенства уголовного закона. Требуется внесение

---

<sup>356</sup> См.: Федеральный закон от 30 октября 2009 г. № 241-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 44. Ст. 5170; Федеральный закон от 1 июля 2010 г. № 147-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2010. № 27. Ст. 3431.

изменений в ст. 185 УК РФ, предусматривающую ответственность за злоупотребления при эмиссии ценных бумаг. Сроки наказания за совершение этих деяний не соответствуют общественной опасности содеянного, и категоричность деяния определена неправильно, что не способствует построению эффективной уголовной политики

противодействия экономической преступности в целом и рейдерству в частности.

Завышен и размер крупного ущерба. Это позволяет виновным в злоупотреблениях при эмиссии ценных бумаг избегать ответственности. Ущерб должен быть аналогичным тому, который был ранее определен в отношении большинства преступлений в сфере экономической деятельности (т.е. превышающим 250 тыс. руб. - прим. к ст. 169 УК РФ в ранее действовавшей ред.).

Аналогичные замечания (в части необоснованного завышения законодателем размера крупного ущерба и несоответствия максимальных сроков наказания общественной опасности содеянного) следует высказать и в отношении ст. 185<sup>1</sup>, 185<sup>2</sup>, 185<sup>3</sup> и 185<sup>4</sup> УК РФ.

Кроме того, конструкция ст. 185<sup>2</sup>, 185<sup>3</sup> и 185<sup>4</sup> УК РФ является, на наш взгляд, ошибочной и должна быть изменена с учетом следующих правил: основной состав - формальный, квалифицированный состав - материальный. В этих целях необходимо исключить из первых частей соответствующих статей указание на причинение крупного ущерба или извлечение дохода в крупном размере.

Формулирование обозначенных составов преступлений как формальных позволит осуществлять уголовное преследование злоумышленников уже на этапе фальсификации соответствующих решений.

Требуется также криминализировать деяния, предусмотренные ст. 170, 185<sup>2</sup>, 185<sup>4</sup>, 185 УК РФ, совершенные в составе группы лиц по предварительному сговору, организованной группы или пре-

ступного сообщества. Это обусловлено тем, что рейдерские захваты и другие корпоративные преступления совершаются не единолично, порой численность организованных групп составляет несколько десятков человек.

Предлагается также дополнить ч. 1 ст. 185<sup>5</sup> УК РФ после слов «или об избрании управляющей организации либо управляющего» словами «или об утверждении реестродержателя ценных бумаг общества и условий договора с ним, а также о расторжении договора с ним», а также после слов «путем размещения дополнительных акций» словами «или об определении цены имущества, цены размещения и выкупа эмиссионных ценных бумаг».

В целях криминализации деяний, направленных на инициирование и использование заведомо неправосудных решений суда по гражданскому делу,

целесообразно дополнить УК РФ ст. 301 «Фальсификация доказательств по гражданскому делу», а также внести изменения в ст. 303 УК РФ.

Использование неправосудного решения в целях рейдерского захвата также должно быть криминализовано. В связи с этим необходимо дополнить УК РФ ст. 187<sup>1</sup> «Использование заведомо подложного или неправосудного судебного решения».

Актуальным представляется внесение в УК РФ нормы, криминализирующей корпоративный шантаж, - ст. 201<sup>1</sup> «Злоупотребление правами участника (акционера) юридического лица».

В целях единообразного понимания содержания понятия «ущерб» в правоприменительной практике по отношению к преступлениям в сфере корпоративных отношений необходимо дополнить примечание к ст. 169 УК РФ абзацем следующего содержания:

«Под ущербом в статьях главы 22 и 23 настоящего Кодекса понимаются материальный и другие виды имущественного вреда (убытков). В содержание ущерба (убытков) включается как реальный ущерб, так и упущенная выгода. Не включаются в ущерб нематериальные виды вреда, в том числе моральный вред».

В целях повышения уровня защищенности прав и законных интересов инвесторов необходимо дополнить УК РФ следующими статьями:

ст. 201<sup>2</sup>, предусматривающей ответственность за умышленное нарушение членами органов управления хозяйственного общества правил одобрения крупной сделки или сделки, в совершении которой имеется заинтересованность;

ст. 201<sup>3</sup>, предусматривающей ответственность за искажение данных финансовой или иной отчетности хозяйственного общества, ценные бумаги которого обращаются на торгах организаторов торговли на рынке ценных бумаг;

ст. 201<sup>4</sup>, устанавливающей ответственность за злоупотребление полномочиями оценщика, за заведомо недостоверную оценку имущества лицом, уполномоченным в соответствии с законодательством РФ осуществлять оценочную деятельность.

