

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»  
Ульяновский филиал**

**ТЕОРИЯ ПРАВА И  
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ОТНОШЕНИЙ**

**Научный журнал**

**№ 2 (2).**

**Ульяновск, 2015**

**Редакционная коллегия:**

**Главный редактор** – кандидат юридический наук  
*Иглин Алексей Владимирович*

**Заместители главного редактора:**

кандидат юридических наук *Насонова Альбина Владимировна*,  
кандидат юридических наук *Фиошин Александр Владимирович*

**Члены редакционной коллегии:**

доктор юридических наук *Владимир Евгеньевич Лукьяненко*,  
доктор исторических наук *Лев Николаевич Люттов*,  
кандидат юридических наук *Людмила Васильевна Мороз*,  
кандидат юридических наук *Наталья Семеновна Бойко*

**Иглин, А.В.**

**Теория права и межгосударственных отношений. 2015.**  
№ 2(2) / А.В. Иглин. – Ульяновск: УФ РАНХиГС, 2015. – 306 с.

Журнал посвящен вопросам развития права в России и за рубежом, а также межгосударственных отношений.

© Иглин А.В., 2015

© Ульяновский филиал РАНХиГС,  
2015.

## СОДЕРЖАНИЕ

### **JUS GENTIUM:**

- Иглин А.В. Правовые основы шенгенского права.....**3**
- Иглин А.В. К вопросу о глобальных принципах либерализации международного воздушного транспорта.....**14**
- Иглин А.В., Маюшкин А.П. Пиратство в международном праве.....**20**
- Иглин А.В., Зотова Е.В. Международная охрана окружающей среды...**42**

### **JUS PUBLICUM:**

- Иглин А.В., Головастикова А.О. Роль СМИ в избирательном праве и процессе.....**66**
- Бойко Н.С., Фалова О.И. Социальное обеспечение граждан, относящихся к «группе риска».....**93**
- Иглин А.В., Ильин А.А. Нетипичные правовые системы.....**127**
- Тимонина Е.А. Суверенитет народа и формы его проявления.....**149**
- Королев В.Е. Проблемы квалификации бандитизма и разбоя по УК РФ.....**169**
- Сафонов В.В. Предупреждение пенитенциарной преступности.....**182**

### **JUS PRIVATUM:**

- Фиошин А.В., Сафонов В.В. Проблемы и вопросы совершенствования законодательства о судебном представительстве по гражданским делам.....**210**
- Фиошин А.В. К вопросу об обороте векселя.....**241**
- Иглин А.В., Фиошин А.В. Сущность договора воздушной перевозки пассажиров.....

.....257

**Об  
авторах.....274**

**Обзор работы кафедрального научного кружка за 2014  
год.....275**

## **JUS GENTIUM**

*Иглин А.В.*

### **ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ШЕНГЕНСКОГО ПРАВА**

Каждое государство имеет собственную территорию, а значит и свои границы. Несмотря на многочисленные войны и территориальные переделы, межгосударственные границы в ходе истории продолжали укрепляться, а пограничный контроль - усиливаться. Это соответствовало объективным потребностям суверенных государств, но сдерживало международное общение, хозяйственные, культурные и другие связи друг с другом народов разных стран.

Для пересечения границ от иностранцев все чаще стали требовать специальное разрешение - визу, получить которую вместе с прочими необходимыми документами обычно стоит немало времени,

денежных средств и даже психологической устойчивости, выдержки и самообладания перед лицом неизбежных бюрократических процедур.

Однако со второй половины XX века, прежде всего под влиянием интеграционных явлений в экономике, переходящих теперь в глобализацию, постепенно набирает силу обратный процесс: межгосударственные границы начинают “открываться”, сначала немного, затем все больше. Наивысшей точки своего развития он достиг в Европе, в рамках организации Европейский союз.

Один из результатов этого процесса - появление единой визы, открывающей перед своим обладателем двери целой совокупности больших и малых европейских стран, границы между которыми теперь открыты для свободного передвижения как собственных граждан, так и иностранцев.

Основу Шенгенских соглашений составляет система из двух договоров, которые были подписаны во второй половине 1980-х годов между государствами-членами Европейского сообщества в Шенгене, винодельческой деревне в Люксембурге, на реке Мозель, где 14 июня 1985 года было подписано Шенгенское соглашение.

1) Соглашение «О постепенной отмене проверок на общих границах» (Шенгенское соглашение 1985 г.) — соглашение, подписанное 14 июня 1985 г. в Шенгене (вблизи места схождения границ Люксембурга, Германии и Франции) между правительствами Бельгии, Люксембурга, Нидерландов, ФРГ и Франции о постепенной отмене контроля на общих границах. Оно имело целью взаимное признание визы одного из государств Европейских Сообществ на территории других, постепенную отмену контроля на внутренних границах, установление режима свободного передвижения для всех граждан стран-участниц Соглашения, а также других государств ЕС и третьих стран.

2) Конвенция о применении Шенгенского соглашения (Шенгенская конвенция 1990 г.) — те же государства, с целью разрешения многочисленных технических вопросов, в 1990 подписали Конвенцию о применении Шенгенского соглашения, определяющую условия реализации свободного передвижения.

Итак, 14 июня 1985 г. в замке Шенген, что на берегах реки Мозель (Люксембург), государственные секретари от имени правительств пяти из десяти тогдашних стран Европейских сообществ скрепили своими подписями Соглашение “О постепенной отмене проверок на внутренних границах”, кратко называемое Шенгенским соглашением.

Шенгенское соглашение - весьма небольшой документ. Оно состоит из преамбулы и 33 статей, объединенных в два раздела. Подобная структура неслучайна. Каждый из разделов имеет свои особые цели, соответствующие разным этапам стартовавшего Шенгенского процесса.

**Первый раздел** закрепил меры, которые государствам-участникам надлежало предпринять в краткосрочный период, то есть до 1 января 1986 г. или ранее. Предмет **второго раздела** - меры долгосрочного характера, хотя и здесь срок реализации был установлен весьма небольшим: до 1 января 1990 г. кроме особых случаев, специально предусмотренных Соглашением (ст.30).

Меры краткосрочного действия (раздел I) затрагивали в основном режим пересечения сухопутных границ между государствами-участниками. Главный объект их воздействия - автомобильные перевозки, пересечение общих границ на машинах, автобусах и ином автомобильном транспорте.

Соглашение отменило систематические проверки движения автомобилей через общие границы. Вместо этого надлежало осуществлять “простое визуальное наблюдение” за транспортными

средствами, которое не требует их остановки на пропускном пункте (ст.2). Разрешалось проводить и детальные проверки, но только на выборочной основе.

Раздел II установил долгосрочную программу мер, которые сторонам надлежало осуществить с целью окончательной отмены проверок на общих границах (ст.17). В его нормах можно увидеть достаточно четкий план законодательных и иных реформ. Правда, Соглашение 1985 г. ограничилось закреплением только общих направлений и графика процесса реформирования. Изменения в законодательстве предстояло осуществить позднее, уже на основании Конвенции 1990 г.

Характеризуя Шенгенское соглашение в целом, следует обратить внимание еще на одну его примечательную особенность. Большинство положений этого документа по своему характеру являются так называемыми “нормами-задачами”, о чем дают знать формулировки диспозиций его статей: государства-участники “будут стремиться”, “прилагать усилия”, “развивать свое сотрудничество”, “проведут изучение” и т.п.

Осуществление данных задач возлагалось на правительства и другие органы исполнительной власти государств-участников. По этой причине рассматриваемый документ, будучи по своей форме межправительственным соглашением, не требовал обязательной ратификации или аналогичных процедур, предполагающих участие глав государств и национальных парламентов. Он мог вступать в силу на основании подписания его текста представителем соответствующего правительства (ст.32).<sup>1</sup>

Шенгенское соглашение 1985 г. - первый, еще достаточно робкий шаг в направлении “полной отмены препятствий свободному

---

<sup>1</sup> Кашкин, С.Ю. Основы права Европейского Союза: учебное пособие/С.Ю. Долгов.- М.: Москва, 1996.- С.234.

передвижению на общих границах” (преамбула Шенгенского соглашения). Последние становились более “прозрачными”, но не до конца, пограничный контроль сокращался и упрощался, но продолжал сохраняться.

Главное достижение этого документа состояло в другом. Шенгенское соглашение от 14 июня 1985 г. впервые юридически констатировало решимость государств-участников вести дело к полному открытию границ для передвижения людей. И не только констатировало, но также закрепило программу мер по реализации поставленной цели.

В этой связи, давая общую оценку рассматриваемому документу, с использованием аналогии из гражданского права его можно назвать “предварительным договором”. Соглашение 1985 г. послужило юридической основой для подготовки и подписания другого документа, который, вопреки своему названию, является главным правовым источником Шенгенского процесса.

Шенгенская конвенция 1990 г. Спустя немногим более пяти лет с момента заключения Шенгенского соглашения, 19 июня 1990 г., представители тех же пяти стран Европейских сообществ, снова в Шенгене, заключили новый договор, который на сей раз имел межгосударственный характер: “Конвенцию о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. о постепенной отмене проверок на общих границах”. Сокращенное, хотя и неофициальное название этого документа, - Шенгенская имплементационная конвенция или просто Шенгенская конвенция.

В отличие от своего предшественника, Конвенция 1990 г. - довольно обширный документ. Вместе с преамбулой, не содержащей юридических норм, он включает 142 статьи, которые объединены в 8 разделов. Три из них подразделяются на главы, а одна глава (посвященная визам) - также на отделы.



**Раздел I** содержит положения, которые в юридической науке принято именовать “нормами-дефинициями”. Единственная статья данного раздела (ст.1) формулирует определения важнейших понятий, часто используемых в последующих статьях и разделах Конвенции: внутренние и внешние границы, пограничный контроль, перевозчик и др.

**Раздел II** способен представлять наибольший практический интерес для рядовых граждан - как Европейского союза, так и иностранцев. Нормы этого раздела закрепляют правовой режим свободного пересечения границ между государствами Шенгенской зоны и вводят единую (Шенгенскую) визу.<sup>2</sup>

Раздел открывается положением, которое выступает квинтэссенцией всего Шенгенского процесса: внутренние границы, то есть границы между государствами-участниками Конвенции, разрешается пересекать в любом месте, не подвергаясь какому бы то ни было личному контролю (параграф 1 ст.2).

Принцип открытости границ, впрочем, не является безоговорочным. Государство-участник может при определенных условиях восстанавливать пограничный контроль, и попытки такого рода уже имели место (например, со стороны Бельгии в первой половине 2000 г.). Подобные меры могут быть обусловлены, в частности, необходимостью защиты общественного порядка или национальной безопасности. Как правило, они должны приниматься после консультаций с другими сторонами Конвенции и, во всяком случае, носить временный характер. Правда, точный срок действия этих мер не установлен (параграф 2 ст.2).

Отмена личных проверок на границах между странами Шенгенской зоны дает возможность пересекать их не только

---

<sup>2</sup> Шенгенское соглашение 1985 г.-С.8

гражданам стран-участниц, но и иностранцам. Условием передвижения иностранцев посвящена одноименная глава второго раздела (глава 4).

Правовой режим пересечения внешних границ стран Шенгенской зоны составляет предмет двух глав второго раздела. Глава 2 закрепляет общие условия допуска иностранцев в Шенгенскую зону на срок до трех месяцев (ст.5), а также порядок осуществления пограничного контроля на внешних границах (ст.6).

Иностранцу может быть отказано в разрешении на въезд, если любое из государств-участников посчитает его лицом, “способным представлять угрозу национальной безопасности или международным отношениям”. При этом четких критериев данной “угрозы” не установлено.

Информация об “опасных” иностранцах через компьютерные сети Шенгенской информационной системы в виде специальных запросов поступает на пропускные пункты и пограничные терминалы всех сторон Конвенции. Наличие подобного запроса также считается основанием для отказа в предоставлении права на въезд. Весьма строгими являются и правила относительно процедуры пересечения внешних границ (ст.6).

Среди норм данного раздела обращают на себя внимание прежде всего те, которые регулируют полицейское наблюдение и преследование.<sup>3</sup> Полицейским из одной страны теперь дозволяется пересекать границы и продолжать без наблюдение или преследование по горячим следам тех лиц, которых подозревают в совершении преступления или которые скрылись из мест лишения свободы (ст. 40, ст.41).

В чрезвычайных обстоятельствах подобное наблюдение или преследование может осуществляться и без предварительного

---

<sup>3</sup> Энтин, Л.М. Европейское право: учебник для вузов/ Л.М. Энтин. -М.: Просвещение,1994.-С.560

согласия заинтересованного государства. Таким образом, гражданин, совершивший преступление, например, в Австрии и бежавший в Германию, теперь может быть задержан на территории последней как немецкими, так и австрийскими полицейскими.

**Раздел IV** на основе современных достижений научно-технического прогресса закладывает “технический базис” сотрудничества государств-участников в правоохранительной сфере. Его статьи регулируют процесс создания и функционирования единой информационной системы, также названной Шенгенской.

Шенгенская информационная система состоит из компьютерных баз данных, которые формируются и пополняются каждым государством в отдельности, и размещаемой в Страсбурге (Франция) функции технической поддержки, общей для всех стран Конвенции. Последняя обеспечивает автоматическую передачу государствам-участникам в режиме “он-лайн” информации, которую включило в свою базу данных одно из них (глава 1). Количество таких данных огромно: в Шенгенскую информационную систему еще при ее создании было помещено свыше 2,5 миллиона единиц информации.

Поскольку граждане (и неграждане) пересекают границы не с пустыми руками, **Раздел V** закрепил правила, направленные на облегчение перевозки и передвижения товаров между странами Шенгенской зоны. Эти правила были направлены на дополнение и смягчение действовавшего в то время правового регулирования со стороны Европейских сообществ. Однако не следует забывать, что на момент подписания Шенгенской конвенции в рамках ЕС еще не был создан внутренний рынок. Поэтому в настоящее время режим перемещения товаров регулируется преимущественно нормативными актами ЕС, которые во многом являются более “радикальными”, чем нормы раздела V.

В Шенгенскую конвенцию включен специальный раздел VI “Защита данных личного характера”. Применительно к Шенгенской информационной системе аналогичные вопросы регулируются специальной главой третьего раздела (глава 3).

**Раздел VII** Конвенции содержит институциональные положения. Для того, чтобы обеспечить “правильное применение настоящей Конвенции”, учреждался особый орган - Исполнительный комитет.

Последний раздел Шенгенской конвенции, раздел VIII, устанавливает правила вступления этого документа в силу, внесения поправок и присоединения к Конвенции, а также другие правила, которые обычно закрепляются в качестве заключительных положений международных договоров.

Одновременно с текстом Конвенции 19 июня 1990 г. представители сторон одобрили ряд совместных и односторонних деклараций. Тексты деклараций включены в Заключительный акт и Протокол к Шенгенской конвенции и не рассматриваются в качестве составной ее части. Кроме того, две специальные декларации были подписаны министрами и государственными секретарями сторон.

Новый визовый Кодекс вступил в силу 5 апреля 2010 года. Кодекс резюмирует собой опыт последних лет в вопросе выдачи виз, а также узаконивает ряд нововведений, вступающих в силу.<sup>4</sup>

Основными особенностями нового визового порядка являются:

Отмена транзитной визы - теперь в случае транзита подается ходатайство на получение краткосрочной шенгенской визы с соответствующим числом въездов.

В случае отказа консульства должны обосновать свое решение, а аппликант имеет право обжаловать отказ в визе в соответствующей

---

<sup>4</sup> <http://www.visa-msk.ru/visakodeks>

инстрацнии страны, отказавшей в выдаче визы. Данное правило вступает в полную силу с 5 апреля 2011 года.

Изменяется визовая анкета: отныне не запрашивается информация о родителях и супругах аппликантов, а также в анкету вносятся пункты, которые ранее прикладывались дополнительными обязательствами к анкете в случае многократной визы.

Документ не регламентирует выдачу национальных долгосрочных виз категории "D".

В случае открытия визовых центров государства предоставляют аппликантам подать заявление непосредственно в консульство или посольство. На практике, запись на подачу документов непосредственно в консульства ведется примерно на 1 месяц вперед, а также требуется личное присутствие при подаче документов.

Шенгенские страны начинают сбор биометрических данных аппликантов. В консульствах, расположенных на территории России планировалось поэтапно вводить это правило в действие с 2011 года.

Устанавливается срок рассмотрения заявление в 10 календарных дней, который в исключительных случаях может быть продлен до 30 календарных дней. На практике возможно оформить визу за один день.

В рамках Шенгенского соглашения создается информационная система, в которую будут заноситься биометрические данные аппликантов, а также информация о выданных визах и полученных отказах в выдаче визы.

Самое главное: Кодекс рекомендует выдавать многократные визы для облегчения перемещения аппликантов, известных консульствам своей честностью и надежностью. На практике такое реализуется на данные момент при оформлении визы в Испанию или визы во Францию или визы в Италию, а также при ходатайстве о получении бизнес-виз.

## Категории шенгенских виз:<sup>5</sup>

**A** - транзит без права выхода из зоны аэропорта; даёт право в течение срока действия визы одно-, двух- или многократное пребывание в зоне транзита аэропорта и не позволяет выходить за пределы транзитной зоны.

**C1** - разрешает одно-, двух- кратный въезд на срок до 30 дней в течение полугода

**C2** - разрешает одно-, двух- кратный въезд на срок от 31 до 90 дней в течение полугода

**C3** - разрешает многократный въезд и пребывание до 90 дней в течение полугода и при этом срок действия визы определяется в один год.

**C4** - разрешает многократный въезд и пребывание до 90 дней в течение полугода и при этом срок действия визы определяется в один год, два года или до пяти лет.

**D** - данная категория относится к национальным визам, не позволяющим находиться в других странах Шенгенского соглашения, но позволяющая транзитный проезд через страны ЕС при условии подтверждения маршрут

В целом, в настоящее время разрабатываются новые правовые акты и иные документы, направленные на развитие существующих Шенгенских достижений. Эти документы (нормативные акты и конвенции) будут приниматься теперь на базе Договоров о Европейском сообществе и о Европейском союзе с учетом положений Шенгенской конвенции 1990 г.

Главная цель Шенгенских соглашений — отмена личных проверок на границах между государствами-членами ЕС («общие»

---

<sup>5</sup> Долгов, С.И. Глобализация экономики: новое слово или новое явление: учебное пособие/С.И. Долгов.- М.: Экономика, 1998.-С.418

или «внутренние» границы). Достижение этой цели привело к формированию Шенгенского пространства (или «Шенгенской зоны»), внутри которого физические лица могут перемещаться свободно, а на внешних границах введена единая (шенгенская) виза.

Шенгенская виза имеет силу на всей территории Шенгенского пространства. Она выдается только для краткосрочных поездок иностранцев (максимум три месяца в течение одного полугодия). Существует также шенгенская транзитная виза.

Кроме норм о пересечении границ (внутренних и внешних) Шенгенские соглашения включают правила, посвященные охране законности и правопорядка, борьбе с преступностью.

На основании Шенгенских соглашений функционирует специальная информационная система, связывающая друг с другом правоохранительные органы государств-членов — Шенгенская информационная система.

Между тем хотелось бы отметить, что указанные нормы не всегда способны урегулировать современные миграционные процессы. Так, директор программ Европы и Средней Азии международной правозащитной организации Amnesty International Джон Далхьюзен, представляя ежегодный доклад организации в феврале 2016 года указал, что европейские страны повели себя недостойно по отношению к беженцам. Европейские лидеры потерпели «оглушительный провал» в принятии общечеловеческого решения, «трудного, но возможного и способного помочь миллионам людей»: вместо оказания посильной помощи, страны закрыли свои границы. Большинство стран, за исключением Германии, решили, что защита их границ гораздо важнее, чем защита прав беженцев. В 2015 году свыше 3,7 тысячи беженцев и мигрантов погибли при попытке добраться до берегов Европы. Турция разместила более 2 миллионов сирийских беженцев, Ливан и Иордания вместе приняли еще 1,7

миллиона, уточнил представитель АІ. При этом миллион беженцев и мигрантов незаконно въехали в Евросоюз в течение года. Однако в названной организации полагают, что Евросоюз единственный оказался не в состоянии дать последовательный, гуманный и проникнутый уважением к правам человека ответ на этот вызов<sup>6</sup>.

Таким образом, система шенгенского права – огромное достижение в решении вопроса о свободном перемещении людей в рамках европейского континента, тем не менее, с реальной проблемой беженцев и массовой миграцией она справиться пока не в состоянии.

*Иглин А.В.*

## **К ВОПРОСУ О ГЛОБАЛЬНЫХ ПРИНЦИПАХ ЛИБЕРАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА**

24 - 29 марта 2003 года в Монреале проходила Всемирная авиатранспортная Конференция на тему «Проблемы и возможности либерализации» под эгидой Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) в ее штаб-квартире с участием 145 государств и 29 организаций.

В рамках данной конференции была подчеркнута важная роль международного воздушного транспорта и его вклад в национальное развитие и мировую экономику, чрезвычайная важность аспектов безопасности полетов и авиационной безопасности для международного воздушного транспорта. Кроме того, произошли изменения условий регулирования и эксплуатации международного

---

<sup>6</sup> [https://lenta.ru/news/2016/02/24/europe\\_migrants/](https://lenta.ru/news/2016/02/24/europe_migrants/) (режим доступа: 24.02.2016).



воздушного транспорта, обусловленные процессами экономического развития, глобализации, либерализации и приватизации, а также желательность постоянного развития механизмов регулирования в целях содействия изменению коммерческих условий деятельности отрасли воздушного транспорта и обеспечения дальнейшего безопасного, надежного и упорядоченного развития гражданской авиации во всем мире – и эти изменения нуждались в правовом оформлении.

В частности участниками конференции была принята Декларация о глобальных принципах либерализации международного воздушного транспорта ИКАО. В тексте этого документа утверждается, что ИКАО и ее государства-члены совместно с авиатранспортной отраслью и другими заинтересованными сторонами, участвующими в деятельности гражданской авиации, будут прилагать усилия к тому, чтобы международный воздушный транспорт продолжал развиваться таким способом, который:

- обеспечивает высокий и возрастающий уровень безопасности полетов и авиационной безопасности;
- способствует эффективному и стабильному участию всех государств в международном воздушном транспорте и получению связанных с этим выгод на основе уважения национального суверенитета и равенства возможностей;
- принимает во внимание различие уровней экономического развития государств на основе принципа "общности интересов" и посредством использования преференциальных мер в отношении развивающихся стран;
- обеспечивает предоставление адекватной вспомогательной инфраструктуры по разумным ценам;
- содействует предоставлению ресурсов для международного воздушного транспорта, в особенности для развивающихся

стран;

- позволяет развиваться на стабильной экономической основе, подкрепляемой адаптацией условий регулирования и хозяйствования;
- стремится свести к минимуму экологические последствия;
- отвечает разумным ожиданиям потребителей и потребностям обслуживания населения, в особенности для маршрутов с небольшим объемом движения или неэкономичных по иным причинам маршрутов;
- содействует повышению эффективности и сводит к минимуму искажение рынка;
- обеспечивает адекватные и эффективные гарантии добросовестной конкуренции;
- содействует развитию сотрудничества и гармонизации на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях; и
- должным образом учитывает интересы всех участников, включая авиаперевозчиков и других эксплуатантов, пользователей, аэропорты, общественность, рабочую силу и поставщиков услуг в области туризма и путешествий;
- имея в виду в конечном итоге дать международному воздушному транспорту как можно больше экономической свободы, учитывая при этом его специфические характеристики и, в частности, необходимость обеспечения высоких стандартов безопасности полетов, авиационной безопасности и охраны окружающей среды.

Далее Декларация провозглашает, что безопасность полетов и авиационная безопасность должны и впредь играть первостепенную роль в функционировании и развитии международного воздушного транспорта, и государства должны принимать на себя основную

ответственность за обеспечение нормативного контроля в сфере безопасности полетов и авиационной безопасности независимо от каких-либо изменений в системе экономического регулирования.

Государствам следует сотрудничать в деле осуществления контроля за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности во всем мире в соответствии с их обязательствами по Чикагской конвенции. Государствам следует учитывать последствия для безопасности полетов и авиационной безопасности при осуществлении трансграничных операций арендуемых воздушных судов, практики совместного использования кодов авиакомпаниями и применении других аналогичных механизмов.

Меры по обеспечению безопасности полетов и авиационной безопасности должны осуществляться эффективным с точки зрения затрат образом, чтобы не возлагать чрезмерного бремени на гражданскую авиацию. Меры по обеспечению авиационной безопасности, насколько это возможно, не должны нарушать или затруднять поток пассажиров, грузов, почты и воздушных судов.

Дальнейшую экономическую либерализацию следует проводить таким образом, чтобы обеспечить наличие четко определенной точки ответственности за безопасность полетов и авиационную безопасность в четко оговоренном государстве или другом регламентирующем полномочном органе, назначенном указанным государством, для любого конкретного полета воздушного судна.

Все государства разделяют основополагающую цель эффективного и стабильного участия в международном воздушном транспорте и получения связанных с этим выгод на основе уважения национального суверенитета и равных возможностей. Государствам следует разрабатывать и использовать гарантии для обеспечения безопасности полетов, авиационной безопасности, экономической стабильности и добросовестной конкуренции. Государствам следует

обеспечивать, чтобы необходимая инфраструктура аэропортов и аэронавигационного обслуживания предоставлялась во всем мире по разумным ценам и на недискриминационной основе. Сборы за аэропортовое и аэронавигационное обслуживание должны использоваться только для покрытия затрат на предоставление средств и обслуживания гражданской авиации. Интересы и потребности развивающихся стран должны быть предметом особого внимания, и им могут предоставляться преференциальные условия и финансовая поддержка.

Мировое авиационное сообщество должно содействовать развитию воздушного транспорта экологически ответственным образом, ограничивая воздействие воздушного транспорта, с тем, чтобы добиться максимальной совместимости безопасного, экономически эффективного и упорядоченного развития гражданской авиации с качеством окружающей среды.

Цель постоянного развития механизмов регулирования заключается в создании условий, в которых международный воздушный транспорт может развиваться и расти стабильным, эффективным и экономичным образом без снижения уровня безопасности полетов и авиационной безопасности и с соблюдением социальных и трудовых стандартов.

Государства, которые еще не стали сторонами в Соглашении о транзите при международных воздушных сообщениях (СТМВС), следует в срочном порядке рассмотреть возможность вступления в число его участников. Процессу либерализации должно способствовать применение во всем мире современного единообразного режима ответственности авиаперевозчиков, а именно Монреальской конвенции 1999 года.

Каждое государство самостоятельно определяет направление и темпы изменений в сфере регулирования международного

воздушного транспорта, проявляя гибкость и используя, в зависимости от обстоятельств, двусторонние, субрегиональные, региональные, плюрилатеральные или глобальные механизмы.

Государствам следует в той мере, в какой это практически возможно, осуществлять либерализацию доступа к рынку международного воздушного транспорта, доступа авиаперевозчиков к международному капиталу и представлять авиаперевозчикам свободу осуществления коммерческой деятельности. Государствам следует с пониманием относиться к стремлению других государств перейти к практике расширенного трансграничного владения авиаперевозчиками и контроля за их деятельностью и/или назначения авиаперевозчиков на основе критерия основного места деятельности при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности. Государствам следует изучать возможность ускоренной либерализации механизмов регулирования международных авиагрузовых перевозок при условии, что будут сохранены четкие границы компетенции и контроля в сфере регулирования безопасности полетов и авиационной безопасности.

Транспарентность является важным элементом содействия экономическому росту, повышению конкурентоспособности и финансовой стабильности на внутреннем, региональном и международном уровнях и увеличивает выгоды либерализации.

Следует и впредь поощрять улучшение обслуживания клиентов авиатранспортной отрасли и разработку соответствующих мер для защиты интересов потребителей.

Принятие и применение закона о конкуренции является важной гарантией обеспечения добросовестной конкуренции по мере продвижения государств к либерализованному рынку. Сотрудничество между государствами способствует либерализации и

позволяет избегать конфликтов, в особенности при решении вопросов законодательства/политики в области конкуренции и условий труда, затрагивающих международный воздушный транспорт. Государствам следует избегать принятия односторонних мер, которые могут отрицательно сказаться на упорядоченном и гармоничном развитии международного воздушного транспорта, и обеспечивать, чтобы при применении национальной политики и внутреннего законодательства к международному воздушному транспорту в должной мере учитывались его характерные особенности.

В тех случаях, когда предоставление государствами помощи авиатранспортному сектору является обоснованным, государства должны принимать транспарентные и эффективные меры для обеспечения того, чтобы такая помощь не оказывала негативного воздействия на конкуренцию на рынке, не оказывала дестабилизирующего эффекта и носила, насколько это возможно, временный характер.

При условии соблюдения применимых законов о конкуренции государствам следует продолжать признавать наличие систем многостороннего интерлайна, которые позволяют государствам, авиаперевозчикам, пассажирам и грузоотправителям получать доступ к глобальной авиатранспортной сети на недискриминационной основе.

ИКАО следует и впредь играть роль мирового лидера в содействии и координации процессов экономической либерализации и обеспечения безопасности полетов и авиационной безопасности международного воздушного транспорта. ИКАО следует и впредь способствовать развитию эффективных связей и сотрудничества с другими межправительственными и неправительственными организациями, занимающимися вопросами международного воздушного транспорта, в целях согласования усилий и во избежание

дублирования действий на глобальном уровне.

Государствам следует рассматривать возможность использования вариантов регулирования, предоставляемых ИКАО, для либерализации международного воздушного транспорта. Государствам следует и впредь постоянно информировать ИКАО о развитии событий в области воздушного транспорта, в том числе о введении в действие либеральных механизмов на различных уровнях, и способствовать в рамках других форумов полному пониманию мандата и роли ИКАО.

*Иглин А.В., Маюшкин А.П.*

## **ПИРАТСТВО В МЕЖДУНАРОДНОМ ПРАВЕ**

Пиратство зародилось в глубокой древности, одновременно с развитием морской торговли и началом войн на море. Но нет худа без добра, с полным правом можно утверждать, что в первую очередь с пиратством связано стремительное развитие судостроения, навигационных знаний, торговых связей, военно-политических союзов - всего, что составляет историю общества. Властители прибрежных государств были вынуждены обзаводиться флотами для защиты своих владений, что способствовало появлению новых типов кораблей и совершенствованию тактики морского боя. Именно пираты прокладывали новые трассы, отыскивали новые якорные стоянки и гавани, изобретали новые типы кораблей и вооружения.

Слово «пиратство» вошло в обиход человечества примерно в IV-III в. до н. э., а до того применялось понятие «лэйстэс», известное еще Гомеру и тесно связанное с такими понятиями, как грабеж, убийство, добыча. Происхождение слова «пират» не вполне ясно, но то, что оно родилось в Греции - несомненно. Большинство исследователей

склоняются к тому, что слово «пиратство» произошло от древнегреческого *peirai* - совершать нападение. Им уже пользовались такие писатели древности, как Полибий и Плутарх. Его можно толковать по-разному: «пытаться овладеть чем-либо, нападать на что-нибудь», «пытаться захватить (или штурмовать)», «совершать покушение или нападение на кораблях». Самые ранние упоминания о пиратстве содержатся в критских, греческих и римских мифах и эпосе. Интересно, что четкого различия между купцом, пиратом и просто моряком не было, в законах VI в. до н. э. эти профессии рассматривались как равноправные. В римских юридических сборниках - дигестах - зафиксирован закон, приписываемый греческому законодателю Солону, где перечислены три равноправные профессии: моряки, пираты и купцы.

Пиратство вошло в быт некоторых мелких греческих племен, которые считали его даже почетным промыслом. С течением времени пиратство в бассейне средиземного моря достигло таких масштабов, что могло соперничать с мощью Рима в период его расцвета в эпоху Гнея Помпея, Цезаря и Августа.

После распада Римской империи, в Средние века, Средиземное море на протяжении еще почти тысячи лет оставалось главным районом морского пиратства. После арабских завоеваний и ослабления Византийской империи морское пиратство здесь снова стало возрастать. Пиратские гнезда арабов возникли в Тунисе, на Мальте, Сардинии, Сицилии, Корсике. А в IX в. арабы-мавры перешли к новой тактике, начав нападать уже не на суда, а на прибрежные города. Так были разграблены Рим, Генуя, Марсель, Тулон, Ницца, уцелела лишь Венеция. Пиратство продолжалось и в эпоху крестовых походов, и в эпоху господства Османской империи, когда его центр переместился в Алжир и Марокко, где в рабстве удерживались тысячи захваченных пиратами христиан. В 1575 г. в плен к алжирским



пиратам попал будущий великий испанский писатель Сервантес, которого удалось выкупить только через пять лет. Франция и Англия выплачивали Алжиру ежегодную дань за право свободного плавания своих торговых судов по Средиземному морю. С началом Нового времени география морского пиратства сильно изменилась. В ходе Великих географических открытий оно вышло на просторы Мирового океана. В это же время сформировалась и его «производственная структура». Среди пиратского братства стали различать флибустьеров и буканьеров — вольных охотников (слово «флибустьер» буквально означает «свободный добытчик»), которые действовали на свой страх и риск. От них несколько отличались корсары и каперы, которые не только не стояли вне закона, но имели своего рода лицензию от государя или правительства «добывать» торговые суда противника. Но и те и другие несли на своих мачтах «Веселого Роджера» — черный флаг с изображением черепа и перекрещенных костей. Дизайн флага существенно различался у разных пиратов, иногда его составной частью были песочные часы (символ быстротечности времени и близости смерти), изображения скелета, сабель, пронзенного сердца. Иногда цвет фона пиратского флага был не черным, а кроваво-красным.

Наибольший размах в XVI — первой половине XVII в. приобрело английское пиратство, специализировавшееся на контрабандной торговле с испанскими колониями в Латинской Америке и их грабеже. Среди английских пиратов того времени самым знаменитым был «пират Ее Величества королевы Елизаветы I» Фрэнсис Дрейк. Собственно, и свое знаменитое плавание на «Золотой лани» в 1577—1580 гг., ставшее вторым после плавания Магеллана кругосветным путешествием, он задумал и осуществил как чисто пиратское предприятие по разграблению испанских колоний. Через несколько лет Дрейк совершил еще одну военно-пиратскую экспедицию, в Вест-

Индию, где разграбил и уничтожил многие испанские города и сжег десятки судов.

Весьма активными были и французские пираты, особенно каперы и корсары. Выходя из Дьепа, Ла-Рошели и других портов, они нападали на испанские суда у берегов Пиренейского полуострова, а затем и у Азорских островов на португальские суда с азиатскими пряностями. Фактически морским пиратом был и первооткрыватель Канады Жак Картье. А Голландская Вест-Индская компания вообще имела преимущественно пиратский характер, всего она захватила более 500 испанских судов. В эпоху Великих географических открытий было два главных района морского пиратства. Уже с середины XVI в. важнейшим из них становится Карибское море, не случайно получившее прозвище Флибустьерского. Именно в этом море Роберт Льюис Стивенсон разместил свой знаменитый «Остров сокровищ». Именно о нем французский писатель Густав Эмар написал свой роман «Пираты», а другой француз, Жорж Блон, подробно рассказал в своей книге «Великий час океанов». Многие, наверное, помнят и недавний фильм «Пираты Карибского моря», хорошо передающий атмосферу времен флибустьеров.

Анализ жизненно важных интересов Российской Федерации и всего мирового сообщества на море свидетельствует о том, что эти интересы носят долгосрочный характер. Их определяют потребности государств: в защите их суверенитета и территориальной целостности; в развитии судоходства; в разведке и добыче живых и неживых ресурсов; в обеспечении безопасности мореплавания; в защите и сохранении морской среды и природных ресурсов. Жизненно важные интересы мирового сообщества заключаются и в использовании морей в качестве арены международного сотрудничества в экономической и других областях в расположении в пределах морей отдельных

элементов инфраструктуры государств, в проведении научных исследований, а также в выполнении на море своих международных обязательств.

Высокая общественная опасность пиратства обуславливается тем, что оно причиняет серьезный материальный ущерб и подрывает принцип свободы и безопасности судоходства в открытом море, дезорганизует движение морских и речных транспортных средств, имеет устойчивую тенденцию к росту. Пиратство уносит человеческие жизни и отрицательно влияет на развитие торговых связей. Общее удорожание морских перевозок из-за угрозы нападения отрицательно сказывается на экономических показателях производственной деятельности.

Особенно данная проблема обострилась с начала 80-х годов XX столетия и стала наиболее актуальным вопросом в сфере морепользования, рассматриваемым государствами, в том числе и в рамках международных организаций.

Тревожный рост пиратства в Мировом океане привел к созданию в октябре 1992 г. в рамках Международного морского Бюро (ММБ) Центра сообщений о пиратстве, расположенного в Малайзии. По отчету ММБ, морские пираты в 2007 году совершили на 10% больше нападений, чем в 2006. В 2008 году зафиксировано 293 нападения пиратов по всему миру, что на 11% больше, чем в 2007 году. Центр сообщений о пиратстве ММБ с января по сентябрь 2009 года было сообщено о 306 инцидентах, против 293 за весь 2008 год. В целом 2009 г. было зарегистрировано 406 случаев пиратских нападений на суда. По словам главы ММБ Поттенгала Мукундана (Pottengal Mukundan), такой разгул пиратства связан, прежде всего, с ростом морского бандитизма в Нигерии и Сомали. У самого побережья Сомали, которое еще с 1991 года не существует как единое государство, за первые три квартала 2009 года пираты атаковали 47

судов - практически в четыре раза больше, чем годом ранее, говорится в документе ММБ. 1 января 2010 г., сомалийские пираты захватили индонезийский танкер "Прамони", перевозящий химикаты, на борту которого находились 24 члена экипажа: 17 индонезийцев, 5 граждан КНР, нигерийца и вьетнамца.

География пиратских нападений весьма обширна. Опасными считаются прибрежные воды Южной и Средней Америки (Карибское море, воды Коста-Рики, Бразилии, Колумбии), западное и восточное побережье Африки (район Гвинейского залива и территориальные воды Нигерии, Анголы и Сомали), районы Юго-Восточной Азии и Азиатско-Тихоокеанского региона. Побережья Индии и Шри-Ланки, зона Малаккского и Сингапурского проливов (район Филиппин, Малайзии и Индонезии), Таиландский залив и Южно-Китайское море (треугольник Гонконг – Макао – Китай).

Профессор Барри Харт Дабнер, в своем исследовании так же отмечает, что практически все нападения произошли на суда, работающие либо связанные с нефтяной отраслью. Так, через Аденский залив проходит путь транспортировки нефти из Персидского залива в Европу, Только с августа 2009 года пираты сумели захватить в заливе три судна, в том числе, танкер "Джеймс Парк". Для профессиональных пиратов воровство наличных денег, личного имущества, и корабельной электроники имеет обычно вторичный интерес, их первичная цель - специфические виды груза или даже всё судно.

Однако статистика учитывает лишь нападения, о которых официально сообщали судовладельцы. ИМО, а так же многие исследователи отмечают, что де-факто в подобные отчеты попадает не более 10–20% инцидентов, связанных с пиратами. Причина заключается в том, что владельцы кораблей и грузов часто предпочитают напрямую договориться с пиратами и выплатить им

отступные. Это объясняется следующими причинами: во-первых, у них нет уверенности в том, что власти смогут более эффективно решить эту проблему (с учетом того, что операционная стоимость одного дня плавания корабля с грузом составляет \$10 тыс. и более, быстрее и дешевле договориться с пиратами); во-вторых, сообщение о захвате пиратами корабля автоматически приводит к росту стоимости страховок: по оценкам консалтинговой фирмы BGN Risk, пираты Сомали увеличили стоимость страховки для корабля с \$500 в 2007 г. до \$20 тыс. в 2008-м. Кроме того, страховщики и контрагенты могут потребовать оснащения судов более современными двигателями, системами пассивной обороны и пр.; в-третьих, пострадавшая компания-судовладелец приобретает негативный имидж и клиенты опасаются вести с ней дела. Реальные потери мировой экономики в результате действий пиратов оценить крайне сложно. В 2006 г. Всемирный Банк (World Bank) пришел к выводу, что годовой ущерб от деятельности пиратов составляет \$10–20 млрд.