Необходимо также дополнить УК РФ уголовно-правовыми мерами, влекущими неблагоприятные правовые последствия для юридических лиц, отнеся такие последствия не к уголовному наказанию, а иным мерам уголовной ответственности, предусмотренным в разд. VI УК РФ. Например, посредством дополнения данного раздела гл.15 «Меры уголовно-правового характера, применяемые к юридическим лицам».

Требуется закрепить право прокурора обращаться в кассационную или надзорную инстанцию арбитражного суда или суда общей юрисдикции с представлением об отмене неправосудного решения по гражданскому делу, препятствующего предъявлению обвинения, вынесению обвинительного приговора или иному решению уголовного дела по существу. Неправосудные решения судов по гражданским делам затрагивают не только частные, но и публичные интересы, и именно прокурор как должностное лицо, осуществляющее от имени государства надзор за законностью, должен быть наделен данным правом.

Кроме того, представляется необходимым внести изменения в ст. 115 УПК РФ, закрепив право наложения ареста на имущество при отсутствии подозреваемых и обвиняемых в случае установления, что такое имущество получено преступным путем. Данная мера будет реализовываться на стадии следствия с тем, чтобы лишить злоумышленников возможности распорядиться похищенным имуществом (продать его добросовестному приобретателю и т.п.).

По нашему мнению, несовершенным является порядок возбуждения уголовных дел по признакам составов преступлений, предусмотренных гл.23 УК РФ: уголовное дело может возбуждаться только по заявлению организации, интересам которой причинен вред, или с ее согласия. Наиболее существенный недостаток уголовного закона заключается в неверном указании на субъект согласования решения о возбуждении уголовного дела. Руководителям коммерческих и иных организаций вменено в обязанность давать согласие на возбуждение уголовного дела в случае совершения указанных преступлений. Между тем, как свидетельствуют данные, полученные в ходе изучения и обобщения следственной и судебной практики, более 70% злоупотреблений своими полномочиями совершают эти лица. Получается, что они должны давать согласие на возбуждение уголовного дела против самих себя.

Учитывая сказанное, необходимо по аналогии с гражданским законодательством закрепить правомочие подавать заявление о возбуждении уголовного дела в отношении виновных указанных субъектов члену (членам) коллегиального исполнительного органа (совета директоров, наблюдательного совета) общества; акционеру (акционерам), владеющему в совокупности не менее чем 1% размещенных обыкновенных акций общества; участнику общества с ограниченной (дополнительной) ответственностью.

Кроме того, использование в ст. 23 УПК РФ термина «руководитель организации» не согласуется с гражданским законодатель-

ством и соответствующими законами о хозяйственных обществах, где такое лицо именуется «лицом, осуществляющим функции единоличного исполнительного органа общества». Поэтому УПК РФ должен быть приведен в соответствие с нормами гражданского законодательства.

Для реализации обозначенных предложений необходимо внесение изменений в ст. 23 УПК РФ «Привлечение к уголовному преследованию по заявлению коммерческой или иной организации» и в примечание 2 к ст. 201 УК РФ «Злоупотребление полномочиями».

Целесообразно также обеспечить единообразие терминологии гражданского и уголовного законодательства. Экономические преступления по своей природе находятся на «стыке» отраслей права, поэтому необходимо минимизировать ситуации, когда гражданское законодательство препятствует реализации уголовно-правовых норм.

Высказанные нормотворческие предложения, безусловно, требуют оценки ученых и иных специалистов. Необходимо также учитывать, что частые изменения законодательства не способствуют его стабильности и негативно влияют на правоприменительную практику. В связи с этим предложения, высказанные в данной статье, должны, по нашему мнению, реализовываться в рамках единой государственной программы противодействия преступности в сфере корпоративных отношений.

*Харитонов А.Н. – доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Российский Государственный Университет Правосудия [anharitonov@mail.ru]*

## **К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРИРОДООХРАННОЙ ПРОКУРАТУРЫ**

**Чернышов В.В.**

Одна из линий совершенствования профилактики, которую предлагают ученые, – правовое просвещение, – имеет, на наш взгляд, ограниченный потенциал развития. Во-первых, это потребует либо отвлечение сил прокурорских работников на освоение лекционных компетенций, а в последствии на донесении до аудитории идей правовой профилактики, либо потребует создания соответствующих функциональных единиц, занимающихся правовым просвещением; во-вторых, поднадзорные объекты по роду своей деятельности обязаны обладать профессиональными методами работы с правовой информацией, так что их правовая непросвещенность может рассматриваться как признак несоответствия занимаемой должности представителями контрольных органов.