Но ущерб от преступной деятельности пиратов исчисляется не только деньгами. Следствием расправ пиратов с командами нефтеналивных танкеров или сухогрузов, перевозящих химические, взрывчатые или ядовитые вещества, является появление так называемых «судов-призраков», лишенных управления, которые могут разбиться о скалы или столкнуться с другим судном. Появление таких неуправляемых судов чревато серьезными экологическими катастрофами.

Велика и реальна опасность вовлечения в пиратские акции крупномасштабной организованной преступности, а учитывая территориальные границы и точность пиратских нападений в Юго-восточной Азии, можно высказать подозрение о том, что международные синдикаты в том районе уже вовлечены в пиратские действия.

Немаловажно то, что количество пиратских актов увеличивается пропорционально росту политической нестабильности, сложной экономической, социальной обстановки в жизни многих государств, имеющих морское побережье. Очевидно, что проблему пиратства, на современном этапе только карательными мерами, которые были достаточно эффективны ранее, решить крайне трудно. Пиратство, как и любое преступление, социально обусловлено. Современное пиратство встречается особенно часто в развивающихся странах, где власти неспособны или не желают вмешаться.

В XXI в. пираты оказались в идеальном положении, поскольку в отличие от прошлых веков ныне торговые и пассажирские суда практически беззащитны. Их экипажи не имеют оружия, в лучшем случае пистолет есть у капитана. Уменьшилась численность экипажей: если в 1950-е гг. среднестатистическим танкером управляла команда из 40–50 человек, то ныне – из 15–20. Многие судовладельцы особо инструктируют капитанов, рекомендуя им не оказывать сопротивления пиратам, в противном случае пиратский abordаж может закончиться гибелью всех членов экипажа и уничтожением корабля. Параллельно с этим уменьшались силы, призванные противодействовать пиратству. В мире не существует сил, специализирующихся на решении этой задачи. Военные флоты имеют другую задачу: они отвечают за оборону государства и могут быть привлечены к действиям против пиратов лишь в исключительных случаях.

Предотвращение актов пиратства осложняет недостаточная эффективность мер, в том числе и правовых, предпринимаемых государствами как на международном, так и на национальном уровнях, а в некоторых случаях и беспечность судовладельцев, которые больше заботятся о прибыли, чем о безопасности экипажей своих судов: как свидетельствует практика, на суда и перевозимые на них грузы судовладельцами зачастую не заключаются договоры

страхования. Проблема усугубляется еще и тем, что правовая база борьбы с пиратством не отрегулирована до сих пор, как на международном, так и на государственном уровне.

Итак, морское пиратство известно ещё с античности (наиболее знамениты в этом плане финикийские пираты, сделавшие заодно множество географических открытий). Чрезвычайно развито было пиратство в средневековье и в Новое время, причём оно охватывало многие регионы мира. Кроме собственно пиратства, считавшегося прямым бандитизмом, имело место такое явление, как каперство, — тоже пиратство, но с наличием официального патента от правительства какой-либо страны.

В настоящее время основными зонами активности морских пиратов являются Гвинейский и Аденский заливы, Малаккский пролив, Южно-Китайское море. Их действиям способствует политическая нестабильность в странах, прилегающих к побережью указанных акваторий, наличие многочисленных удобных убежищ на берегу, интенсивное судоходство в этих районах. Значительные доходы, получаемые пиратами от выкупа за суда, их экипажи и грузы, позволяет им приобретать скоростные лодки и катера, оружие, средства связи, что делает их действия ещё более эффективными.

Военные флоты мира не приспособлены для борьбы с морским пиратством, поскольку пиратские лодки — очень многочисленные, скоростные и чрезвычайно малоразмерные цели. Боевые корабли не приспособлены для борьбы с подобными целями. Кроме того, борьба с морским пиратством крайне затруднена по причинам юридического характера.

Во-первых, неясно, в чьей юрисдикции находятся пираты, захваченные в нейтральных водах. Если средневековых пиратов, не имевших каперского патента, вешали на реях, то современных

пиратов, особенно если они успели выбросить оружие за борт, либо просто отпускают, либо передают властям своей страны, где они, как правило, сразу оказываются на свободе (самый яркий пример — Сомали).

Во-вторых, очень часто непонятна юрисдикция захваченных пиратами судов. Современное торговое судоходство интернационализировано, как, видимо, никакая другая отрасль мировой экономики. Суда, как правило, ходят под удобными флагами (Панамы, Либерии, Монголии, Камбоджи и т.д.), их команды почти всегда состоят из представителей нескольких стран. В итоге очень часто бывает неясно, кто именно должен защищать каждое конкретное судно.

Страна, коей судно формально принадлежит, в реальности не имеет к нему никакого отношения, кроме того, не располагает силами и средствами для освобождения судов. Поэтому захват судна пиратами становится, как правило, проблемой только и исключительно компании-судовладельца, которая нередко не имеет ни средств, ни желания спасти судно и моряков (причём моряки, как уже было сказано, могут не иметь никакого отношения ни к стране, флаг которой развевается над судном, ни к стране, где «прописана» компания-судовладелец). Выплата выкупа оказывается очень часто единственно возможным вариантом.

В итоге, хотя, например, в западной части Индийского океана сегодня с целью борьбы с морским пиратством находятся соединения ВМС НАТО, эскадра Евросоюза (отдельно от НАТО), оперативное соединение ВМС США (также отдельно от НАТО), боевые корабли России, Японии, Китая, Индии, Южной Кореи, Ирана, количество захваченных пиратами судов и сумма выкупов за них продолжают расти.



На протяжении последних лет наблюдаются тенденции, которые можно считать реанимацией морского пиратства. Сотни инцидентов с судами десятков государств в Аденском и Гвинейском заливах, а также в других регионах открытого моря вновь сделали из пиратства одну из главных угроз международной безопасности. Такая констатация подтверждается интенсивностью антипиратских контрмер отдельных государств и всего мирового сообщества. С 2008 года Совет Безопасности ООН принял полтора десятка резолюций только лишь по одному сюжету - кризисной ситуации в Сомали, проявлением которой стал беспрецедентный разгул пиратов у берегов этой африканской страны.

Международно-правовое определение пиратства впервые было кодифицировано в ст. 15 Конвенции об открытом море 1958 года (далее - Конвенция 1958). Без каких бы то ни было содержательных изменений оно воспроизводится и в ст. 101 Конвенции ООН по морскому праву 1982 года (далее - Конвенция 1982). Подчеркнем, что на нормы, в том числе дефинитивные положения, второго международного договора опирается Совет Безопасности ООН в своей практической антипиратской деятельности (например, в тех же резолюциях 1816 (2008), 1851 (2008), 2077 (2012), 2125 (2013), 2184 (2014) и др., которые нацелены на борьбу с пиратством у берегов Сомали). Таким образом, международное правоприменение на высшем уровне подтверждает, что именно Конвенция 1982 (которая повторяет и закрепляет определение пиратства Конвенции 1958) является сегодня основным глобальным договором, кодифицирующим международно-правовые нормы по борьбе с пиратством.

Исходя из целей нашей работы, дадим некоторые комментарии относительно указанного определения и обратим внимание на ряд его существенных признаков.

*Субъект деликта.* Необходимо еще раз подчеркнуть, что пиратство исходит от негосударственных субъектов - физических лиц и их объединений, которые не действуют от имени государств и не уполномочены на такие действия каким-либо органом власти. Речь идет о преступлении международного характера, совершаемом, как указано в его определении, с *личными целями* экипажем или пассажирами какого-либо *частновладельческого* судна или летательного аппарата. Логика о том, что у субъекта деликта отсутствует связь с каким бы то ни было государством, находит продолжение в ст. 102 Конвенции 1982, где указано, что к действиям, совершаемым частновладельческим судном или частновладельческим летательным аппаратом, приравниваются пиратские действия, когда они совершаются военным кораблем, государственным судном или государственным летательным аппаратом, экипаж которого поднял мятеж и захватил над ним контроль. Обратим внимание, что указанная норма не только снимает с государства ответственность за противоправные действия военного (государственного) судна в случае мятежа, но и препятствует в целом, чтобы международно-правовое определение пиратства применялось к деятельности государственных представителей. Ибо, следуя идеологии действующего международного права, противоправные акты насилия, совершаемые военными (государственными) судами не по собственной инициативе их экипажей, а по приказу и в рамках имеющихся полномочий, должны рассматриваться уже как международные преступления, влекущие ответственность государств - вплоть до квалификации подобных действий в качестве актов агрессии.

*Субъективная сторона.* Совершенно очевидно, что насилие является имманентным признаком пиратской деятельности, поскольку на практике акты пиратства не могут существовать вне насильственных способов их совершения. В то же время

международно-правовое определение указывает, что пиратством являются не только сами акты насилия, задержания или грабежа, но также участие в использовании пиратского судна или летательного аппарата. Очевидно, под данную формулировку подпадает, например, управление пиратским кораблем, его эксплуатация, поддержание в рабочем состоянии и т. п. Даже в том случае, если конкретные лица исполняют на судне исключительно подобные «мирные» обязанности и непосредственно не участвуют в самих актах захватов или задержаний, тем более с обращением к насилию, деятельность таких лиц все равно должна квалифицироваться в качестве пиратской (естественно, когда лица участвуют в ней добровольно и осознавая, что судно является пиратским).

В то же время нельзя не согласиться с утверждением, что в международно-правовом определении пиратства ничего не сказано о покушении на этот вид преступления. Действительно, формальное прочтение дефинитивной нормы никак не проясняет вопрос, можно ли считать пиратством неудачные попытки совершения пиратских актов. В свое время британская делегация в Комиссии международного права ООН предлагала дополнить определение соответствующим образом и прямо отнести такие попытки к пиратству. Однако, полагаем, и без прямых указаний нельзя считать, что пираты, терпящие неудачу в реализации своих преступных планов, получают в качестве «награды» сложности с квалификацией их деяний по международному праву. В любом случае пиратством, как мы указывали, является любой акт участия в использовании пиратского судна. Поскольку определение пиратского судна (Статья 103 Конвенции 1982 указывает, что судно или летательный аппарат считается пиратским судном или пиратским летательным аппаратом, если они предназначаются лицам, имеющим над ними власть, для совершения любого из действий, предусмотренных в определении пиратства. Это относится также к

судну или летательному аппарату, которым пользовались для совершения таких действий, до тех пор пока они остаются под властью лиц, виновных в этих действиях.) завязано на *цели*, а не *факте* его использования для совершения пиратских действий, завершенность последних не имеет никакого значения. Да и вообще, как мы отмечали выше, в случае признания судна в качестве пиратского, любые действия по его снаряжению и эксплуатации, добровольно совершаемые экипажем, Конвенция 1982 однозначно признаёт пиратством.

*Место совершения деликта.* Международно-правовая дефиниция пиратства однозначно указывает, что таковым могут считаться только действия, совершенные в открытом море или ином месте, находящемся за пределами юрисдикции какого бы то ни было государства. Очевидно, справедлив и зеркальный тезис: насильственные действия, совершенные на территории любого государства, включая его территориальное море, с точки зрения международного права ни при каких обстоятельствах пиратством быть признаны не могут. Такое юрисдикционное ограничение имеет исключительное значение для квалификации пиратских действий, и, как мы покажем далее, в последние годы оно оказало заметное влияние на характер международно-правового и дипломатического сопровождения усилий мирового сообщества по борьбе с пиратством.

Говоря о том, что квалификация предполагаемых актов пиратства находится в зависимости от места их совершения, необходимо прояснить два вопроса.

Первый касается толкования пресловутой сентенции о «месте, находящемся за пределами юрисдикции какого бы то ни было государства», под чем в обеих конвенциях подразумевается иное пространство, нежели открытое море, так как два понятия

фигурируют в разных подпунктах определения пиратства. Как мы уже указывали, для Конвенции 1982 оно было целиком заимствовано из Конвенции 1958. При этом архивы Комиссии международного права ООН середины прошлого века позволяют судить, что разработчики последнего договора решили не ограничиваться единственным упоминанием открытого моря как пространства для возможного совершения актов пиратства, опасаясь, что могут остаться территории, где никакое государство не осуществляет властных полномочий и где пираты смогли бы остаться безнаказанными. В те времена юристы-международники держали в голове феномен *terra nullius*. (Под термином «*terra nullius*» принято понимать территорию, не находящуюся под суверенитетом какого-либо государства. Поскольку геологическое развитие Земли продолжается, то и сегодня нельзя исключать возможности возникновения *terra nullius* - например, новых островов или скал в Мировом океане.) Сегодня некоторые авторы также полагают, что местом, находящимся за пределами юрисдикции какого бы то ни было государства, может считаться регион Антарктики.

Второй момент, требующий прояснения, как и первый, является следствием того, что Комиссия международного права ООН копировала определение пиратства из одной конвенции в другую без его актуализации. Дело в том, что в 1950-х годах исключительной экономической зоны (ИЭЗ) как особого правового режима в морском праве не существовало. Поэтому в определении пиратства ватерлиния его (не) применимости проходит строго: насильственные акты не могут признаваться пиратскими в зоне действия юрисдикции какого-либо государства и, наоборот, могут получать такую квалификацию вне ее.

Конвенция 1982 уже включила в себя новеллы об ИЭЗ, но на

содержащейся в ней дефиниции пиратства это никоим образом не отразилось. Поскольку ИЭЗ была провозглашена территорией со смешанным режимом и в ней действуют как международно-правовые нормы, так и нормы прибрежного государства, мог бы возникнуть вопрос о возможности квалификации пиратства в зоне действия данного легального режима. Однако пункт 2 ст. 58 Конвенции 1982 устанавливает, что нормы антипиратских статей (100-107, 110) и другие соответствующие нормы международного права применяются к ИЭЗ постольку, поскольку они не являются несовместимыми с нормами, регулирующими этот особый правовой режим.

Таким образом, насильственные действия, совершаемые за пределами территориального моря, но в ИЭЗ, с точки зрения международного права могут квалифицироваться в качестве пиратских - просто последующие меры по устранению угрозы не должны ущемлять или каким-либо иным образом затрагивать суверенные экономические права, другие права и обязанности, а также ограниченную юрисдикцию прибрежного государства.

Заметим, что Конвенция 1982 закрепила в международно-правовом поле сразу несколько новых - по сравнению с предшествующими международными договорами по морскому праву - режимов. Один из них - архипелажные воды как часть Мирового океана, на которую распространяет свой суверенитет то или иное государство-архипелаг. Если рассматривать положения об архипелажных водах, содержащиеся в части IV Конвенции 1982, в контексте международно-правового определения пиратства, становится очевидно, что пиратства в архипелажных водах, как и в территориальном море, быть не может, поскольку здесь реализуется полномасштабная юрисдикция конкретного государства. Возникает вопрос, как же быть с теми случаями нападений на море, которые по

букве международного права не могут трактоваться иначе как квазипиратство, но которые, к сожалению, с завидной регулярностью имеют место в водах, находящихся под государственным суверенитетом? Этот вопрос как никогда актуален, учитывая, что, по имеющимся статистическим данным, число актов такого квазипиратства, то есть нападений, не подпадающих под соответствующее международно-правовое определение, включая атаки в пределах территориального моря.

Итак, каким образом действующее международное право квалифицирует насильственные акты, полностью идентичные пиратству с внешней стороны, когда они совершаются на водных просторах или в воздушном пространстве над ними, которые находятся под юрисдикцией какого-либо государства? Чтобы прояснить этот вопрос, вновь обратимся к правоприменительной практике Совета Безопасности ООН. Если проанализировать его резолюции, принятые на основании Главы VII Устава ООН и касающиеся устранения угроз международной безопасности со стороны сомалийских пиратов, легко заметить, что во всех решениях, начиная с ключевой резолюции 1816 (2008), фигурирует один и тот же комбинированный термин - «акты пиратства и вооруженного разбоя против судов». Данная формулировка появилась в документах Совета Безопасности совсем не случайно. Дело в том, что нападения у берегов Сомали отличались все той же диспропорцией, что мы констатировали ранее: число атак в территориальных водах этой африканской страны было не просто сопоставимо с количеством пиратских нападений в открытом море, но по итогам ряда лет преобладало над последним. При этом имеется много примеров, когда с разной последовательностью пираты вели свою противозаконную деятельность в различных правовых режимах, перемещаясь из международных вод в территориальное море, заходя во внутренние

воды и высаживаясь на сомалийский берег. Принимая это во внимание, в интересах действенной борьбы с пиратами Совбез ООН в своей практической деятельности связал атаки, подпадающие и не подпадающие под международно-правовое определение пиратства, при помощи соединительного союза «и» в одну формулу.

Итак, если для военных и правоохранителей, осуществляющих спецоперации, набор действий по обеспечению безопасности един и в суверенных водах, и в открытом море, то дипломаты и юристы-международники помнят о двух различных правовых режимах и, соответственно, разной юридической природе оснований для обращения практиков к тем или иным действиям. При этом граница между двумя правовыми явлениями по международному праву пролегает предельно четко: это применимость или неприменимость универсальной юрисдикции.

Напомним, что универсальная юрисдикция веками закреплялась в отношении случаев пиратства - как одного из опаснейших преступлений международного характера, которое провоцирует угрозы в отношении всего цивилизованного мира. Неспроста еще в Древнем мире пираты объявлялись *hostis generis humani*, то есть врагами всего рода человеческого.

В этом смысле разрешения Совета Безопасности ООН на проведение антипиратских специальных операций на территории Сомали, в том числе в сомалийском территориальном море, есть, по сути, не что иное, как расширительное распространение универсальной юрисдикции на суверенное пространство этой африканской страны. По просьбе правительства Сомали Совбез ООН санкционировал практику, когда любое государство, сотрудничающее в борьбе с пиратством, с уведомлением Генерального секретаря ООН может направлять свои суда в сомалийские территориальные воды и



de facto вести себя в них сообразно применению универсальной юрисдикции, то есть при необходимости реализуя все антипиратские меры, предусмотренные международным правом, в отношении актов de jure вооруженного разбоя против судов (в значении этого термина, как его трактует ИМО). Следует отметить, что хитроумный сомалийский «пасьянс» был разложен в Совете Безопасности ООН по принципу ad hoc. Совбез мудро предупредил любые толкования и заключения, которые могли бы привести к эрозии классических принципов универсальной юрисдикции. Начиная с резолюции 1816 (2008) и далее в каждом своем решении, которое продляло легализацию проведения антипиратских операций на территории Сомали, Совет Безопасности подтверждает, что такие разрешения применяются только лишь в отношении ситуации в Сомали и не формируют норм международного обычного права. В равной степени указывается, что разрешения не затрагивают права, или обязательства, или обязанности государств по международному праву, включая Конвенцию 1982, применительно к любой другой ситуации. Действительно, допущение о том, что универсальная юрисдикция применима по какому-то общему правилу к устранению угроз морской безопасности в территориальных водах, могло бы провоцировать вмешательства во внутренние дела государства и нарушение его суверенных прав. Кроме того, это имело бы следствием смешение правовых режимов национального и открытого моря с возникновением серьезнейших коллизий.

12 ноября 2014 года Совбез ООН принял решение продлить на очередной годичный срок разрешения о проведении антипиратских спецопераций в территориальных водах и на территории Сомали, сформулированных в пункте 10 резолюции 1846 (2008) и пункте 6 резолюции 1851 (2008).

В новой резолюции 2184 (2014) Совет отметил, что благодаря совместным усилиям государств, регионов, организаций, морской индустрии, частного сектора, аналитических центров и гражданского общества число пиратских нападений с 2011 года резко уменьшилось. Тем не менее пиратство и вооруженный разбой на море остаются важным фактором, осложняющим ситуацию в Сомали, которая по-прежнему представляет собой угрозу международному миру и безопасности в регионе.

При поиске путей повышения эффективности отдельных норм международного права или групп норм в области борьбы с преступлениями международного характера, совершаемыми на море, целесообразно учитывать факторы, влияющие на эффективность каждой нормы, соответствие международных норм закономерностям развития международных отношений в данной области и их потребностям, реализация данных норм на практике. Процесс борьбы с преступлениями международного характера следует рассматривать как процесс функционирования системы, протекающий в рамках межгосударственного взаимодействия. Взаимодействие государств предусматривает, прежде всего, сотрудничество, основанное на стремлении государств бороться с угрожающими их безопасности преступными деяниями, закрепленными в международных договорах, а также на их международных обязательствах.

Так на международном уровне возможны следующие пути преодоления проблем борьбы с морским пиратством:

- 1) Одним из вариантов решения проблемы является создание нового универсального договора, который бы был разработан исключительно в целях борьбы с пиратством и закрепил основные принципы борьбы, а так же так же направления и формы взаимодействия государств в борьбе с данным преступлением, предусматривал бы мероприятия, проводимые государствами в целях

пресечения, предотвращения и профилактики пиратских актов. Соглашение должно быть открытым для всех юрисдикций. Чтобы данное соглашение эффективно работало, в его рамках следует предусмотреть специальную организацию глобального масштаба, которая через соответствующие национальные штаб-квартиры будет контролировать исполнение положений договора. В данном случае первоочередным является объединение финансовых усилий государств, чтобы обеспечить финансирование программ, предусмотренных соглашением.

2) Вторым возможным вариантом решения проблемы является создание международного соглашения о борьбе с пиратством, в рамках Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которое бы конкретизировало формы взаимодействия государств по борьбе с пиратством, провозглашенные в конвенции, сформировало основу совершенствования национальных и межгосударственных форм борьбы. Международная морская организация могла бы стать органом, координирующим усилия по разработке данного соглашения. Соглашение должно закрепить универсальные принципы контроля над пиратством и установить международный механизм, организацию, которая могла бы включать так же и региональные структуры. Однако данное соглашение будет обязывать лишь те страны, которые его подписали и ратифицировали Конвенцию 1982 г.

3) Третьим возможным вариантом решения проблемы является международное сотрудничество в пределах Всемирной торговой организации - учреждение международной системы контроля в рамках ВТО. Государства - члены ВТО осуществляют целый спектр услуг непосредственно связанных с морем, включая морские грузовые и пассажирские перевозки, услуги по страхованию и др. Морское пиратство негативно сказывается на международной торговле. И это весомый аргумент для участников ВТО для того, чтобы рассмотреть

проблему контроля над пиратством.

4) Создание типового закона по борьбе с пиратством может стать еще одним способом противодействия, а роль его создателя может быть возложена на ИМО. Возможность приведения национального законодательства в соответствие с общемировой тенденцией борьбы с пиратством и в то же время определенная свобода в проектировании национального законодательства о пиратстве, является положительной стороной типового закона. В то же время, недостатком любого типового закона является отсутствие обязательной силы для государства, в таком случае никакая эффективная система контроля не может быть осуществлена, если государство отказывается его реализовать.

На национальном уровне необходимо усовершенствование существующих национальных правовых систем. Наряду с реализацией положений международных договоров, рекомендаций ИМО, требуется дальнейшее совершенствование законодательства государств, регламентирующего меры, осуществляемые компетентными органами государств в их внутренних водах, территориальном море. Прежде всего, должны быть усилены меры по содержанию и учету маломерных судов (следует, например, ужесточить и одновременно сделать более универсальными правила для регистрации судна, чтобы пиратам было труднее найти потенциального покупателя угнанного судна), контролю за их плаванием во внутренних водах и в территориальном море государств. Основной направленностью таких мер, должно быть, предупреждение и пресечение актов вооруженного грабежа судов в этих водах, а также предупреждение актов пиратства в открытом море. Немаловажную роль может сыграть институт страхования. Страховщики могут проверять, адекватно ли подготовили судовладельцы свои корабли, которые должны проходить через опасные регионы мира. Тем, кто

выполняет подобные требования, должны предоставляться более льготные условия.

Таким образом, пиратство, будучи одним из древнейших преступлений международного характера, сегодня, в начале XXI в. продолжает оставаться главной угрозой международному судоходству в ряде районов Мирового океана. Пиратские действия объективно нарушают свободу навигации, регулярность международной торговли, безопасность водных и воздушных путей, судов, пассажиров и членов экипажа, наносят вред международным отношениям. От этих незаконных актов страдает большинство стран, поэтому пиратство всегда признавалось преступлением международного характера. В настоящее время пиратские действия охватывают все новые регионы мира. Акты нападений становятся все более интенсивными, вызывают значительные материальные и людские потери.

Сложность и специфика борьбы с данным преступлением международного характера обусловлены рядом факторов, в частности: различным международно-правовым статусом и правовым режимом морских пространств; особенностями физико-географических условий; спецификой сил, способов и средств осуществления борьбы с пиратством. Все эти факторы не позволяют рассматривать эту проблему в рамках деятельности отдельного государства, а требуют комплексного подхода.

Возрастающая взаимозависимость государств в борьбе с морским пиратством требует соответствующего отражения в международном праве. Международное сотрудничество чрезвычайно важно и может принести ощутимый эффект. Однако в настоящее время имеют место недостаточная проработанность комплекса международно-правовых мер в этой области, их несоответствие современным условиям, объективным потребностям, вследствие чего снижается эффективность борьбы с данным преступлением. Законодательные и

иные нормативные правовые акты государств направленные на борьбу с пиратством нередко носят общий характер, не соответствуют нормам международного права и далеко не всегда отвечают интересам обеспечения их безопасности на море. Вследствие этого практические меры в борьбе с этим преступлением часто бывают недостаточно эффективными.

Для выработки научно-обоснованных предложений по решению указанных проблем так же требуются исследования, направленные на поиск путей дальнейшего развития международного права и законодательства государств, на более эффективное использование их положений в практике борьбы с морским пиратством. Кроме того, необходимо и более полное использование возможностей уже заложенных в действующих нормах международного права, в интересах поддержания правопорядка на море.

Ст. 14 Конвенции об открытом море 1958 г. закрепляет положение о том, что все государства обязаны содействовать в полной мере уничтожению пиратства в открытом море и во всех других местах, находящихся за пределами юрисдикции какого бы то ни было государства. В Морской Доктрине Российской Федерации прямо отмечается, что активизация сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона по обеспечению безопасности мореплавания, борьбе с пиратством является одним из направлений деятельности государства. Нет необходимости подтверждать серьезность проблемы, но следует побудить представителей власти к проведению реальных мероприятий и, что самое важное, добиться эффективных действий на национальных, региональных уровнях.

Решение проблемы сводится к необходимости принятия каждым государством национальных законодательных актов, согласованных с положениями международного права по борьбе с пиратством, т.е. пересмотра соответствующих статей национального законодательства,

четкого определения понятия пиратства и разработки юридических санкций в соответствии с международным правом. Один из первоочередных способов решения проблемы борьбы с пиратством сводится к тому, чтобы ограничить районы, где чаще всего происходят случаи вооруженного разбоя, региональными рамками, в которых прибрежные государства смогут заключить соглашения по борьбе с пиратством, не дожидаясь заключения универсального (многостороннего) соглашения. Страны - участники таких соглашений, преследуя общую цель, возможно, даже будут готовы допустить использование военно-морских сил стран региона в своих территориальных водах.

Международно-правовое регулирование борьбы с пиратством может быть эффективным только в том случае, если оно будет основываться на анализе конкретных причин, порождающих данное преступление, а также условий и факторов, им способствующих, будет учитывать специфику данной борьбы. Данное обстоятельство подтверждает необходимость принятия кардинальных мер и выделения больших ресурсов с разработкой долгосрочной программы.

*Иглин А.В., Зотова Е.В.*

## **МЕЖДУНАРОДНАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ**

Вопрос ответственности государства за деятельность, проводимую на его территории, в международном праве не новый. Как и вопросы охраны окружающей среды. Классический пример, который часто приводят в литературе, - спор между США и Канадой по делу «Трейл Смелтер», рассмотренный арбитражным судом в 1939-1941 гг. Предметом спора был вопрос ответственности за эмиссию диоксида серы, выбрасываемого в воздух расположенной на

территории Канады фабрикой (в долине, разделенной на канадскую провинцию Британская Колумбия и штат Вашингтон в США). От этих выбросов пострадали леса и сельскохозяйственные угодья в США. Арбитраж постановил, что « ....в соответствии с принципами международного права, а также права США, считается, что ни одно государство не имеет права использовать свою территорию или разрешать ее использование таким образом, чтобы ядовитые газы причиняли ущерб территории другого государства или ущерб собственности лиц в другом государстве, если в таком случае наступают серьезные последствия и ущерб установлен с помощью ясных и убедительных доказательств».

С другой стороны, необходимо принимать во внимание, что большинство проблем охраны окружающей среды требует всеобъемлющего международного сотрудничества. Оно началось совсем недавно –несколько десятилетий назад. Переломным моментом в этом процессе стала Стокгольмская конференция, созванная в рамках ООН в 1972г<sup>7</sup>., которая приняла комплексную программу (Декларацию и План мероприятий) деятельности международного сообщества по вопросам охраны окружающей среды. С институциональной точки зрения на этой конференции была создана программа ООН по окружающей среде – ЮНЕП, штаб-квартира которой находится в Найроби. ЮНЕП постепенно развила ряд практических видов деятельности и предложила множество инициатив по международным мероприятиям в сфере охраны окружающей среды. Среди них можно упомянуть Конвенцию об охране озонового слоя (1987), Конвенцию о биологическом разнообразии (1992) и т.д. Осознание значения охраны окружающей среды для судеб человечества укреплялось, и в 1992 г., через двадцать лет после Стокгольмской конференции, в рамках ООН была создана

---

<sup>7</sup> Электронный ресурс: [http:// geogr.msu.ru/upload/news/stockholm\\_apr\\_2012.pdf](http://geogr.msu.ru/upload/news/stockholm_apr_2012.pdf)



Конференция ООН по охране окружающей среды и развитию на уровне глав государств и правительств. Конференция пришла в Рио-де-Жанейро и приняла несколько конвенций (об изменении климата, о биологическом разнообразии) и долгосрочную программу «Повестка дня на XXI век», а также предложила создать особую функциональную комиссию Экономического и Социального совета ООН по устойчивому развитию. На конференции было определено соотношение между охраной окружающей среды и экономическим развитием, которое должно быть экологически сбалансированным. Помимо правовых и институциональных решений, касающихся обязательств и ответственности государств, в то время укреплялось осознание взаимосвязи охраны окружающей среды и соблюдения прав человека. Ясно, что экстремальные виды уничтожения окружающей среды (ядерные испытания в атмосфере и над воздушном пространстве, выбросы ядовитых газов, угрожающих жизни и здоровью населения, а также экологические последствия войн) представляют собой нарушения права человека на жизнь, права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья и других прав. Связь между охраной окружающей среды и соблюдением прав человека констатируется также во многих международных документах, принятых на Конференции об охране окружающей среды.

Итак, международное право окружающей среды представляет собой совокупность норм и принципов, регулирующих отношения субъектов международного права в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. В современных условиях эта отрасль международного права призвана регулировать отношения государств в области охраны окружающей среды таким образом, чтобы в конечном итоге достичь экологического равновесия в мире.

Субъектами международного права окружающей среды выступают прежде всего государства, а также международные организации. Перед субъектами международного права окружающей среды стоят две главные задачи: охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, которое будет соответствовать интересам человечества.

К основным специальным принципам международного права окружающей среды относятся два принципа: принцип неотъемлемого суверенитета государства над своими природными ресурсами и принцип не причинения ущерба окружающей среде за пределами юрисдикции государства.

Помимо этих основных принципов в международном праве окружающей среды разрабатываются и другие специальные принципы, к которым относятся:

- принцип обязательного обмена государствами информацией в случае предполагаемого проведения какого-либо эксперимента или деятельности, потенциально опасной для окружающей среды;
- принцип взаимных консультаций по поводу осуществляемой государствами экологически опасной деятельности;
- принцип оценки трансграничных экологических последствий планируемой деятельности;
- принцип экологически безопасного развития (обязанность государств сохранять те экосистемы, которые необходимы для нормального функционирования биосферы) и ряд других.

Источниками международного права окружающей среды являются договорные и обычные нормы международного права. К основным источникам международного права окружающей среды относятся многосторонние международные договоры, и, в частности, Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (Брюссель, 29 ноября 1969 г.) (с изм. и доп. От

1992 г.), Международная конвенция по предотвращению загрязнения с судов 1973 г. (Лондон, 2 ноября 1973 г, с изм. От 26 сентября 1997г.), Конвенция о сохранении морских живых ресурсов Антарктики (Канберра, 20 мая 1980 г.), Венская конвенция об охране озонового слоя (Вена, 22 марта 1985 г.) и ряд других.

Общие международно-правовые договоры могут затрагивать и вопросы окружающей природной среды (например, в договорах о режиме государственной границы, как правило, имеются статьи, посвященные режиму приграничных водоемов, охране растительности, животного мира).

Специальные природоохранные международные договоры содержат статьи только об охране окружающей среды, например Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средства воздействия на природную среду (1977г. вступила в силу 05.10.1978г.), Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979г.), Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (1979г.).

Большое значение в области охраны окружающей среды имеют так называемые рамочные соглашения. Они, как правило, имеют глобальный характер и фиксируют общие обязательства, в рамках которых могут действовать договаривающиеся государства. Вместе с тем они не ограничивают договаривающиеся стороны перечислением запрещенных действий. К рамочным глобальным конвенциям относятся Рамочная конвенция ООН об изменении климата (Нью-Йорк, 9 мая 1992 г.), Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 10 декабря 1976 г.), Конвенция об изменении климата и Конвенция о биологическом разнообразии, подписанные в Рио-де-Жанейро в 1992 г., и некоторые другие.

Важную роль в деле охраны окружающей среды играют соглашения, заключенные на региональном уровне. Так, в Европе наиболее значительным международным соглашением в этой области стала Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979 г.). Она содержит общие обязательства государств относительно сокращения загрязнения воздуха, и прежде всего трансграничного. В Конвенции предусматривается обязанность обмениваться информацией, в необходимых случаях проводить консультации и мониторинг воздуха. В 1991 г. на Европейском континенте была принята Конвенция об оценке воздействия трансграничного загрязнения на окружающую среду, в 1992 г. — Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий и Конвенция по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер.

В числе региональных можно назвать договоры об использовании и охране Дуная, Черного моря; договоры европейских стран (ЕЭС); Африканскую конвенцию по охране природы и природных ресурсов (1968 г.); Конвенцию по охране Средиземного моря от загрязнения (1976 г.); Конвенцию об охране морских живых ресурсов Антарктики (1980 г.); Соглашение об охране полярного медведя (1974 г.); Конвенцию о рыболовстве в северо-восточной части Атлантического океана (1959 г.); Конвенцию о рыболовстве и сохранении живых ресурсов в Балтийском море и Датских проливах (1973 г.); Соглашение о сотрудничестве и борьбе с загрязнением Северного моря нефтью (1969 г.). Более чем в 50 международных природоохранных договорах, конвенциях, соглашениях участвует Российская Федерация.<sup>8</sup>

В Африке была заключена всеобъемлющая Конвенция (1968 г.) по охране природы и природных ресурсов. В Латиноамериканском

---

<sup>8</sup> Электронный ресурс: [http:// bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-3/152.htm](http://bibliotekar.ru/mezhdunarodnoe-pravo-3/152.htm)

регионе проблемами окружающей среды и другими занимается Л АЭС (Латиноамериканская экономическая система), учрежденная Панамским договором в 1975 г. В Южной Америке известен субрегиональный договор — Амазонский пакт о сотрудничестве в бассейне р. Амазонки (1978 г.), направленный прежде всего на рациональное использование ресурсов бассейна.

Ряд соглашений посвящен региону Юго-Восточной Азии и Тихого океана; создана специальная региональная организация — Экономическая и социальная комиссия ООН для стран Азии и Тихого океана (ЭСКАТО).

Большое значение как для регулирования общих проблем, так и для решения более конкретных вопросов имеют двусторонние соглашения. Так, Советским Союзом были заключены соглашения о сотрудничестве в области охраны окружающей среды с США (1972 г.), Великобританией (1974 г.), Францией (1975 г.), Бельгией (1975 г.), Норвегией (1988 г.), Швецией (1989 г.), Канадой (1989 г.), Швейцарией (1989 г.). Были заключены соглашения между Правительством СССР и Правительством Ирландии о воздушном сообщении (1987 г.), Консульская Конвенция между СССР и Индией (1987 г.), Протокол между Правительством СССР и Правительством Республики Мальты об экономическом и техническом сотрудничестве (1984 г.) и др.

Российской Федерацией также были заключены договоры в области охраны окружающей среды. К ним можно отнести, в частности, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве в области охраны окружающей природной среды (Смоленск 3 июля 1904 г.), Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о сотрудничестве и взаимной помощи по предупреждению крупных аварий, стихийных бедствий и

ликвидации их последствий (Москва, 18 декабря 1993 г.). Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (Тбилиси, 3 февраля 1994г.).

Объекты международно-правовой охраны окружающей среды - это природные объекты, по поводу которых у субъектов международного права возникают экологические отношения. Существуют две категории таких объектов: международно-правовые объекты, воздействие на которые происходит с территорий отдельных государств, и объекты, воздействие на которые происходит с международной территории или с территории со смешанным режимом.

К международно-правовым объектам, воздействие на которые происходит с территорий отдельных государств, относятся: воздушная среда, внутренние воды, флора и фауна.

Воздушная среда является общим достоянием человечества. Основное вредное воздействие на атмосферу происходит с территорий отдельных государств по таким видам их деятельности, как:

1. Выбросы серы в атмосферу, порождающие кислотные дожди.
2. Выбросы углекислого газа, способствующие нарастанию парникового эффекта.
3. Использование и утечка химических веществ, разрушающих озоновый слой Земли.
4. Утечка в атмосферу радиоактивных веществ.

Внутренние воды - это воды рек и озер, которые хотя и находятся на территории отдельных государств, но являются объектами международного права окружающей среды. Реки, или точнее водотоки, под которыми понимаются система поверхностных и

подземных вод, образующих единое целое, привлекли внимание международного сообщества по двум причинам:

1) Некоторые реки протекают по территории двух или более государств (международные реки).

2) Воды рек так или иначе попадают в международные воды.

Некоторые озера являются объектом международно-правовой охраны в связи с отнесением их к числу мирового природного наследия (например, озеро Байкал, озеро Ломан). Международное сообщество пытается защитить пресные воды международного значения от следующих видов загрязнений:

1. детергентов, применяющихся в моющих и чистящих веществах,
2. загрязнения хлоридами, применяющимися при дезинфекции воды,
3. сброса нефти и нефтепродуктов.

В качестве примера международной охраны данного объекта можно привести экологическую катастрофу в Румынии 31 января 2000 г., когда в результате аварии на предприятии «АУРУЛ», добывающего золото в Карпатах, почти 100 000 кубометров воды с высоким содержанием цианидов попало в реку Тиссу, а из нее в Дунай. Только за два первых дня после аварии в Тиссе погибло 80 % рыбных запасов. По мнению специалистов, на восстановление экологического баланса Тиссы потребовалось не менее 10 лет. Венгрия уже направила в международные судебные органы иск о возмещении ущерба, причиненного окружающей среде и здоровью населения.

Фауна и флора относятся к смешанному объекту правового регулирования, так как воздействие на них происходит как с территории отдельных государств, так и за их пределами. Международной защитой пользуются: исчезающие и редкие виды

флоры и фауны, мигрирующие виды животных, природа в отдельных регионах. Можно выделить ряд конкретных направлений сотрудничества государств в данной сфере:

1. охрана растительного мира: охрана растений, карантин растений и их охрана от вредителей и болезней, охрана тропической древесины;
2. охрана конкретных видов животных: атлантических тюленей, атлантических тунцов, белых медведей, занесенных в Мировую Красную книгу исчезающих и редких видов животных;
3. охрана мест обитания: водно-болотные угодья, места обитания перелетных птиц.