Неосознанное, непредумышленное нарушение природоохранного законодательства полномочными представителями государственных контролирующих органов в сфере природоохраны – это профессиональная некомпетентность, устранение которой – задача кадровой работы самого органа природоохраны, а не органов прокуратуры. В этой связи, профилактика правонарушений со стороны органов прокуратуры наиболее эффективно может быть направлена против сознательной противоправной деятельности.

По направлению правового просвещения нам представляется более перспективным широкое освещение результатов деятельности прокуратуры, обнародование выявленных нарушений и указание санкций, которые были применены к должностным лицам, чья ответственность за правонарушения была установлена.

Логичную и законченную концепцию совершенствованию деятельности прокуратуры в природоохранной сфере выдвинул А. Винокуров. Его утверждение о том, что повышение эффективности природоохранной деятельности прокуратуры возможно только при одновременном совершенствовании всех отраслей, направлений и участков деятельности прокуратуры<sup>357</sup> заслуживает особого внимания, так в нем содержится значительный потенциал развития. Совершенствование всего механизма государственной природоохраны на практике представляет собой задачу выявления наиболее ответственных агрегатов данного механизма. Прокуратура является контроллером приводящего агрегата, от которого зависит ритмичная, бесперебойная работа всего механизма. Ее надзор за исполнительными органами государственной природоохраны обеспечивает деятельность этих органов власти в режиме недопущения, пресечения и восстановления права. А исполнение закона есть главное условие торжества правовых отношений.

Как одна из мер по реализации принципа публичности в правоохранительной деятельности прокуратуры – работа с гражданским обществом. Так, например, ленинградская межрайонная природоохранная прокуратура организует совместные заседания в рамках Общественного совета с представителями экологических организаций региона, результатом чего становится план совместных проверок состояния береговых полос водоемов Ленинградской области, утверждается порядок взаимодействия, обмена информацией о фактах нарушений природоохранного законодательства<sup>358</sup>. Тем самым прокуратура

---

<sup>357</sup> Винокуров А. Ю. Проблемы совершенствования природоохранной деятельности прокуратуры российской федерации. Автореф. дисс. докт. юр. наук: 12.00.11. – М., 2006. – С. 14.

<sup>358</sup> В природоохранной прокуратуре состоялось заседание Общественного совета. 19.09.2013. Межрегиональная экологическая общественная



реализует государственную политику, выраженную в Послании Президента Федеральному собранию.<sup>359</sup>

Подобную практику тесного взаимодействия с общественными экологическими организациями с целью получения полной информации о фактах нарушения законодательства об охране природы<sup>360</sup> А. Паламарчук считает необходимой для природоохранных прокуратур на регулярной основе. Гражданские структуры являются ценным источником информации о фактах нанесении вреда окружающей среде и нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду, что демонстрирует, например, обстоятельный общественный доклад «Нарушения экологических прав граждан Российской Федерации в 2011-2012 годах», подготовленный экологическим

---

организация      зеленый      фронт:      официальный      сайт  
<http://greenfront.su/post/929>

<sup>359</sup> «Как при федеральных, так и при региональных органах исполнительной власти необходимо создавать общественные советы. ...призваны выступать в роли экспертов, а порой и конструктивных оппонентов ведомств, быть активными участниками системы противодействия коррупции»<sup>359</sup>. (См.: Послание Президента Федеральному Собранию. Москва, Кремль, 2 декабря 2013 года: Администрация Президента РФ: Официальный сайт <http://www.kremlin.ru/news/19825>)

<sup>360</sup> Паламарчук А. В. Цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере//Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 8-24. Сю 23.

центром «Беллона»<sup>361</sup>.

Институты гражданского общества как субъекты защиты права на благоприятную окружающую среду, действующие в интересах общества, еще недостаточно активны. Ситуация при которой только «после вмешательства прокуратуры органы местного самоуправления приняли меры по модернизации систем питьевого водоснабжения – начато строительство новых водопроводных сетей, установлено оборудование по ультрафиолетовому обеззараживанию питьевой воды»<sup>362</sup>, есть свидетельство неразвитости правосознания, неорганизованности местного самоуправления – общественной формы организации и управления на местах.