Международно-правовые объекты, воздействие на которые происходит с международной территории или с территории со смешанным режимом. К данным объектам относятся: космос, Мировой океан, объекты общего достояния человечества, использование природы в военных целях.

Мировой океан - это экосистема, способная переработать огромное количество органического вещества (в понятие «Мировой океан» включатся как воды непосредственно океанов, так и воды морей). Резкое увеличение количества сбросов продуктов жизнедеятельности человечества, их химический состав, поставили под угрозу формировавшийся тысячелетиями механизм самоочищения Мирового океана. Право окружающей среды запрещает или ограничивает сброс в Мировой океан следующих веществ:

- 1) Нефти и нефтепродуктов. Представляет особую опасность их длительный период распада и распространение по большим поверхностям. Так, в ноябре 2002 г. у берегов Испании затонул танкер «Престиж», и более 500 километров побережья



было отравлено нефтью. Премьер-министр Испании заявлял тогда, что стране угрожает самая крупная в ее истории экологическая катастрофа Косарев Д. «Черный прилив зацепил и Россию. Между тем, образовавшиеся нефтяные пятна в течение долгого времени не были ликвидированы, причинив значительный ущерб водным биоресурсам Атлантики.

2) Синтетических продуктов, к которым относятся все виды пластмасс, включая синтетические тросы, рыболовные сети и пластмассовые мешки для мусора. Их опасность заключается в исключительной плавучести.

3) Ядовитых веществ, включающих хлорорганические соединения, ртуть, кадмий. К данным веществам также относят материалы для биологической и химической войны.

4) Радиоактивных материалов. Международное право окружающей среды ограничивает сброс и захоронение радиоактивных отходов.

Космос - это пространство, находящееся за пределами атмосферы Земли. Хозяйственное использование космического пространства пока ограничено техническими возможностями человечества. Однако перед международным сообществом уже встала проблема по охране данного объекта от так называемого «космического мусора». Его накопление на околоземных орбитах (ближний космос) может сделать невозможным дальнейший выход человечества в космос. Хотя без использования ядерной энергии в освоении космического пространства обойтись невозможно, международное право окружающей среды ограничивает испытание ядерного оружия в космосе. В связи с этим установлен экологический иммунитет некоторых объектов космического пространства, под которым понимается изъятие из хозяйственной деятельности объектов, являющихся общим достоянием человечества. Применительно к

космосу экологический иммунитет распространяется на такое небесное тело, как Луна.

Объекты общего достояния человечества - это территории, не находящиеся под суверенитетом какого-либо государства и обладающие экологическим иммунитетом. К ним относятся: Антарктида, Луна.

Использование природы в военных целях. Международным правом окружающей среды запрещено враждебное использование средств воздействия на природную среду с целью причинения вреда другим государствам (погодная, тектоническая война, экоцид).<sup>9</sup>

В то время как отсутствуют сомнения в международно-правовой ответственности государства относительно использования собственной территории, вопрос о том, как далеко распространяется эта ответственность и какие правовые эффекты можно от нее ожидать, остается открытым.

Что касается фундаментального принципа ответственности государств, в международных договорах, устанавливающих общие правила поведения, и судебных решениях можно найти большое число подтверждений этого принципа. Стокгольмская декларация 1972г. гласит, что государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и «несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». По сравнению с арбитражным решением по делу «Трейл Смелтер» это определение гораздо шире: оно содержит обязательство государства обеспечить результат (т.е. предотвратить вредоносную деятельность), не

---

<sup>9</sup> Каламкарян Р.А.; Мигачев Ю.И./Международное право в вопросах и ответах. –М, ЭКСМО, 2009г. с.126

ограничивает размер ущерба «серьезными последствиями», а накладывает на государство ответственность за последствия на территориях за его пределами, т.е. также на тех территориях, которые не подпадают под юрисдикцию государств, например в открытом море. Этот подход был подтвержден также в Конвенции ООН по морскому праву 1982г. и во многих конвенциях по правовому режиму в стратосфере.

Помимо развития международного права, утвердившего первичный принцип ответственности государств за экологический ущерб, необходимо также упомянуть практику Международного суда, который во многих судебных делах подтвердил наличие ответственности государств. В деле о проливе Корфу суд подтвердил, что каждое государство имеет «обязанность не допустить использования своей территории для деятельности, противоречащей правам других государств». В консультативном заключении по запросу Генеральной Ассамблеи ООН относительно законности применения ядерного оружия или угрозы его применения Международный суд констатировал, что «наличие общей ответственности государств за обеспечение того, чтобы деятельность, осуществляемая под их юрисдикцией или контролем, соответствовала принципам охраны окружающей среды других государств или территорий за пределами национального контроля, уже является составной частью корпуса норм международного права по вопросам окружающей среды». В связи с ответственностью государств возникает особый вопрос: является ли эта ответственность объективной, т.е. ответственностью за последствия, или зависит от того, насколько ответственно действует государство? В этом случае прослеживается значение первичной ответственности за исполнение обязательств государства. Его ответственность будет зависеть от того, что в конкретном примере можно рассматривать как нарушение

международного права –конкретный результат или несоблюдение определенного стандарта действий (небрежность) несущего ответственность государства. Договорные режимы в данном вопросе не содержат единого решения. Так, например, Конвенция о международной ответственности за ущерб, причиненный космическими объектами (1972), предусматривает объективную ответственность за ущерб, причиненный космическими объектами на поверхности Земли или воздушному судну в полете, в то время как за ущерб, причиненный в любом месте помимо поверхности Земли, и за ущерб лицам или имуществу на борту космического объекта предусмотрена ответственность только при наличии вины. В последнем случае необходимо доказать, что государство не действовало небрежно. Критерий отсутствия небрежности в действиях применен также в Конвенции по морскому праву (1982), которая в ст.194 определяет, что государство должно предпринять «все необходимые меры» для предотвращения загрязнения морской среды и при этом «использовать все наилучшие практически применяемые средства, имеющиеся в их распоряжении». В споре, таким образом, необходимо установить, были ли приняты меры и соответствовали ли они тому максимальному уровню, который следовало бы применить в данных обстоятельствах. Самого факта загрязнения моря не будет достаточно для возникновения ответственности государства.<sup>10</sup>

Различные подходы существуют и в отношении вопроса о том, какой размер ущерба вызывает возникновение ответственности государства. В Конвенции об изменении климата (1992) говорится, что неблагоприятные последствия изменения климата означают изменения в физической среде, или биоте, вызываемые изменением климата, «которые оказывают значительное негативное влияние на состав, восстановительную способность или продуктивность

---

<sup>10</sup> Данило Тюрк/Т98 Основы международного права/М.: Центр книги Рудомино, 2013г., С 290

естественных и регулируемых экосистем, или на функционирование социально-экономических систем, или на здоровье и благополучие человека». В этом документе диапазон неблагоприятных последствий очень широк, однако следствием полноты этого списка является также то, что обязательства государств относительно своей деятельности более очевидны. Очень интересна в данном аспекте Конвенция Совета Европы о гражданской ответственности за ущерб в результате деятельности, опасной для окружающей среды, поскольку определяет понятие «окружающая среда» таким образом, что в него включаются «природные ресурсы, живые и неживые, такие как воздух, вода, земля, фауна и флора, а также взаимодействие этих факторов; собственность, которая представляет собой часть культурного наследия, а также характерные особенности ландшафта».

Разнообразие определений загрязнения окружающей среды и других вредных воздействий на нее приводит к выводу о необходимости разработать соответствующие обязательства государств. В отсутствие ясного определения первичных обязательств сложно определить конкретную ответственность государств за такие комплексные явления, как, например, изменения климата. В отсутствие обязательств такого рода международная ответственность государств может действовать только в случае возникновения ущерба, связанного с серьезными последствиями установленной деятельности и при наличии доказательств связи между такой деятельностью и ее последствиями.

Обязательства государств, разъясняющие характер их ответственности, могут быть связаны с различным содержанием. Кроме тех видов деятельности, в отношении которых можно установить непосредственную ответственность (например, за объекты, выведенные в космос, или вредные выбросы с территории государства в море), предметом обязательств являются также:

- деятельность негосударственных субъектов,
- обязательства в сфере запрещения видов деятельности, наносящих ущерб окружающей среде.

Ответственность за причиненный ущерб и обязательство по выплате компенсации являются прежде всего угрозой с неприятными последствиями, в то время как приоритетной задачей правового развития является поиск новых видов сотрудничества между государствами с целью создания ситуации, когда применение обычных инструментов международной ответственности перестает быть необходимым или их значение будет значительно сокращено.

Вопросы защиты окружающей среды от радиационного загрязнения регулируются нормами Договора о запрещении испытания ядерного оружия в атмосфере, космическом пространстве и под водой 1963г., Договора о нераспространения ядерного оружия 1968г., Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974г. <sup>11</sup>(Лондон 1 ноября 1974г.) и Протокола 1978г. к этой Конвенции (об эксплуатации судов с ядерными энергетическими установками), Международной конвенции о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты (Лондон, 7 июля 1978г.), Конвенции об ответственности в области морской перевозки ядерных материалов (1981г.), Конвенции о ядерной безопасности 1994г., другими международными документами.<sup>12</sup>

Конвенция об открытом море 1958г., в частности, обязывает государства принимать меры для предупреждения загрязнения моря от радиоактивных отходов и загрязнения моря или воздушного пространства над ним в результате любой деятельности, включающей применение радиоактивных материалов. Государства обязаны сотрудничать с соответствующими международными организациями

---

<sup>11</sup> Шемшученко Ю.С./ Экологическое право. Спец.выпуск № 2/3, -М. Юрист, 2009г. С 24

<sup>12</sup> Копылов М.Н./ Теория и практика организации и проведения конференций ООН по окружающей среде-М, Юрист, 2008г. С 15

и учитывать все нормы и правила, которые могут быть выработаны такими организациями. Таким образом, Конвенция 1958г. содержит лишь общий запрет радиоактивного загрязнения морской среды и атмосферы, имея в виду в первом случае захоронение отходов, а во втором – деятельность, связанную с применением радиоактивных материалов, и не содержит запрета на захоронение радиоактивных отходов в море.

Договор об Антарктике (Вашингтон, 1 декабря 1959г.) запрещает сброс радиоактивных веществ южнее 60-й параллели южной широты.

Преднамеренному захоронению в океане вредных, в том числе радиоактивных отходов посвящена Конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросом отходов и других материалов 1972г. В Приложении I к Конвенции определены категории отходов, сброс которых запрещен (отходы с высоким уровнем радиации или другие радиоактивные вещества с таким же уровнем, которые компетентная в данной области международная организация определяет, с точки зрения здравоохранения, как недопустимые для сброса в море), в Приложении II – сброс которых требует особой предосторожности (все остальные радиоактивные отходы). Конвенция не регулирует порядка захоронения радиоактивных отходов, транспортируемых в качестве грузов.<sup>13</sup>

В международных договорах об окружающей среде содержится необходимый элемент – обязательство по уведомлению. В ст. 198 Конвенции по морскому праву (1982 г.) обязывает государства сразу после установления случая, когда морская среда подвергается непосредственной опасности загрязнения или загрязнение уже произошло, уведомить другие государства, которые, вероятно, могут быть затронуты последствиями такого происшествия. Таким же образом необходимо о такой опасности уведомлять международные

---

<sup>13</sup> Бирюков П.Н./Международное право: учебник для бакалавров – М.:Юрайт, 2014г. с.757

организации. Обязанность уведомления о непосредственной опасности и пагубных последствиях включена также в декларацию, принятую на Всемирной конференции по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро (18-ц принцип), и в различные другие международные акты, которые не имеют характера международных договоров.

Также необходимый элемент сотрудничества в области охраны окружающей среды – обязанность проведения на ранней стадии консультаций. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (1979г.) предписывает, если в этом есть необходимость, обязательность проведения на ранней стадии консультаций между государством, на территории которого могла бы осуществляться опасная деятельность, и государством, которое может быть затронуто либо подвергнуто серьезной опасности загрязнения воздуха на большие расстояния (ст.5 Конвенции). Консультации представляют собой более высокий уровень сотрудничества по сравнению с уведомлением и могут включать обмен информацией, например, об основных изменениях в национальной политике, а также их потенциальных последствиях, которые могли бы вызвать существенные изменения в трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния.

Следующий уровень сотрудничества – обязанность оценки возможных последствий. Это положение включено в различные договоры на мировом и региональном уровне, а также в другие международно-правовые акты и имеют обязательную силу. Среди них и один из наиболее широко распространенных актов – Конвенция по морскому праву, которая в ст. 204 определяет, что государства обязаны осуществлять с помощью признанных научных методов наблюдение, измерение, оценку и анализ риска и последствий загрязнения морской среды. Кроме того, на них возложено



дополнительное обязательство следить за деятельностью, которую они сами одобрили или сами осуществляют, с целью установления того, загрязняет ли данная деятельность морскую среду. Полученные таким образом результаты должны публиковаться.

Когда у государств есть разумные основания полагать, что намечаемая деятельность под их юрисдикцией или контролем может вызвать существенное загрязнение морской среды или привести к значительным и вредным изменениям в ней, они в той мере, в какой это осуществимо, оценивают потенциальные последствия такой деятельности и публикуют результаты этих оценок (ст.206 Конвенции).

В 1991г. в рамках Экономической комиссии ООН для Европы была принята Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте. Эта Конвенция определяет обязательство государства принимать все необходимые законодательные, административные и другие меры для получения оценки возможных экологических последствий до принятия решения о разрешении деятельности, в результате которой ожидаются значительные и негативные трансграничные последствия.

В отдельном приложении к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте перечислены виды деятельности, в отношении которых ожидаются такие последствия. Этот список включает предприятия по первичной переработке нефти и некоторые другие нефтеперерабатывающие заводы, термо- и атомные электростанции, некоторые другие объекты, использующие ядерные материалы, металлургические сталелитейные предприятия, фабрики по производству асбестовых изделий, автодороги, нефтепроводы, железные дороги, длинные взлетные полосы, крупные порты, места захоронений ядовитых и опасных отходов, крупные плотины и водохранилища, крупные рудники, морские установки по

добыче нефти и газа, крупные хранилища нефтепродуктов и химических веществ, крупные проекты по вырубке леса и т.д.

Государство, на территории которого предлагается реализовать такой проект, должно уведомить о своей деятельности и представить полную документацию любому государству, которое может быть каким-то образом затронуто в результате осуществления этой деятельности. Это последнее государство имеет право выбора, в связи с которым могут возникнуть следующие ситуации:

1) Если оно решит, что не будет принимать участие в оценке последствий такого проекта, проведение оценки продолжается на основании нормативных актов государства, готовящего проект. (п.4 ст.3 Конвенции об оценках экологических последствий в трансграничном контексте).

2) Если же оно решит, что будет принимать участие в подготовки такой оценки, то оно должно представить государству, предлагающему проект, свою информацию о потенциальных последствиях реализации проекта для окружающей среды на территории, находящейся под его юрисдикцией.<sup>14</sup>

Следующая фаза процедуры – проведение консультаций по оценке потенциальных негативных экологических последствий и возможных мер по их уменьшению или полному устранению. При принятии окончательного решения необходимо учитывать результаты консультаций и оценки возможных последствий предлагаемого проекта (ст.6 Конвенции). Часть решения о проекте может также содержать обязательства по проведению анализа последствий после того, как проект будет реализован (ст.7 Конвенции).

---

<sup>14</sup> Бекашев К.А./Международное право:учебник для бакалавров.-М:Прспект, 2014г. -301с.

В развитии международного права в области охраны окружающей среды применяются также и некоторые другие понятия и принципы. Среди них принцип, гласящий, что государство имеет право отказаться от проведения рентабельных мер по предотвращению экологической деградации лишь потому, что опасность окончательно научно не доказана. В некоторых международных договорах упоминаются также предупредительные меры. Меры по охране окружающей среды должны предусматривать развитие и носить превентивный характер. Этот аспект не всегда возможно заранее обосновать с научной точки зрения, однако отсутствие научных доказательств не должно препятствовать применению разумных мер. Многие опасности, особенно в области изменения климата, установлены с такой большой вероятностью и сомнения среди ученых в их отношении столь малы, что ссылка на отсутствие научных доказательств является лишь методом уклонения от принятия срочных мер.

И наконец, среди правил международного сотрудничества в области охраны окружающей среды необходимо упомянуть принцип, основанный на классической практике возмещения ущерба, в соответствии с которым тот, кто несет ответственность за загрязнение окружающей среды, должен платить за это компенсацию. Этот принцип содержится в большинстве договоров, включая Договор о Европейском сообществе (ст.174). Он подтверждает также в Рио-де-Жанейрской декларации (16-й принцип) и в специальной литературе.<sup>15</sup>

Принципы, отражающие укрепления сотрудничества в области охраны окружающей среды, являются особенностью развития материального права. Это развитие в свою очередь привело также к возникновению некоторых новых институциональных решений, которые стали играть существенную роль в области охраны

---

<sup>15</sup> Данило Тюрк/Т98 Основы международного права/М.: Центр книги Рудомино, 2013г., С. 298

окружающей среды. Эти механизмы являются особыми, поскольку не вписываются в рамки обычной институциональной надстройки международных договоров, хотя и не имеют всех признаков международных организаций как субъектов международного права.

По своему происхождению эти механизмы связаны с двумя большими конференциями ООН по охране окружающей среды, проведенными в Стокгольме (1972г.) и в Рио-де-Жанейро (1992г.), и Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП). Хотя Программа ООН по окружающей среде не имеет характера специализированного учреждения ООН (т.е. юридически самостоятельной международной организации), а является программой, работающей под эгидой Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального совета, она пользуется большим авторитетом и является площадкой для проведения переговоров по важнейшим международным договорам об охране окружающей среды. Особо выделяются две области:

- 1) защита атмосферы,
- 2) сохранение биологического разнообразия.

В области защиты атмосферы были созданы две группы нормативных актов и институциональных механизмов: по охране озонового слоя и по изменению климата. Обе работают с учетом технических и научных требований, имеющих большое значение для оценки того, как выполняются материально-правовые обязательства.

В сфере охраны озонового слоя были приняты два договора: Венская конвенция по охране озонового слоя (1985г.) и Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (1987г.)<sup>16</sup> Каждый из двух этих договоров имеет свою конференцию сторон (их состав не идентичен) и общий секретариат. Конференции обладают полномочиями по внесению изменений в договоры. Конференция

---

<sup>16</sup> Монреальский Протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Подписан в г. Монреале 16.09.1987). Текст документа с изм. и доп. по состоянию на март 2007 г.

участников Монреальского протокола уполномочена изменять обязательства его сторон. Для этого необходимо большинство в две трети голосов государств-участников, среди которых должны быть те, на чью долю приходится не менее половины потребления контролируемых веществ. Таким образом, нет необходимости использовать трудоемкий процесс пересмотра договоров в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров. Другое новшество – учреждение Комитета по выполнению Монреальского протокола, который занимается установлением расхождений между практикой государств и обязательствами, вытекающими из протокола, и принимает меры в отношении государств, не исполняющих своих обязательств. Таким образом, в рамках Монреальского протокола учрежден квазисудебный орган, который позволяет принимать быстрые и технически подкрепленные решения в случае нарушений положений этого документа. Такой специализированный контроль необходим для принятия эффективных мер.

В 1992 году была заключена Конвенция об изменении климата, которая так же, как и вышеупомянутые договоры, учредила конференцию сторон и секретариат. Конференция имеет два вспомогательных органа – для консультирования по научным и техническим аспектам и по осуществлению. Участники Конвенции об изменении климата в 1997 году приняли Киотский протокол. Протокол (вступил в силу в 2005г.)<sup>17</sup> включает обязательства поэтапного снижения выброса парниковых газов и при этом использует новаторскую технику «торговли выбросами». Стороны договора имеют в распоряжении определенную квоту на эмиссию газов, и если ее превысят, то могут «покупать» дополнительные количества у государств, которые еще не достигли определенного им

---

<sup>17</sup> Киотский протокол. Протокол (вступил в силу в 2005г.)

лимита. Этот новый механизм международного сотрудничества пока имеет экспериментальный характер, поскольку ряд крупных государств, производящих наибольшее количество выбросов, не являются сторонами договора. Общий секретариат ведет подготовку заседаний сторон и вспомогательных органов, отслеживает результаты их деятельности, анализирует данные, предоставляемые сторонами договора, ведет реестр предусмотренных для государств количественных обязательств по ограничению и сокращению выбросов, а также имеющихся у определенных государств «кредитных квот» и т.д. Функция секретариата важна, поскольку обеспечивает технические основания для «торговли» выбросами и других видов сотрудничества сторон.<sup>18</sup>

В области сохранения биологического разнообразия некоторые виды сотрудничества начали развиваться уже во время Стокгольмской конференции (охрана водно-болотных угодий, их флоры и фауны, запрет торговли исчезающими видами растений и животных и т.д.) Конвенция о биологическом разнообразии, заключенная в 1992 году, имеет целью сохранение биологического разнообразия, устойчивое использование его компонентов и совместное получение на справедливой и равной основе выгод, связанных с использованием генетических ресурсов. В рамках Конвенции действуют конференция сторон, вспомогательный орган по научным, техническим и технологическим консультациям и секретариат. Функция секретариата заключается в сборе и передаче информации, важной для принятия мер по сохранению биологического разнообразия. Эта техническая функция также очень важна, поскольку сокращает время, необходимое для проведения исследований и подготовки, соответствующих мер.

---

<sup>18</sup> Копылов М.Н./Введение в международное экологическое право/М.,РУДН, 2007г.С.156

В заключение среди учреждений по охране окружающей среды необходимо упомянуть также Глобальный экологический фонд финансирования, совместно учрежденный в 1990 году Всемирным банком, Программой ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Программой развития ООН (ПРООН). Финансовые средства в этот фонд добровольно вносят правительства большинства государств. Цель ГЭФ – обеспечивать финансирование инвестиций, технической помощи и исследований в области охраны окружающей среды и внедрения экологически чистых технологий в развивающихся странах. В организационных структурах фонда позднее неоднократно происходили изменения. Правовая особенность ГЭФ состоит в том, что он был создан не на основании международного договора или решения международной организации (ООН), а на основании взаимодействия трех различных учреждений из системы ООН. Каждое из этих трех учреждений имеет свои задачи: вопросы финансовых взносов и финансового управления фондом осуществляет Всемирный банк, ЮНЕП решает задачи в области технической оценки проектов, ПРООН ведет работу в сфере технической помощи и образования.<sup>19</sup>

Таким образом, как материально-правовые нормы, так и институциональные механизмы, которые были созданы в результате действия международных договоров в области охраны окружающей среды, демонстрируют ясную тенденцию развития. От правил, касающихся международной ответственности государств за экологический ущерб, и сотрудничества между суверенными государствами, ответственными за возникшие негативные последствия, развитие идет в направлении создания все более технически ориентированных механизмов, выходящих за пределы ограничений, накладываемых суверенитетом государств. Вероятно,

---

<sup>19</sup> Данило Тюрк/Т98 Основы международного права/М.: Центр книги Рудомино, 2013г., С 295

охрана окружающей среды является как раз той областью, где был достигнут наибольший прогресс на глобальном уровне. Интересно также и то, что такое развитие не вызвало значительного увеличения числа международных организаций, имеющих статус юридического лица. В этом смысле также можно усмотреть верховенство принципа функциональности, рост особого значения секретариатов и необходимости прямого глобального взаимодействия между учеными и научными учреждениями. Вместе с тем увеличивается опасность раздробления системы, создаваемой различными институтами, имеющими каждый свою, технически обособленную сферу деятельности. Для развития единой стратегии по охране окружающей среды необходимо использовать все инструменты (от международной ответственности государств до технических секретариатов) для активизации сотрудничества по предотвращению развития вредных для окружающей среды процессов и предупреждению возникновения дополнительного ущерба.



## **JUS PUBLICUM:**

*Иглин А.В., Головастикова А.О.*

### **РОЛЬ СМИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ И ПРОЦЕССЕ**

Процесс правового регулирования производства, оборота и потребления информации в настоящее время представляет собой уже хорошо сформированную и развитую систему. В этой связи, стоит отметить, что существует ряд взаимосвязанных норм, регулирующих указанные отношения. Данный факт позволил исследователям выделить информационное право в качестве самостоятельной комплексной отрасли в системе российского права и законодательство об информации в качестве отрасли в системе российского законодательства.<sup>20</sup>

К 2016 году в законодательной базе о журналистской деятельности сформировалась иерархия нормативно-правовых актов, а именно: в Конституции Российской Федерации существует ряд

---

<sup>20</sup> Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2011.

статей, напрямую и косвенно связанных с регулированием правоотношений, возникающих при осуществлении журналистской деятельности. Законодательная база насчитывает несколько международных правовых актов, федеральных законов и подзаконных актов.

В международных правовых актах немалое внимание уделяется вопросам выборов и вопросам свободного информационного обмена в современных государствах. В международно-правовых нормах и декларациях сформулированы рамочные, общие и конкретные правоположения в части регулирования информационного обеспечения выборов. Всеобщая декларация прав человека установила, что каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их;<sup>21</sup> это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ<sup>22</sup>. В статье 21 Декларации закреплено, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равно значных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Основополагающие принципы проведения выборов, такие, как принцип нефальсифицированности и принцип свободных выборов, предполагают, в том числе, реализацию в ходе избирательных кампаний свободы выражения мнения и свободы массовой информации. Рассуждая о принципе свободных выборов,

---

<sup>21</sup> Текст международных документов в настоящей работе и в приложении приводится по изданию: Международные избирательные стандарты: Сб. документов / Отв. ред. канд юрид наук А.А. Вешняков; науч. ред.: д. юрид. наук В.И. Лысенко. М.: Весь Мир, 2013.

<sup>22</sup> Всеобщая декларация прав человека принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года Ст. 19

закрепленном в части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, Т.Д. Зражевская справедливо отмечает: «Содержание данного стандарта включает в себя: создание условий для осознанного и обоснованного выбора между альтернативными кандидатами; право на свободу мнения и слова; право на свободу информации; право на свободу собраний и ассоциаций; свободное волеизъявление при тайном голосовании»<sup>23</sup>. Таким образом, избирательные права и права в информационной сфере теснейшим образом взаимосвязаны, как взаимосвязаны и принципы проведения выборов с основными принципами информационного оборота. На это ориентирует международноправовая регламентация упомянутых важнейших начал общественной жизни.

При этом в международных документах справедливо уделяется внимание и возможности ограничения информационных прав. В статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах сказано: 1) Каждый человек имеет право беспрепятственно придерживаться своих мнений; 2) Каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения или иными способами по своему выбору. Вместе с тем установлено, что пользование предусмотренными в пункте 2 правами налагает особые обязанности и особую ответственность. Оно может быть, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми: а) для уважения прав и репутации других лиц; б) для

---

<sup>23</sup> Зражевская Т.Д.. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы Российской Федерации// Право и власть. 2013. No1. С. 26

охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Таким образом, международная регламентация ограничений информационных прав исходит из концепции законности, необходимости таких ограничений и их соразмерности определенным общественно значимым целям. Та же концепция отражена в иных международных документах, а также в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации. Анализируя положения статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в контексте избирательного процесса, можно прийти к выводу о том, что эти положения закрепляют, во-первых, право избирателей делать свой выбор не вслепую, а на основании полной и достоверной информации о выборах; во-вторых, право кандидатов (избирательных объединений) на доведение до сведения избирателей своих предвыборных программ; в-третьих, право организаций, осуществляющих выпуск СМИ, доводить до избирателей сообщения по вопросам, имеющим общественный интерес, а так же излагать свою точку зрения на избирательную кампанию.

Необходимо отметить, что в последние несколько лет российское законодательство в области СМИ в системе избирательного права вызывало много вопросов у депутатов и требовало постоянных изменений. Так, Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», внесенный Д.А.Медведевым в рамках его инициатив по демократизации политической системы, впервые ввел регулирование участия сетевых изданий в предвыборной агитации. Данный закон ввел требования, предъявляемые к сетевым изданиям, которые во многом аналогичны тем, которые предъявляются к негосударственным средствам массовой информации.

В частности, речь идет о единых для всех политических партий условиях оплаты услуг по размещению агитационных материалов, об опубликовании сведений о размере и условиях оплаты не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы и иных требованиях<sup>24</sup>. В то же время агитация в сетевых изданиях может начинаться со дня опубликования в них сведений о размере и условиях оплаты услуг по размещению предвыборных агитационных материалов, а в иных средствах массовой информации – за 28 дней до дня голосования.

В целях повышения гласности и открытости выборов закрепилось право наблюдателей вести фото- и видеосъемку на избирательных участках, а также гарантируется возможность осуществления непрерывной видеотрансляции в сети «Интернет» хода голосования и подсчета голосов избирателей на всей территории Российской Федерации.

Любопытно, что в 2013 году ЦИК выступал с инициативой отмены «Дня тишины». Главой ЦИКа Владимир Чуровым уточнялось, что с точки зрения практики, внесение изменений в законодательство не составляло труда. День тишины, конечно, не абсолютен. С одной стороны, он избавляет граждан от массивной информационной атаки. С другой - мы знаем, что агитация, вывешенная ранее, остается на своих местах, а то, что опубликовано в Интернете, удалять никто не собирается, да и рычагов воздействия нет. Все это заставляет серьезно задуматься о нужности такого дня. Однако, до настоящего времени данный вопрос остался открытым и нерешенным.

---

<sup>24</sup> О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 1998. № 1; № 2.

Кроме того, в самостоятельную «комплексную правовую отрасль, опирающуюся на одноименную отрасль законодательства» выделяется право массовой информации, теснейшим образом связанное с информационным правом.<sup>25</sup>

С законодательством о выборах и референдумах нормы информационного права и права массовой информации теснейшим образом взаимодействуют в рамках института информационного обеспечения выборов и референдумов. Установление определенных особенностей правового регулирования распространения информации, связанной с выборами, референдумами, в том числе введение более строгих правил, обусловлено объективными причинами. Это, прежде всего, связь распространения такой информации с функционированием институтов непосредственного народовластия. К тому же информационное обеспечение выборов (референдумов) является (особенно в части агитационной деятельности) самой политизированной и экспрессивной составляющей избирательного (референдумного) процесса.

Оно представляет собой широкое поле для применения разного рода негативных технологий, в том числе осуществляемых с целью манипулятивного воздействия на избирателей. В этой связи перед законодателем стоит ответственная задача поиска золотой середины в правовом регулировании информационного обеспечения выборов и референдумов, поддержания рационального баланса между императивным законодательным регулированием отношений в этой сфере и этическим, профессиональным саморегулированием деятельности производителей и распространителей специальной информации о выборах (референдумах).

---

<sup>25</sup> Федотов М.А. Право массовой информации в Российской Федерации. М.: Междунар. отношения, 2013. С. 38–40.

Максимально полная, объективная, достоверная и своевременная информация, касающаяся избирательной кампании, кампании референдума, ее участников, порядка и сроков осуществления избирательных действий, действий по подготовке и проведению референдума и т. д. является необходимым условием реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, права на участие в референдуме, имеет важное значение для формирования у граждан определенных электоральных приоритетов, на которых основывается их осознанный выбор.

Избирательные отношения могут быть квалифицированы как отношения, возникающие в процессе реализации гражданами активного и пассивного избирательного права, иных избирательных прав в период проведения выборов, основной целью которых является формирование легитимных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Избирательные отношения могут быть отнесены также к группе отношений по обеспечению прав и свобод человека, связанных с соблюдением участниками избирательного процесса режима законности, а также охраной правового порядка реализации норм конституционного (и конкретно – избирательного) права. Электоральная структура избирательных информационных отношений включает следующие сообщения:

- о назначении выборов, а равно и о перенесении даты голосования, если таковое имеет место;
- о схеме образования избирательных округов, включая их графическое изображение;
- о списке избирательных участков, с указанием их границ и номеров места нахождения, номеров телефонов участковых избирательных комиссий и помещений для голосования;

- о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, об избирательных объединениях, избирательных блоках, биографические данные зарегистрированных кандидатов, включая сведения о неснятых или непогашенных судимостях, о доходах и имуществе;
- о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков;
- о времени и месте голосования на выборах;
- о результатах выборов по соответствующему избирательному округу, а также полные официальные данные об итогах выборов.

Очевидно, что избирательные отношения, в том числе связанные с распространением информации о выборах в период избирательной кампании, регулируются публичноправовыми отраслями российского права, применяющими преимущественно императивный, основанный на субординации между участниками правоотношения метод правового регулирования.

С учетом сказанного можно утверждать, что между участниками избирательной кампании в ходе обмена информацией о выборах возникают не информационные правоотношения, а избирательные правоотношения информационного характера, или, говоря иначе, избирательные информационные правоотношения.

Дальнейший анализ ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ», а также ФЗ «О выборах Президента РФ» позволяет с уверенностью заключить, что законодатели стремились заложить всеобъемлющие основы для обеспечения рационального и справедливого избирательного процесса. Однако, несмотря на позитивные и полноценные намерения, заложенный правовой фундамент, как таковой, никак нельзя назвать предельно достаточным для достижения желаемых целей в демократической среде, которая



пока еще находится в юном возрасте. Безусловно, предвыборный период в России на данном этапе связан со значительными завоеваниями в области реализации тех возможностей, которыми могут беспрепятственно воспользоваться кандидаты, представляющие самые разные политические взгляды, а также получившие большую независимость средства массовой информации. Однако очевидно и то, что пережитки советской эпохи все еще заявляют о себе, также как и то, что недавно получившие независимость средства массовой информации дают огромное количество примеров незрелого понимания своей роли в постсоветской России, а кандидаты и выставившие их партии и объединения открыто совершают сделки для того, чтобы обойти непоследовательные, а зачастую и противоречивые положения избирательного законодательства. Несмотря на трудности, противоречия и несправедливости, имевшие место в ходе последних выборов в России, прошедшая предвыборная борьба явилась значительным шагом на пути, ведущем к созданию здоровой атмосферы политического противоборства и наполненных содержанием выборов.

Крайне важно чувствовать разницу и тонкую грань в определении двух основных правовых категорий в определении роли средств массовой информации на выборах любого уровня.

Информирование – это деятельность государственных органов в лице избирательных комиссий, направленная на доведение необходимой информации о проходящей избирательной кампании до сведения избирателей. Речь идет о статистической или какой-либо иной информации. В эту работу включаются и СМИ, публикующие такую информацию. Важно при этом информировании не превращать в агитацию – иначе неизбежны предписания и акты реагирования со стороны контролирующих органов. То есть публикуется сообщение о кандидате без каких-либо оценочных суждений о его качествах и

преимуществах.

Предвыборная агитация призвана побудить избирателя голосовать «за» или «против» кого-то. Ею занимаются предвыборные штабы кандидатов, которые сами выбирают формы агитации, при этом они не должны нарушать принципы избирательного законодательства.

Сейчас законодатель принял некоторые ограничения, чтобы стало меньше «мусора» и непонятных газет, появляющихся перед выборами. Дело в том, что зачастую в СМИ расценки на публикацию предвыборных материалов настолько высоки, что кандидаты предпочитают выпускать агитационные листовки, стилизованные под газеты. Но размещение предвыборной рекламы в официальных СМИ лучше вот почему: обычные информационные листовки могут быть задержаны полицией, а официальные газеты не так просто задержать – лишь по решению суда.

При агитации применяется принцип свободы, а также принцип специального содержания: не должно быть коммерческой рекламы. Все агитационные расходы должны оплачиваться из средств избирательного фонда. Это принцип финансовой дисциплины. Для того чтобы СМИ могло участвовать в предвыборной агитации, необходимо заранее уведомить избирательную комиссию об этом и предоставить расценки на такие публикации. Они должны быть равными для всех кандидатов. Что касается агитации в интернете, здесь не хватает правового регулирования, поскольку пока нет закона об интернете. Однозначно запрещено все, что связано с пропагандой экстремизма, терроризма, разжиганием межрасовых конфликтов. Ответственность несет тот, кто размещает информацию. То же касается агитации в социальных сетях. Пока для остановки агитации здесь нет правового механизма.

Итак, анализ содержания института «информационное обеспечение избирательного процесса» позволяет выделить два основных вида производимой и распространяемой в период избирательного процесса информации о выборах, и, соответственно, две правовые категории в рамках указанного института избирательного права: «информирование избирателей» и «предвыборная агитация».

Согласно юридическому понятию «избирательные права граждан»<sup>26</sup> со всей очевидностью следует, что предвыборная агитация в юридическом смысле является одним из институтов избирательного права, а информационная деятельность агитационного характера, осуществляемая в период избирательной кампании, - одним из видов избирательных действий. Предвыборная агитация регулируется нормами избирательного права, являющегося институтом (подотраслью) конституционного, а также составной частью публичного права.<sup>27</sup>

Нормы федеральных и региональных законов о выборах определяют формы, методы, сроки проведения предвыборной агитации, состав управомоченных субъектов агитационной деятельности, порядок и правила финансирования агитации.

Законодательством о выборах установлена также конституционно-правовая - отмена избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, решения о регистрации кандидата<sup>28</sup>, административная<sup>29</sup> и уголовная<sup>30</sup> ответственность субъектов

---

<sup>26</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124 - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ. Ст. 2.

<sup>27</sup> Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. изд. М.: Изд. Группа ИНФРА\*НОРМА, 2012. С. 13.

<sup>28</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124 - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (В ред. Федерального закона от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ). П. 6 ст. 36.

<sup>29</sup> Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Ст. 40

избирательного процесса за нарушение ими правовых норм, регулирующих порядок и правила проведения предвыборной агитации.

Юридическое содержание понятия «предвыборная агитация» устанавливает ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Предвыборная агитация понимается как деятельность граждан РФ, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.<sup>31</sup>

Политическое содержание «предвыборной агитации» определяется тем, что выборы, как институт народовластия имеют политическую природу, участие граждан в избирательном процессе является формой выражения их политических интересов и предпочтений, реализацией конституционного политического права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными.

Информационная составляющая предвыборной агитации проявляется в том, что побуждение избирателей к голосованию за или против кандидата (списка кандидатов), к участию в выборах всегда осуществляется посредством производства и распространения в допускаемых законом формах связанной с выборами информации, а при проведении предвыборной агитации через средства массовой информации - соответствующей массовой информации.

С формально-юридической точки зрения предвыборная агитация может быть рассмотрена в качестве института

---

<sup>30</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации. Ст. 136, 137, 141, 144, 149.

<sup>31</sup> Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124 - ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (В ред. Федерального закона от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ). Ст. 9.

избирательного права, а также в качестве одной из стадий (этапов) избирательного процесса.

Как юридический институт, предвыборная агитация представляет собой совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, регулирующих правоотношения, возникающие между субъектами избирательного процесса в ходе совершения ими определенных законодательством избирательных действий с целью побудить избирателей к участию в выборах, к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них.

Очевидно, что, рассматриваемая как совокупность материальных и процессуальных норм избирательного права, предвыборная агитация не может отождествляться с политической агитацией, а может только соотноситься с ней как часть и общее. При этом, будучи особенной частью политической агитации, она обладает специфическими особенностями, позволяющими отличить предвыборную агитацию от политической агитации, проводимой гражданами и общественными объединениями вне временных рамок избирательной кампании даже в прямой связи с предстоящими в перспективе выборами.

Эти особенности предвыборной агитации, в самом схематическом виде, заключаются в том, что предвыборная агитация:

- содержит информацию, побуждающую голосовать за или против субъектов избирательного процесса в период избирательной кампании;
- представляет собой избирательные действия информационного характера, осуществляемые субъектами избирательного процесса;
- регулируется материальными и процессуальными нормами избирательного права.