Статистический анализ деятельности природоохранных прокуроров позволил Н. Сусловой утверждать, что «наибольший массив незаконных правовых актов составляют акты, принимаемые на уровне органов местного самоуправления, которые противоречат федеральному и региональному законодательству. Органы местного самоуправления зачастую незаконно возлагают не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные обязанности на хозяйствующие субъекты, вводят дополнительные

---

<sup>361</sup> Поправко Н., Лисицына Н. и др. Общественный доклад «Нарушения экологических прав граждан Российской Федерации в 2011-2012 годах»: Экологический правозащитный центр «Беллона» bellona.ru. 1154751\_AD013\_popravko\_n\_lisicyna\_n\_i\_dr\_narushenie\_ekologicheskikh\_prav\_gr.pdf

<sup>362</sup> Паламарчук А.В. О задачах прокурорского надзора за исполнением законов в сфере экологии//Законность. – 2012. – № 4. – С.17.

разрешительные документы, своевременно не проводят мониторинг изменений федерального законодательства и пр.»<sup>363</sup>.

Этот факт является ярчайшим свидетельством неспособности общества защищать свои права и законные интересы. Именно поэтому на органы природоохранной прокуратуры ложится обязанность по замещению функций неразвитых институтов гражданского общества. Очевидно, что система общественного экологического контроля в нашей стране нуждается в форсированном развитии, на что обратил внимание правительства Российской Федерации всероссийский съезд по охране окружающей среды в своей резолюции<sup>364</sup>, мотивируя необходимостью усилить экологический надзор.

*Чернышов В.В. – старший преподаватель кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Российского университета дружбы народов  
[vchernishov@mail.ru]*

---

<sup>363</sup> Сулова Н.В. Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законов в экологической сфере// Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: Пособие [Ред.: А.В. Паламарчук]. – М.: 2014. – С. 82-104. с. 94.

<sup>364</sup> Резолюция IV Всероссийского съезда по охране окружающей среды. Министерство природных ресурсов Российской Федерации: официальный сайт <http://www.mnr.gov.ru/regulatory/detail.php?ID=131936>

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ПЕНИТЕНЦИАРНЫХ  
УЧРЕЖДЕНИЯХ**  
**Шарифуллина Э.М.**

В настоящее время в Российском законодательстве проводится реформа уголовно-исполнительной системы. В ней активно принимают участие и органы прокуратуры.

В 1997 году был принят Уголовно-исполнительный кодекс РФ, который претерпел множество изменений в последние годы. Его главными задачами являются регулирование порядка и условий отбывания наказаний, определение средств исправления осужденных, охрана их прав, свобод и законных интересов, оказание осужденным помощи в социальной адаптации. В соответствии с признанными нормами международного права, Конституцией Российской Федерации, рекомендациями Совета Европы уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации основывается на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными.

В 1998 г. уголовно-исполнительная система была передана из ведения МВД в ведение Минюста Российской Федерации, поскольку это являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Были приняты новые законы, которые предусматривали расширение прав арестованных и осужденных, гуманизацию условий заключения под стражей и отбывания наказания. Осуществление новых принципов уголовно-исполнительного законодательства не изменила определившуюся в последние годы тенденцию сокращения преступности и нарушений порядка отбывания наказания в местах лишения свободы.

В отдельных исправительных учреждениях и следственных изоляторах Минюста РФ, например, всё ещё не искоренены частные факты грубости и произвола в отношении лиц, приговоренных к лишению свободы, лишения их каких-либо льгот,

попрания их законных прав и интересов, помещения без весомых оснований в штрафные изоляторы и помещения камерного типа. Все это, конечно же, выявило необходимость разработки новых подходов к функциям государства, в связи с этим и выдвинулась точка зрения о том, что главная его функция в цивилизованном обществе - это охрана определённых законом интересов человека, защита его прав, что всецело совпадает с рекомендациями Совета Европы.

К поднадзорным органам и учреждениям данной отрасли прокурорского надзора относятся:

- исправительные учреждения уголовно-исполнительной системы Минюста РФ;
- следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы Минюста РФ;
- уголовно-исполнительные инспекции ФСИН;
- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОВД;
- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых Пограничных войск ФСБ РФ.

К мерам борьбы с преступностью относится также и обеспечение законности в учреждениях уголовно-исполнительной системы. В настоящее время эта система находится в ведении Министерства юстиции РФ. Руководит этой работой непосредственно Федеральная служба исполнения наказаний.