- рассматриваемая в качестве стадии избирательного процесса предвыборная агитация представляет собой строго ограниченную временными рамками, регулирующую материальными и процессуальными нормами избирательного права информационную деятельность управомоченных субъектов избирательного процесса (специфические избирательные действия субъектов агитационной деятельности), целью которой является побуждение избирателей к голосованию за или против конкретных кандидатов на депутатские мандаты или выборные должности, к участию в выборах.

Из этого определения также следует, что в отличие от предвыборной агитации любая иная агитационная деятельность (например, политическая агитация) не регулируется нормами избирательного права, не проводится посредством осуществления избирательных действий, не ограничивается временными рамками избирательной кампании.

Следовательно, политическая агитация, а также любая иная информационная деятельность, осуществляемая вне рамок избирательной кампании, не является институтом избирательного права и не может отождествляться с предвыборной агитацией.

Субъект избирательного процесса вправе совершить специфические избирательные действия, направленные на реализацию своего конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, только конституционный принцип равенства граждан перед законом и, следовательно, не нарушая права иных лиц.

Таким образом, избирательные отношения информационного характера, складывающиеся между участниками избирательного процесса в ходе предвыборной агитации, проявляют себя в виде правоотношений между его субъектами, в том числе между

государством и (или) обществом (в лице специально уполномоченных органов - избирательных комиссий, органов государственной и местной власти, контрольно-надзорных органов, органов внутренних дел, судов и т.д.) и иными субъектами избирательного процесса (кандидатами, избирательными объединениями, организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации и т.д.)

Совершая избирательные информационные действия агитационного характера, субъекты избирательного процесса, с одной стороны, обладают конституционными гарантиями свободы массовой информации, иных конституционных прав и свобод, с другой - несут конституционную обязанность соблюдать предписания федеральных законов.

Каждый из них имеет практическую возможность использовать свои избирательные права в этой сфере в полной мере либо только частично. Более того, каждый участник избирательного процесса на практике имеет возможность злоупотребить этими правами в форме совершения неправомерных (противоправных) избирательных действий, таких, как специфические избирательные действия информационного характера по распространению кандидатом через электронные средств массовой информации призывов голосовать за себя, использующим для этой цели эфирное время, оплаченное помимо избирательного фонда, либо действия, нарушающие иные установленные федеральными и региональными (субъектов Российской Федерации) законами о выборах, подзаконными актами избирательных комиссий и органов местного самоуправления правила и порядок проведения предвыборной агитации.

Очевидно, что в соответствии с частью 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации избирательное законодательство России в полной мере отвечает основным принципам (сущности) правового государства, законодательно закрепляя, с одной стороны, меры

обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан при проведении предвыборной агитации, как неотъемлемой части конституционных прав и свобод человека и гражданина, с другой - формирование правового режима ограничений для субъектов агитационной деятельности (общих - для граждан, объединений граждан; специальных - для кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, доверенных лиц и уполномоченных представителей; представителей государства и общества в лице избирательных комиссий, иных государственных органов и органов местного самоуправления) на основании принципов верховенства закона и взаимной ответственности государства, общества и личности.

В частности, федеральные избирательные законы и законы о выборах субъектов Российской Федерации императивными нормами устанавливают для граждан и объединений граждан Российской Федерации право на участие в предвыборной агитации, а также полномочия (право и обязанность) избирательных комиссий контролировать соблюдение законодательно установленного порядка проведения предвыборной агитации.

Следует отметить, принятый законопроект, вынесенный на обсуждение депутатами от «Справедливой России» во главе с лидером фракции Сергеем Мироновым отменяет запрет на агитацию в СМИ для депутатов. Действующее избирательное законодательство прямо запрещало такую агитацию любым лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, за исключением случаев, когда такие лица являются зарегистрированными кандидатами в депутаты или на выборные должности. Данные положения были приняты, чтобы не допустить использование этими лицами преимуществ своего должностного положения и возможностей влиять на процесс и итоги выборов.

Между тем, по мнению спавороссов, данный запрет



«целесообразен в отношении лишь тех лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности, деятельность которых основывается на иерархически организованной системе руководства-подчинения, связанной с существованием большого числа как подчиненных, так и руководителей». В качестве примеров таких должностей разработчики называют должности председателя правительства РФ, федерального министра, главы субъекта РФ или главы муниципального образования. Несмотря на то, что к лицам, замещающим государственные или выборные муниципальные должности, относятся и депутаты, их политико-правовой статус носит иной, особенный характер, - убеждены авторы законопроекта. - Будучи через процедуру выборов делегированными народом РФ для осуществления властных полномочий, депутаты не входят в систему отношений «начальник-подчиненный», отчитываясь о своей деятельности и отвечая непосредственно перед избирателями.<sup>32</sup>

Из этого Миронов и его коллеги делают вывод, что злоупотребления со стороны депутатов описанными выше способами при агитации в СМИ «просто невозможны в силу самой природы их статуса».

Учитывая уже существующий в избирательном законодательстве запрет на использование преимущества должностного положения в целях выдвижения кандидата, списка кандидатов и их избрания, ограничение на агитацию в СМИ в отношении депутатов - авторы инициативы называют избыточным.

Важно подчеркнуть, что ответственность за противоречащие закону действия (бездействие) возлагается законами о выборах и на субъектов избирательного процесса в лице избирательных комиссий,

---

<sup>32</sup> Интернет-издание Российская газета <http://www.rg.ru/2014/04/16/agitaciya-site.html>

органов и должностных лиц государственной и местной власти, органов внутренних дел, контрольно-надзорных органов и др.

Таким образом, предвыборная агитация может быть рассмотрена в качестве составляющей информационного обеспечения избирательной кампании, или в качестве юридического института, являющегося особенной частью правового института информационного обеспечения избирательной кампании.

Важно отметить, что именно предвыборная агитация вызывает наибольшее количество споров со стороны всех сторон данных правоотношений. Десятки жалоб, судебных решений свидетельствуют о том, что в настоящее время в нашей стране многие вопросы остаются решаемыми только при итоговом вмешательстве системы правосудия.

В качестве второй составляющей правового института информационного обеспечения избирательной кампании выступает юридический институт информирования избирателей (всех участников избирательной кампании).

Информирование субъектов избирательного процесса, в соответствии с международной правовой практикой, общепризнанными нормами журналистской этики и духом российского законодательства о выборах, должно отвечать принципам достоверности, беспристрастности, своевременности и сбалансированности в подаче материалов, правдивости, объективности, равного подхода ко всем кандидатам, политическим партиям, избирательным объединениям, избирательным блокам.

При этом можно выделить два вида информирования избирателей: официальное и неофициальное. Первое осуществляется определенными законом субъектами информирования - избирательными комиссиями, органами власти, органами местного самоуправления, должностными лицами) на принципах достоверности

и юридической значимости распространяемой информации. В отличие от официального, неофициальное информирование избирателей осуществляется иными определенными законом субъектами информирования - редакциями средств массовой информации, журналистами и должно отвечать принципам объективности и беспристрастности.

Разновидностями неофициального информирования участников избирательного процесса являются освещение избирательной кампании средствами массовой информации, а также обнародование ими результатов опросов общественного мнения в период избирательной кампании.

Неофициальное информирование избирателей выступает в качестве формы реализации права редакции, журналиста на выражение собственного мнения. При этом оно не обязательно должно быть достоверным, допускает право журналиста на собственные, в том числе ошибочные, оценки в рамках авторских и аналитических материалов. Информация, распространяемая в ходе неофициального информирования избирателей, не имеет юридического значения, но должна быть объективной и беспристрастной, отвечать международным стандартам и принципам социально ответственной и профессиональной журналистики.

При этом информационная деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации и журналистов регулируется законодательством о выборах и не должна содержать элементов (признаков) предвыборной агитации. Комментарий, выражающий собственное мнение журналиста или редакции, допустим лишь в той мере, пока не приобретает признаков предвыборной агитации, что возможно лишь при соблюдении требований объективности и беспристрастности в подаче материала.

К предвыборной агитации федеральное законодательство о выборах не предъявляет вышеперечисленных требований и вводит для характеристики этого юридического феномена иные сущностные характеристики (предвыборная агитация - это прежде всего деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая к голосованию за или против кандидата).

Формальное определение юридического термина «информирование избирателей» не содержится в действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Содержательно юридический термин «информирование избирателей» выступает как информационная деятельность определенных законодательством о выборах участников избирательной кампании - субъектов информирования избирателей, - имеющая целью обеспечить реализацию права избирателей на своевременное получение информации о выборах, в частности, о назначении выборов и дате голосования; о схеме образования избирательных округов; о списке избирательных участков; о зарегистрированных кандидатах, списках кандидатов, об избирательных объединениях, избирательных блоках; о поступлении и расходовании средств избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений, получение полных официальных данных об итогах выборов.

Кроме того, в соответствии с законодательством о выборах, в обязанность избирательных комиссий входит представление избирателям отчетов о расходовании бюджетных средств избирательными комиссиями, а в полномочия средств массовой информации - освещение хода избирательной кампании.

Таким образом, «информирование избирателей» - это осуществляемая в рамках информационного обеспечения

избирательной кампании деятельность определенных законом субъектов избирательного процесса по реализации права граждан и общественных объединений на получение информации о дне голосования, о кандидатах (списках кандидатов), их программах, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о ходе избирательной кампании, об итогах голосования и результатах выборов.

Целесообразно выделить дополнительные признаки (косвенные атрибуты) юридического понятия «информирование избирателей»:

- информирование избирателей должно отвечать требованиям своевременности, достоверности, объективности, беспристрастности;
- информирование избирателей, в зависимости от его вида, может иметь или не иметь юридическое значение;
- информирование избирателей осуществляется, как правило, в период избирательной кампании (за исключением осуществляемых в исчисляемые годами и месяцами сроки актов передачи в средства массовой информации отчетов избирательных комиссий о расходовании бюджетных средств);
- информирование избирателей может проводиться в любой допускаемой законом форме и любыми законными методами;
- информирование избирателей вправе осуществлять надлежащие субъекты избирательного процесса: избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, журналисты, которые являются субъектами информирования избирателей;
- информирование избирателей осуществляется с использованием бесплатного эфирного времени и печатной площади,

выделяемых государственными и муниципальными средствами массовой информации избирательным комиссиям в соответствии с законами;

- информирование избирателей осуществляется посредством распространения информации о выборах.

Информирование избирателей может быть квалифицировано по видам как официальное информирование избирателей и как неофициальное информирование избирателей. При этом в качестве критериев классификации выступают субъект информирования избирателей, а также степень достоверности, объективности, беспристрастности и юридической значимости распространяемой информации о выборах.

Официальное информирование комиссиями, государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами посредством распространения достоверной и юридически значимой информации о выборах. При этом средства массовой информации могут выступать только в качестве инструмента распространения официальной информации о выборах.

Неофициальное информирование осуществляется организациями, осуществляющими выпуск средства массовой информации и журналистами посредством распространения не имеющей юридического значения, но объективной и беспристрастной информации о выборах в виде информационных программ (программ новостей), а также аналитических авторских или редакционных материалов в рамках освещения избирательной кампании и при опубликовании результатов опросов избирателей.

Изложенное выше позволяет констатировать, что, несмотря на некоторое сходство, определяемое информационным содержанием, принадлежностью к категориям (институтам) избирательного права и явлениям избирательного процесса, правовая (юридическая) природа

предвыборной агитации коренным образом отличается от правовой (юридической) природы информирования избирателей.

Общеизвестно, что в ходе избирательных кампаний ежегодно отмечается немало нарушений законов о выборах, совершаемых субъектами избирательного процесса, в том числе организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации, их должностными лицами и творческими работниками (журналистами).

Наиболее распространенными нарушениями избирательного законодательства со стороны организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации либо со стороны иных субъектов избирательного процесса с участием средств массовой информации являются:

- проведение предвыборной агитации через средства массовой информации лицами, замещающими государственные (муниципальные) должности либо государственными или муниципальными служащими с использованием преимуществ служебного или должностного положения;
- участие в избирательной кампании юридических лиц из числа организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации и не являющихся, в том числе по их собственному усмотрению, субъектами избирательного процесса;
- распространение через средства массовой информации кандидатами или их представителями анонимных агитационных материалов;
- проведение предвыборной агитации через средства массовой информации в сроки, когда ее проведение запрещено, включая размещение в средствах массовой информации не оплачиваемых из избирательного фонда агитационных материалов;
- нарушение журналистами установленного законодательством о выборах запрета на субъективное комментирование

избирательных действий кандидатов в информационных программах;

- самостоятельное, без согласия кандидата и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, ведение общественными объединениями предвыборной агитации через средства массовой информации в интересах этого кандидата;
- самостоятельное ведение организациями, осуществляющими выпуск средств массовой информации или журналистами предвыборной агитации в пользу одного или нескольких кандидатов и в ущерб всем остальным кандидатам;
- публикация под видом результатов опросов общественного мнения заказных материалов, содержащих недостоверную информацию и фактически являющихся агитационными;
- распространение сведений клеветнического и оскорбительного характера в отношении отдельных кандидатов.

По вопросам правового регулирования отношений, возникающих в процессе производства и распространения связанной с выборами информации в период избирательной кампании, сложилась вполне определенная судебная практика, подтверждающая соответствие действующему федеральному законодательству вышеперечисленных выводов.

Изучение вопросов правового регулирования деятельности средств массовой информации позволило сформировать полную картину тех частей законодательства, которые требуют дополнительного внимания и, возможно, должны быть подвергнуты пересмотру и дополнению.

Следует начать с того, что в рамках исследования, проведенного в данной работе, «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», как категории правового института информационного



обеспечения выборов, различны по своей правовой природе, а значит, и по режиму правового регулирования.

Законодательство о выборах должно содержать четкое разграничение этих юридических понятий.

Прежде всего, необходимо законодательно установить состав субъектов не только предвыборной агитационной деятельности, но и состав

субъектов деятельности по информированию избирателей. При этом следует

исходить из того, что предвыборная агитация - прерогатива зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших кандидатов, списки кандидатов, а также граждан и общественных объединений, выражающих свои политические симпатии и антипатии применительно к зарегистрированным кандидатам.

Необходимо, законодательно закрепить особенности правового статуса общих субъектов агитационной деятельности (граждан и общественных объединений), не создающих избирательных фондов и не

имеющих права на получение бесплатных эфирного времени и печатной

площади для предвыборной агитации, а также особенности правового статуса специальных субъектов агитационной деятельности (зарегистрированных кандидатов, избирательных

объединений,

избирательных блоков, зарегистрировавших кандидатов, списки кандидатов), имеющих право на проведение бесплатно и за плату

оплачиваемой предвыборной агитации, финансируемой за счет средств соответствующих избирательных фондов.

Действующее законодательство не предъявляет к информации, распространяемой в форме предвыборной агитации, требование достоверности, объективности, беспристрастности. Именно по этой причине в ходе предвыборной агитационной деятельности многие кандидаты нередко дают избирателям заведомо невыполнимые обещания. Субъекты агитационной деятельности формы и методы распространения информации агитационного характера, из числа допускаемых для них законом, также выбирают самостоятельно. Представляется, что необходимо помимо этого предусмотреть законное право субъектов предвыборной агитации самостоятельно определять и содержание предвыборных агитационных материалов, что действующим законодательством о выборах только подразумевается.

Кроме того, в соответствии с международными стандартами проведения избирательных кампаний, государство должно обеспечить равный доступ к государственным средствам массовой информации всем зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам для проведения предвыборной агитации.

Представляется, что с учетом объективных условий современного этапа развития российских средств массовой информации и представительной выборной демократии в России целесообразно обеспечить равные условия доступа специальных субъектов предвыборной агитационной деятельности к электронным и печатным средствам массовой информации иных форм собственности, в частности к негосударственным электронным и печатным средствам массовой информации.

Целесообразно также, для усиления информативности агитационных материалов в интересах избирателей, предусмотреть обязательность личного участия зарегистрированных кандидатов в

совместных агитационных мероприятиях (дискуссиях), проводимых в рамках предоставляемого бесплатного эфирного времени.

В отличие от предвыборной агитации - информирование избирателей, в том числе освещение избирательной кампании, - это прерогатива избирательных комиссий, организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц и журналистов. В законодательстве о выборах следует предусмотреть, что информирование избирателей должно соответствовать принципам юридической значимости, достоверности, объективности, беспристрастности, равенства зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, зарегистрировавших кандидатов, списки кандидатов.

Действующее избирательное законодательство недостаточно четко регулирует информационное обеспечение избирательных кампаний, рассматривая информирование избирателей как составную часть предвыборной агитации.

Так, например, вопросы освещения избирательной кампании в средствах массовой информации ограничиваются общим требованием о равномерном освещении деятельности всех участников избирательной кампании. В пункте 7 статьи 48 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», например, понятия «информирование» и «агитация» употреблены как синонимы, что не соответствует реалиям правовой действительности и духу российского законодательства о выборах.

Представляется необходимым выделить в отдельную главу положения федеральных законов о выборах, касающиеся информационного обеспечения избирательной кампании как средствами массовой информации, так и с использованием

возможностей размещения связанной с выборами информации в информационно-коммуникационных сетях общего пользования.

При этом необходимо, разграничивая понятия «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», установить, что освещение выборов и публикация результатов опросов избирателей являются разновидностями информирования избирателей и не должны содержать элементов предвыборной агитации.

Следует законодательно установить субъекты официального информирования, осуществляющие производство и (или) распространение достоверной и юридически значимой информации о выборах (избирательные комиссии, органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации), а также субъекты неофициального информирования (организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, журналисты). При этом необходимо установить, что освещение выборов и публикация результатов опросов избирателей являются разновидностями неофициального информирования избирателей, не имеют юридического значения, не обязательно отвечают принципу достоверности, но должны быть объективными и беспристрастными.

Следует, кроме того, ввести запрет на любую, а не только в средствах массовой информации, публикацию результатов опросов общественного мнения за определенное время (три дня, неделю) до дня голосования и в день голосования.

Представляется также необходимым законодательно запретить в день голосования (до момента окончания голосования на территории избирательного округа) публикацию результатов выборов, в том числе с использованием ресурсов сети Интернет.

В частности, представляется целесообразным исключить из статьи Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», регулирующей порядок опубликования результатов опросов общественного мнения, словосочетание «в средствах массовой информации», расширив тем самым перечень возможностей их опубликования (обнародования).

Одна из основных проблем регулирования распространения связанной с выборами информации в период проведенных избирательных кампаний связана с нечеткостью правового статуса организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, которые рассматриваются в качестве субъектов избирательного процесса.

Если права средств массовой информации и журналистов, как субъектов избирательного процесса, установлены законами о выборах и законами о средствах массовой информации достаточно полно, то обязанности этих субъектов избирательного процесса нуждаются в законодательном уточнении и конкретизации. Кроме того, представляется необходимым не только в законодательстве о выборах, но и в соответствующем законодательстве о средствах массовой информации сформулировать законные основания привлечения указанных субъектов избирательного процесса к ответственности за нарушения требований законов о выборах.

Законодательство о выборах призвано, наряду с выполнением главных правовых задач, стимулировать социально ответственную журналистику к отказу в период избирательной кампании от «препарирования информации в выгодном свете в интересах одного кандидата», к пониманию того факта, что «общественности необходимо журналистское проникновение в суть вещей, мастерство, опыт, этические принципы, работоспособность и, превыше всего,

жгучее желание участвовать в жизни общества. Все эти качества совместимы с традиционными ценностями журналистики»<sup>33</sup>.

Для обеспечения своего рода компромисса между принципами равного статуса кандидатов и свободы распространения массовой информации необходимо внести в законодательство о выборах нормы, позволяющие отличать законную информационную деятельность средств массовой информации, их представителей как субъектов информирования избирателей от незаконной (противоправной) информационной деятельности агитационного характера, осуществлять которую в качестве субъекта предвыборной агитации средства массовой информации не вправе.

Представляется, что именно сегодня целесообразно учреждение журналистским сообществом специального, действующего на постоянной основе, органа по соблюдению норм профессиональной этики.