Прокуратура - это единственный орган оперативного и всеобъемлющего вневедомственного надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера. Она наделена достаточной совокупностью правовых средств и властных полномочий, необходимых для выявления, проверки нарушения законов, прав лиц, содержащихся под стражей, принятия мер к восстановлению нарушенной законности.

Законодательное определение предмета надзора правовых отношений в отношении уголовно-исполнительной системы даётся

в ст. 32 Закона о прокуратуре. В ней содержатся такие предметы надзора как:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительных колониях и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом;
- соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;
- законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Исправительные учреждения - это исправительные колонии, воспитательные колонии, тюрьмы, лечебные исправительные учреждения. Согласно ч. 2 ст. 74 УИК РФ исправительные учреждения предназначаются для отбывания лишения свободы осужденными, достигшими совершеннолетия. Они делятся на колонии общего режима, исправительные колонии строгого режима, исправительные колонии особого режима.

Прокурор производит надзор за законностью в действиях администраций всех перечисленных органов и учреждений, исполняющих наказания и меры принудительного характера, назначенные судом. При этом одна из главных задач прокурорского надзора - соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей лиц, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания.

Военные прокуроры исполняют надзор за соблюдением законов в дисциплинарных воинских частях и гауптвахтах воинских гарнизонов.

Правовую основу осуществления прокурорского надзора регулируют ст. 32 – 34 Закона о прокуратуре, а также ст. 22 УИК РФ. Надзор осуществляют как прокуроры специализированных прокуратур, так и прокуроры соответствующих подразделений

прокуратур субъектов Федерации.

Основную часть предмета надзора составляет исполнение или соблюдение требований ст. 73 – 142 УИК РФ, регулирующих права осужденных к лишению свободы и обязанности администрации, обеспечивающей исполнение наказания.

Из значительного количества статей раздела IV УИК РФ "Исполнение наказания в виде лишения свободы", определяющих права осужденных, необходимо выделить наиболее существенные права осужденных, на надзор за соблюдением которых прокуроры должны постоянно обращать должное внимание. Прежде всего к этим правам относятся:

1. Законность приёма осужденных, их пребывания в исправительном учреждении и перемещения в исправительные учреждения других видов (ст. 73, 75, 76, 77, 78, 81 УИК РФ).

2. Соблюдение режима в исправительных учреждениях (ст. 82, 83, 86 УИК РФ).

3. Условия отбывания наказания (ст. 88 – 102 УИК РФ, регламентирующие такие права осужденных, как: приобретение ими продуктов питания и предметов первой необходимости; получение свидания, посылок и бандеролей; переписка, прогулки, просмотр кинофильмов и телепередач; условия и порядок передвижения без конвоя или сопровождения; выезды за пределы исправительных учреждений и др.).

4. Трудовые права осужденных и их право на профессиональное образование (ст. 103 – 107, 108, 112 УИК РФ).

5. Законность мер поощрения и взыскания, применяемых к осужденным (ст. 113 – 119 УИК РФ).

В компетенцию прокурора относится осуществление надзора за тем, чтобы начальник следственного изолятора направлял осужденных только в исправительные учреждения тех регионов, перечень которых указан Верховным Советом РФ в приложении к постановлению от 21 января 1993 г.

Кассационное производство по крупным, групповым и многоэпизодным делам в основном занимает длительное время.

Прокурор должен проверять, чтобы осужденные данной категории не имели связи с лицами, отбывающими наказание по вступившим в силу приговорам.

В случаях признания прокурором перевода осужденного в исправительное учреждение незаконным или не имеющим достаточного основания он в порядке, установленном статьей 32 Закона о прокуратуре, своим постановлением возвращает осужденного обратно в следственный изолятор.

В предмет прокурорского надзора входит следование установленному законом режиму в проверяемом исправительном учреждении. В местах лишения свободы должны быть созданы условия, обеспечивающие: обязательную охрану и изоляцию всех осужденных, особенно в колониях особого режима; постоянный контроль за осужденными как в рабочей, так и в жилой зонах; раздельное содержание осужденных как по полу, так и по характеру совершённых преступлений; приобщение осужденных к труду, а несовершеннолетних и к получению образования, строгое исполнение ими своих обязанностей; соблюдение всех предусмотренных Уголовно-исполнительным кодексом прав осужденных.

Прокурор проверяет законность: перевода осужденных из одной колонии в другую, а также из колонии в тюрьму и наоборот; расконвоирования отдельных осужденных, чтобы это не было одним из видов незаконных привилегий.

В случаях обнаружения лиц, незаконно содержащихся в исправительном учреждении, прокурор в соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона о прокуратуре своим постановлением освобождает их.

Проверяя в исправительных учреждениях соблюдение законов о труде, прокурор выясняет: все ли осужденные были заняты общественно полезным трудом, учитывая состояние их здоровья и квалификации; каковы продолжительность рабочего дня, порядок оплаты труда; соблюдаются ли правила охраны труда и техники безопасности. Прокурор также знакомится с актами о несчастных случаях с людьми и материалами их служебного



расследования, выявляет причины и условия произошедших несчастных случаев, устанавливает виновных в этом должностных лиц, определяет степень тяжести причинённых увечий и т.д. Если несчастный случай повлёк за собою смерть осужденного или причинение тяжкого вреда здоровью, прокурор возбуждает уголовное дело, поручая его расследование в следственный комитет.

В сферу компетенции прокурора также входит выяснение правильности удержаний из начисленного осужденным заработка. В соответствии с ч. 4 ст. 99 и ст. 107 УИК РФ администрация исправительного учреждения должна строго соблюдать последовательность и правильность удержаний. Прокурор проверяет законность приказов, инструкций, распоряжений и иных правовых актов, издаваемых администрацией исправительного учреждения.

Прокурор территориальной и специализированной прокуратур, производя надзор за исполнением законов администрацией учреждений и организаций, исполняющих наказание, регулярно посещает их в независимости от поступления сигналов или сведений о допущении нарушения закона. При посещении исправительной колонии прокурор осуществляет приём осужденных, выслушивает их жалобы, заявления и предложения.

Важную роль в данной деятельности прокурора имеет надзор за законностью досрочного освобождения осужденных от отбываемого наказания.

Законодательство (ст. 79, 80, 80.1, 81, 84, 85 УК РФ, ст. 172 УИК РФ) предусматривает ряд оснований для освобождения осужденного от наказания. Порядок освобождения от наказания регулируется ст. 173 – 177 УИК РФ. Наиболее распространённые виды освобождения от наказания - это условно-досрочное освобождение от отбывания наказания, а также освобождение от наказания в связи с психической или иной тяжёлой болезнью (ст. 81 УК РФ). Участие прокурора в рассмотрении судом вопроса об

условно-досрочном освобождении осужденного от наказания – важная гарантия правильного применения законов. Ошибки в применении закона о досрочном освобождении осужденного дискредитируют уголовно-исполнительную систему государства, составляют неверные представления о безнаказанности преступников, тем более, если досрочно освобождённый впоследствии совершает преступление или уклоняется от труда и ведёт антисоциальный образ жизни.

Цель прокурора, с одной стороны – не позволить досрочного освобождения из мест лишения свободы осужденных, не вставших на путь исправления, а с другой стороны – устранить из практики случаи отказа в применении этой меры поощрения к тем, кто этого действительно заслуживает.

Осуществляя надзор, прокурор руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации", уголовным, уголовно-процессуальным и уголовно-исполнительным законодательством, Федеральным законом "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений". Законом РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы".

Глава 4 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" надзор за исполнением законов органами и учреждениями, исполняющими уголовные наказания, выделяет в качестве самостоятельного направления прокурорской деятельности. Статья 34 Закона наделяет прокурора, осуществляющего надзор за исполнением законов в местах лишения свободы, дополнительными властно-распорядительными полномочиями, касающимися исполнения установленных законом порядка и условий содержания осужденных и арестованных.

Осуществляя свои функции по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний, прокурор, в пределах своей компетенции, имеет право:

- в любое время посещать органы и учреждения уголовно-

исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации;

- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;

- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу или осуждены, а также с оперативными материалами;

- требовать от администрации мест лишения свободы и содержания под стражей создания условий, обеспечивающих соблюдение прав осужденных и арестованных, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений и постановлений руководителей учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях.

- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные с нарушением закона на лиц, заключенных под стражу, или осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного или дисциплинарного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры.

Такой большой круг задач предъявляет к сотрудникам прокуратуры, занятым данной спецификой, особые требования, и, стоит признать, что прокурорский надзор за соблюдением законов в системе исполнения уголовных наказаний все еще недостаточно эффективен, использованы еще не все возможности для повышения его действенности. Имеют место факты нетребовательности в вопросах исключения нарушений законности при исполнении уголовных наказаний и привлечения к ответственности виновных должностных лиц, игнорирование протестов прокурора, отсутствие реального контроля за устранением пенитенциарными учреждениями нарушений законности, выявленных прокурорами, что не способствует

предупреждению их в исправительных учреждениях.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации \*Об организации прокурорского надзора за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний и содержании подозреваемых и обвиняемых в следственных изоляторах\* от 5 августа 2003 г. № 27 работа на данном направлении рассматривается как важная составная часть общей функции защиты конституционных прав и законных интересов граждан, находящихся в местах лишения свободы и отбывающих наказания, не связанные с изоляцией от общества. Ставится задача вовремя выявлять, пресекать и предупреждать нарушения законности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы. Особое внимание уделяется законности содержания граждан в пенитенциарных учреждениях, фактам использования недозволенных мер воздействия и незаконного применения к осужденным сотрудниками мест лишения свободы, а также отделов специального назначения уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств и оружия.

В заключение стоит сказать, что реформа уголовно-исполнительной системы проведена не до конца, имеются некоторые недочеты и недоработки, которые существуют из-за ограниченной сферы вопросов ведения прокуратуры. Отсюда следует вывод, что следует расширить компетенцию органов прокуратуры в сфере надзора за пенитенциарными учреждениями.

*Шарифуллина Э.М. – студент Юридического института  
Российского университета дружбы народов  
[elinochka575@mail.ru]*

## К ВОПРОСУ О СУДОУСТРОЙСТВЕ В КНР

Шашкова Е.А.

Признавая права и свободы граждан, государство обязано обеспечить надежную защиту интересов физических и юридических лиц через систему органов государственной власти, учреждений и организаций. Это гарантирует всестороннюю реализацию общественных интересов. В случае нарушения прав и законных интересов граждан со стороны других лиц, государственных органов, учреждений или организаций, а также нарушение правовых норм, за которые предусмотрена уголовная ответственность, обязанность пресечения подобных действий государство возлагает на правоохранительные органы, в частности на судебную систему.

Органами судопроизводства в Китае в соответствии с действующей Конституцией<sup>365</sup> являются народные суды (далее – суды). Регламентирует правовой статус судов раздел 7 Конституции КНР. Именно в статьях 123-135 законодательно закреплен конституционно-правовое положение судебных органов Китая.

В систему народных судов входят местные (различных степеней) суды, специальные суды, а также Верховный суд. Местные суды создаются по административно – территориальному делению, специальные соответственно потребностям. Деятельность местных судов поднадзорна Верховному суду.

К местным судам относятся:

- низовые судебные инстанции: суды в уездах, городах, районах, районах в городах;

---

<sup>365</sup>Конституция КНР принята на 5-ой сессии Всекитайского собрания народных представителей пятого созыва, обнародована и официально введена в действие Всекитайским собранием народных представителей 4 декабря.

- суды, относящиеся к средней ступени: суды городов, имеющих центральное подчинение, городов, подчиненных провинциям, автономным округам и районам;
- суды, имеющие высшую ступень: провинциальные суды, суды в автономных районах и городах, подчиненных непосредственно центру.

Специальные суды – это судебные инстанции, созданные по принципу практической надобности в каждом отдельном из ведомств. Ныне в Китае учреждены: воинские суды, морские суды и суды на железнодорожном транспорте. В состав военных судов входят: низовые суды, суды в военных округах, суды в отдельных родах войск и Военный суд НОАК, являющийся высшим судом в армии. Морские суды осуществляют юрисдикцию в морском праве, созданы для рассмотрения морских дел, в частности дел торгового мореходства. Эти суды также рассматривают арбитражные споры, неизбежно возникающие в торговом и рыболовном мореплавании. Суды на железнодорожном транспорте являются специальными народными судами, созданными вдоль железных дорог.

Верховный суд - это наивысший судебный орган Китая, на него возлагается исполнение высших судебных функций и осуществление надзора за местными народными судами всех степеней и специальными народными судами.

Основными органами правосудия КНР являются народные суды. По вертикали народные суды подразделяются на суды четырех уровней: народные суды низшего уровня, народные суды среднего уровня, народные суды высшего уровня и Верховный народный суд.

В каждом городе уездного уровня и уезде, а также в каждом районе четырех городов центрального подчинения (Пекина, Шанхая, Тяньцзиня и Чунцина) учреждены народные суды низшего уровня. В целом, компетенция народных судов низшего уровня заключается в рассмотрении дел в первой инстанции. Во всех крупных и средних городах и районах

учреждены народные суды среднего уровня. Народные суды среднего уровня принимают к рассмотрению Дела по кассационным жалобам на решения судов низшего уровня, принятые в первой инстанции. Одновременно в сферу их компетенции входит рассмотрение дел по относительно крупным спорным суммам, а также сравнительно сложных дел, в которые вовлечены зарубежные стороны.

В каждой провинции, городе центрального подчинения, автономном районе учрежден народный суд высшего уровня. Народные суды высшего уровня принимают к рассмотрению дела по кассационным жалобам на решения суда среднего уровня, принятые в первой инстанции. Одновременно в компетенцию судов высшего уровня входит рассмотрение в первой инстанции дел, имеющих большое влияние в данной провинции, городе центрального подчинения, автономном районе.

Верховный народный суд является органом правосудия КНР высшего уровня. Помимо рассмотрения дел по кассационным жалобам на решения судов высшего уровня, принятые в первой инстанции. Верховный народный суд также занимается судебным толкованием важных юридических вопросов в целях унификации судебной практики по всей стране. Кроме этого. Верховный народный суд осуществляет контроль и надзор за деятельностью народных судов всех уровней.

В Китае юридические споры, связанные с иностранными предприятиями, обычно разрешаются в порядке международного арбитражного процесса через Китайскую международную торгово-экономическую арбитражную комиссию. Однако в последнее время растет количество споров, решаемых иностранными предприятиями посредством обычного гражданско-процессуального судопроизводства в народных судах.

До момента опубликования правительством в 1995 г. «Закона о судьях»<sup>366</sup>, все судьи в КНР назначались из числа членов

---

<sup>366</sup> Закон КНР «О судьях». Закон вступил в силу 1 июля 1995 года.

Компартии, правительства и органов военного управления. «Закон о судьях» определил, что в народных судах должны работать лица, прошедшие государственные аттестационные экзамены. Председатель и судьи Верховного народного суда назначаются на должности и освобождаются от должностей Всекитайским собранием народных представителей и его Постоянным комитетом. Председатели и судьи местных судов всех уровней назначаются на должности и освобождаются от должностей соответствующими местными собраниями народных представителей и их постоянными комитетами. Председатели народных судов и члены судейских комитетов обладают широкими полномочиями; они обладают правом дачи указаний по любому делу, находящемуся в производстве данного суда.

В уголовном процессе Верховная прокуратура и органы прокуратуры на местах выполняют роль общественного истца и общественного обвинителя. С 1995 г. сотрудники прокуратуры назначаются на должности после сдачи государственных аттестационных экзаменов.

В Китае лица, сдавшие проводимые Министерством юстиции экзамены на статус адвоката и прошедшие после этого практику работы в адвокатуре не менее одного года, могут официально получить статус адвоката. Допуск к сдаче экзаменов на статус адвоката не имеет ограничений по профессии и опыту работы лиц, желающих его сдать. Лица, имеющие неюридическое образование, либо не имеющие опыта работы по юридической профессии, также могут успешно пройти данные экзамены и стать адвокатами. Поэтому при найме адвоката нужно обратить внимание на опыт его работы и образование.

Можно сделать вывод, что в правовой доктрине Китая отсутствует как таковое понятие «судебная власть». Данное понятие не употреблено в правовых актах КНР.

На мой взгляд, целесообразно было бы уделить большее внимание определению конкретного места судебной власти, её задач в системе государственной власти.



Однако, следует отметить, что власть судов в Китае выступает именно в целом как ветвь власти, а не как определенная сумма юридических полномочий.

Задача законодательных органов власти Китая – создать авторитетную сильную судебную власть посредством превращения судебных органов в судебную власть, которая будет выступать надежной охраной общественных интересов, прав и свобод граждан, обеспечивать законность и правопорядок в обществе.

*Шашкова Е.А. – студент Российского университета дружбы народов [evg\_zhenya@mail.ru]*

*Научное издание*

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ  
И ПРАВАЗАЩИТА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ  
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Издание подготовлено в авторской редакции

Технический редактор *Н.А. Ясько*  
Дизайн обложки *М.В. Рогова*

Подписано в печать 11.12.2014 г. Формат 60×84/16.  
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.  
Усл. печ. л. 23,48. Тираж 100 экз. Заказ 1753.

---

Российский университет дружбы народов  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

---

Типография РУДН  
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. 952-04-41

*Для заметок*

---