Наиболее приемлемым принципом создания такого органа является экспертный подход, который предполагает назначение в его состав экспертов, которые имеют соответствующий опыт и известны своей независимой позицией. В качестве таких экспертов могут выступить специалисты в области права, журналистики, психологии, языкознания, а также авторитетные деятели культуры.

Такой принцип формирования журналистским сообществом органа общественного самоконтроля позволил бы ему давать оценку конкретным фактам с точки зрения их соответствия закону и общественной морали, а также с позиции их воздействия на сознание и подсознание потребителя информации; найти реальные и признаваемые всеми механизмы воздействия на журналистов,

---

<sup>33</sup> Э.Д. Миллер. Шарлотский проект. Как помочь гражданам взять демократию в свои руки. Пер. с англ.- М.: «Виоланта», 1998. С. 58

совершивших осуждаемые профессиональным сообществом и широкой общественностью поступки.

Представляется, что развитие элементов гражданского общества и создание эффективных механизмов этического самоконтроля журналистского корпуса позволят минимизировать, в перспективе, государственное, осуществляемое с помощью правовых<sup>34</sup> методов, регулирование распространения связанной с выборами информации в период проведения избирательной кампании.

*Бойко Н.С., Фалова О.И.*

## **СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН, ОТНОСЯЩИХСЯ К «ГРУППЕ РИСКА»**

24 ноября 2015 г. исполнилось 20 лет со дня принятия ФЗ N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" от 24.11.95 (ред. от 29.12.2015), нормы которого определяют основы государственной политики в отношении инвалидов. Данного срока более чем достаточно, чтобы сделать определенные выводы, определить тенденции, обозначить перспективы правового регулирования.

Основное влияние на регламентацию отношений в области социальной защиты инвалидов в течение последнего десятилетия оказывало наличие международной и формирование отечественной нормативной базы.

Основу международной правовой базы до середины 70-х годов XX столетия составляли документы МОТ, посвященные вопросам страхования по инвалидности и занятости инвалидов.

---

<sup>34</sup> Аринин А.Н. Стратегия развития России. Федерализм и гражданское общество. 2014 г. С. 126

Принцип включения норм международного права в области социальной защиты инвалидов в отечественную правовую базу был закреплен уже в Законе СССР от 11 декабря 1990 г. N 1826-1 "Об основных началах социальной защищенности инвалидов в СССР"<sup>35</sup>.

Анализируя нормы законодательства о социальной защите инвалидов можно сделать вывод, что оно состоит из:

- а) Федерального закона от 24 ноября 2005 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" (ред. от 29.12.2015), и его подзаконной правовой базы с присущим только им предметом правового регулирования (медико-социальная экспертиза, реабилитация, обеспечение доступа инвалидов к объектам различных социальных инфраструктур и т.д.);
- б) правовых актов, нормы которых регламентируют иные отношения в области социальной защиты инвалидов (социальное обслуживание, пенсионное обеспечение, социальная помощь, социальная защита отдельных категорий инвалидов).

К правовым актам в области социальной защиты инвалидов можно отнести также акты, нормы которых в рамках своих отраслей регламентируют отношения, так или иначе касающиеся инвалидов (медицинская помощь, специальное образование, создание необходимых условий труда, физическая культура и спорт и т.д.).

В мире примерно каждый десятый человек является инвалидом, и Международная организация труда (МОТ) рассматривает меры по обеспечению занятости, профессиональной реабилитации инвалидов в качестве инструмента их социальной интеграции, реинтеграции. Учитывается также, что с точки зрения трудящихся и общества в целом намного лучше помочь лицам с ограниченными возможностями вернуться на работу или поступить на нее впервые, если они инвалиды с детства, чем просто выплачивать им денежные пособия.

---

<sup>35</sup> Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. N 51. Ст. 1115



Значительное число инвалидов, которые хотели бы работать, лишено доступа к реабилитационным услугам и возможности трудоустройства<sup>36</sup>. Данная ситуация происходит во многих странах. В Нидерландах, например, до последнего времени вся система опиралась на выплату пособий, а не на профилактику или реинтеграцию таких трудящихся, в Германии и Швеции, где уже давно реабилитации отдают предпочтение, как в теории, так и на практике.

Следуя международно-правовым стандартам, каждая страна в соответствии с национальными условиями, практикой и возможностями разрабатывает, осуществляет и периодически пересматривает национальную политику в сфере занятости и профессиональной реабилитации инвалидов, которая включает обеспечение инвалидам возможности получать, сохранять подходящую работу и продвигаться по службе. Специальные меры, направленные на обеспечение подлинного равенства обращения и возможностей инвалидов и других трудящихся, не должны считаться дискриминационными в отношении других трудящихся<sup>37</sup>. Рекомендуются меры по созданию возможностей трудоустройства инвалидов на свободном рынке труда, в том числе по финансовому стимулированию предпринимателей, для поощрения их деятельности по организации профессионального обучения и последующей занятости инвалидов, разумному приспособлению рабочих мест, трудовых операций, инструментов, оборудования и организации труда, чтобы облегчить такое обучение и занятость инвалидов, а также по оказанию правительством помощи в организации

---

<sup>36</sup> Парягина О. А. Концептуально-правовые основы и проблемы занятости инвалидов// "Право и политика", 2007, N 4

<sup>37</sup> Конвенции МОТ от 20 июня 1983 г. N 159 о профессиональной реабилитации и занятости инвалидов, ст. 2, 4

специализированных предприятий для инвалидов, у которых нет реальной возможности получить работу в неспециализированных организациях. Это может улучшить положение в области занятости работающих в них инвалидов и по возможности подготовить их к работе в обычных условиях<sup>38</sup>.

Европейская социальная хартия (в редакции 1996 г.) обязывает страны способствовать занятости лиц с ограниченной трудоспособностью путем всяческого поощрения предпринимателей нанимать на работу таких лиц, использовать их в обычной производственной среде и приспособливать условия труда к нуждам нетрудоспособных, а там, где это невозможно, создавать специальные рабочие места и производственные участки для инвалидов (п. 2 ст. 15).

За рубежом рынок труда инвалидов условно подразделяется на "открытый", когда трудоустройство инвалидов происходит в организациях общего типа, и "закрытый", когда трудоустройство инвалидов осуществляется в предназначенных для этого организациях, получающих государственную поддержку при численности инвалидов до 50 процентов и более от общего количества работников.

Выделяются два основных направления построения модели государственной политики содействия занятости инвалидов на открытом (свободном) рынке труда.

Первое направление основано на том, что лица с ограниченной трудоспособностью в большинстве случаев могут трудиться только в специально созданных условиях. Работодателям, использующим труд инвалидов, государство предоставляет субсидии к заработной плате. Так, в Швеции государственные субсидии предпринимателям предназначены возместить затраты, необходимые для того, чтобы

---

<sup>38</sup> Там же, п. 11

приспособить рабочие места для лиц с ограниченной трудоспособностью. Устанавливаются квоты по приему инвалидов на работу и ответственность за их неисполнение. Инвалиды составляют при этом 6 - 8 % от числа работников в организации (Германия, Франция, Чехия и др.)<sup>39</sup>.

Второе направление основано на равенстве всех людей и характерна в первую очередь для США.

В европейских странах обсуждается создание специальных условий для интеграции инвалидов в сферу занятости как фактор дискриминации. Увеличивается внимание к более активному использованию стратегии антидискриминационной политики для всех (Скандинавия, Великобритания и др.). Есть сторонники признания устанавливаемых для инвалидов мер защиты (например, квот при приеме на работу) "дискриминацией наоборот". М.Е. Цыганов указывает, что создание особых условий труда для инвалидов вне оптимизации трудового законодательства и развития антидискриминационной практики не считается столь эффективным, как опора на общую стратегию социальной инклюзии, то есть системы действий по интеграции людей с ограниченными возможностями, которая обеспечивает реализацию всех прав и свобод. Такие проявления дискриминации, как экономическое и психологическое давление, ограничение доступа к социальным благам (например, отсутствие специальных приспособлений в общественных местах), непосредственно связаны с возможностью реализовывать трудовые права, и не могут быть решены только в контексте сферы занятости. Но в той или иной степени специальные условия труда создаются во всех странах Евросоюза и на современном этапе<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Антюшина Н. М. Качество человеческих ресурсов как объект управления: опыт Швеции // Труд за рубежом. 2005. N 4. С. 32.

<sup>40</sup> Цыганов М. Е. Интеграция инвалидов в сферу занятости: опыт стран Евросоюза // Труд за рубежом. 2003. N 4. С. 50, 54 и др.

По состоянию на 2015 год в Российской Федерации численность инвалидов насчитывает почти 13 млн. человек, в том числе 605 тыс. детей инвалидов. В Федеральной целевой программе "Социальная поддержка инвалидов на 2006 - 2010 годы" был предусмотрен комплекс мероприятий по совершенствованию деятельности учреждений медико-социальной экспертизы, формированию системы многопрофильной реабилитации инвалидов, расширению производства современных технических средств реабилитации и обеспечению для инвалидов беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры. В Программе отмечено, что только 15 % инвалидов трудоспособного возраста "вовлечено в профессиональную деятельность". Намечено замедлить процесс инвалидизации населения, вернуть к профессиональной, общественной, бытовой деятельности около 800 тыс. инвалидов, тогда как в течение 2000 - 2005 годов были реабилитированы 571,2 тыс. человек<sup>41</sup>. В государственной программе РФ «Доступная среда» на 2011-2015 года предусмотрено формирование к 2015 году условий, для обеспечения равного доступа инвалидов, наравне с другими, к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, а так же объектам и услугам, открытым или представляемым для населения.

Среди проблем правового регулирования в области социальной защиты инвалидов следует выделить проблемы в области:

1. разграничения предметов ведения;
2. создания и функционирования организационного механизма;
3. труда и занятости;
4. обеспечения доступа инвалидов к объектам различных инфраструктур;
5. деятельности общественных объединений инвалидов.

---

<sup>41</sup> Утв. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2005 г. N 832 // СЗ РФ. 2005. N 40. Ст. 4095.

1. Проблемы правового регулирования в области социальной защиты инвалидов обусловлены главным образом отсутствием четкой систематизации в указанной сфере деятельности. Принятие Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ не внесло ясности в регулирование отношений в рассматриваемой области.
2. основополагающей в области регламентации отношений по социальной защите следует считать проблему создания и функционирования организационного механизма. Вопросами социальной защиты инвалидов в настоящее время в той или иной мере призваны заниматься органы управления и организации, являющиеся составной частью различных организационных систем (здравоохранение, образование, социальное обслуживание, реабилитация).
3. основной проблемой в области труда и занятости по-прежнему является незаинтересованность работодателя в приеме инвалидов на работу, создании инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации.
4. В области обеспечения инвалидов к объектам различных инфраструктур в настоящее время сформирована нормативно-правовая база, необходимая для руководства при разработке проектной документации с учетом потребностей инвалидов. Министерство труда и социального развития России совместно с Госстроем России разработали, утвердили и ввели в действие комплект нормативной и методической документации, предназначенной для обеспечения организации и проведения в городах и других поселениях Российской Федерации мероприятий по реализации положений Федерального закона "О социальной защите инвалидов".
5. В области деятельности общественных объединений инвалидов Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ было отменено

установление льгот, в том числе и по налогообложению, что сводит практически на нет как существование действующих объединений, так и создание и функционирование новых. Установление преференций Федеральным законом от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" общественным объединениям инвалидов касалось далеко не всех объединений. Представляется целесообразным возвращение к практике квотирования мест для общественных объединений инвалидов в представительных органах региональной и муниципальной власти.

Все эти проблемы правового регулирования в области социальной защиты инвалидов так или иначе затрагиваются в государственной программе РФ «Доступная среда на 2011 – 2015 годы»<sup>42</sup>.

Для совершенствования законодательства в сфере социальной защиты инвалидов необходимо:

1. Разработать механизм квотирования рабочих мест для инвалидов и установление платежей работодателей как элемент механизма квотирования.
2. Создать фонд трудоустройства инвалидов.
3. Разработать правовой механизм, кроме квотирования, который обяжет работодателей к непосредственному трудоустройству лиц с ограниченными возможностями.
4. Государство должно создать правила, при выполнении которых была бы взаимная выгода для всех сторон: инвалидов, работодателей, государства.

---

<sup>42</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 297 (ред. от 19.02.2015) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы"

Согласно ФЗ-№ 419 (ред. от 29.12.2015) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов" С 1 января 2016 года вступают в силу некоторые изменения, благодаря которым, возможно, государство сумеет преодолеть указанные выше проблемы.

В Конституции РФ 1993 г. провозглашено, что в России признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права (ст. 17, ч. 1). Материнство и детство, семья согласно Конституции находятся под защитой государства (ст. 38), которое создает социально-экономические и правовые предпосылки для нормального воспитания, развития и образования детей. Государственная политика в данной области, закрепленная в Конституции Российской Федерации, соответствует положениям международно-правовых актов, в частности Конвенции о правах ребенка<sup>43</sup>.

Конвенция о правах ребенка нацелена на изменение, обновление, усовершенствование национального законодательства в соответствии с ее принципами и нормами. О пристальном внимании законодательных и исполнительных органов власти России к реализации Конвенции свидетельствуют многочисленные нормативные акты последних лет, в которых находит конкретное воплощение идея защиты прав ребенка.

В период с 1993 г. принято более ста нормативных правовых актов, направленных на защиту прав и интересов детей, включая законы, указы Президента РФ и постановления Правительства Российской Федерации. Существенно расширилась деятельность

---

<sup>43</sup> Сборник международных договоров СССР. Вып. XLVI. 1993.

структур, занимающихся проблемами семьи и детства в органах государственной власти на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Сильным импульсом для реализации новых подходов к решению различных проблем жизнедеятельности детей служат целевые программы федерального, регионального и местного значения.

Особое значение для обеспечения прав ребенка, с учетом положений Конвенции о правах ребенка, имело принятие в 1995 г. Семейного кодекса Российской Федерации<sup>44</sup>. Кодекс содержит специальную главу "Права несовершеннолетних детей", которая устанавливает право ребенка жить и воспитываться в семье, право ребенка на защиту, выражение своего мнения, охрану имущественных прав, защиту интересов ребенка в случае ненадлежащего с ним обращения, а также на защиту прав и интересов детей, оставшихся без попечения родителей. Кодекс устанавливает формы воспитания детей, оставшихся без попечения родителей, определяет процедуры выявления и устройства таких детей, включая судебную, вводит новый институт семейного воспитания этой категории детей - приемную семью. Кодекс опирается на принципы уважения прав родителей, равенстве прав и обязанностей отца и матери. Включению норм Конвенции о правах ребенка в национальное законодательство России способствовало принятие Федеральным закон от 19.05.1995 N 81-ФЗ "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей"<sup>45</sup>, от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ "О дополнительных гарантиях по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>46</sup>. Перечень мер по защите прав детей значительно увеличился в связи с принятием Гражданского кодекса Российской

---

<sup>44</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. N 1. Ст. 16.

<sup>45</sup> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1929(ред. от 29.12.2015)

<sup>46</sup> СЗ РФ. 1996. N 52. Ст. 5880(ред. от 28.11.2015)



Федерации (ред. от 13.07.2015 г) и Уголовного кодекса Российской Федерации (ред. от 16.07.2015 г).

24 июля 1998 г. был принят Федеральный закон N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка"<sup>47</sup>. Законом определяются основные гарантии прав и законных интересов ребенка, вводятся понятия "дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации", "социальная адаптация ребенка", "социальная реабилитация ребенка", "социальные службы для детей", "социальная инфраструктура для детей" (ст. 1). В Законе установлены цели государственной политики в интересах детей, в частности формирование правовых основ гарантий прав ребенка, содействие физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, реализации личности ребенка в интересах общества, а также принципы государственной политики в интересах детей (ст. 4).

Одним из факторов, определяющих состояние здоровья детей и подростков, обучающихся в государственных образовательных учреждениях, - здоровое и полноценное питание.

Федеральным законом от 24 июля 1998 г. N 124-ФЗ "Об основных гарантиях прав ребенка" (ред. от 28.11.2015) предусмотрено осуществление комплекса мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний, формирование навыков здорового образа жизни, соблюдения ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований.

Конституция РФ предусматривает, что в России обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства (п. 2. ст. 7). В ней также указано, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства (п. 1. ст. 38).

---

<sup>47</sup> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3802. Действует с изм. и доп. от 28.11.2015 г.

Государственная поддержка семьи, материнства и детства осуществляется в различных сферах и формах, в том числе в правовой форме.

Система государственных пособий в России за последнее время претерпела существенные изменения, обусловленные социально-экономическим, преобразованиями в стране, приведшими к глубоким переменам во всех сферах общественной жизни - в экономике, политике, социальной структур общества.

ФСС занимается выплатами и помощью будущим и уже состоявшимся мамам и папам, а также их детям - уже родившимся и или еще не появившимся на свет. Среди выплат следующие виды пособий: единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до двенадцати недель); пособие по беременности и родам; единовременное пособие при рождении ребенка; ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет. Кроме того, в числе обязанностей фонда - оздоровление детей застрахованных граждан, санаторно-курортное лечение работающих в форме долечивания.

Пособие по беременности и родам введено в нашей стране одновременно с пособием по временной нетрудоспособности. Причем до начала 40-х годов беременность и роды рассматривались как один из случаев обеспечения пособием в связи с временной нетрудоспособностью. В последующем данная выплата по беременности и родам превратилась в самостоятельный вид пособия. Цель - возместить утраченный заработок в связи с необходимостью прекращения женщиной трудовой деятельности в период беременности и родов, обеспечить охрану здоровья женщины-матери, восстановление ее здоровья после родов и материнский уход за

ребенком в первые месяцы после его рождения. Данное пособие рассчитано на работающих женщин<sup>48</sup>.

Пособие по беременности и родам характерно вовсе не для всех развитых стран. В США, например, оно не предусмотрено на общегосударственном уровне и введено лишь в отдельных штатах. В России данному виду социального обеспечения традиционно придавалось и придается ныне повышенное значение: право на отпуск по беременности и родам и получение за время такого отпуска пособия в СССР предусматривалось законом, в России такое право закреплено в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, в Трудовом кодексе РФ, в Федеральном законе «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>49</sup>. Уже многие годы всем работающим женщинам без какого-либо исключения пособие выдавалось в размере полного заработка. Следует обратить внимание, что некоторые правила, касающиеся в основном заработка, из которого исчисляется данное пособие, подсчета общей суммы причитающегося пособия, совпадают с теми, которые действуют в отношении пособия по временной нетрудоспособности. Они были установлены еще законодательством СССР<sup>50</sup>.

Пособие при рождении ребенка - одно из первых пособий, введенных в СССР. Раньше оно выдавалось лишь работающим по найму и другим гражданам, подлежащим государственному социальному страхованию, а также обучающимся с отрывом от производства в высших, средних и некоторых других учебных заведениях. Пособие состояло из двух частей - первая его часть выплачивалась после рождения ребенка, а вторая часть, называемая пособием на кормление, постепенно, в первые месяцы жизни

---

<sup>48</sup> "Кадровик. Трудовое право для кадровика", 2014, N 1

<sup>49</sup> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1929(ред. от 29.12.2015)

<sup>50</sup> Захаров М.Л. Тучкова Э.Г. Право социального обеспечения России. М., 2001. 376 с

новорожденного. Затем пособие стало единовременным, оно выдавалось после рождения ребенка в полной сумме. Впоследствии право на получение этого пособия предоставили работающим женщинам - членам колхозов.

Единовременное пособие при рождении ребенка предназначено для компенсации разовых повышенных расходов семьи, связанных с появлением в ней ребенка. Каких-либо дополнительных условий (факта работы, учебы, военной службы), кроме рождения живого ребенка, для приобретения права на пособие не требуется. Таким образом, любая семья (в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства, беженцев), постоянно проживающая на территории Российской Федерации, имеет право на данное пособие<sup>51</sup>.

Право на их получение не предусмотрено:

1) для иностранных граждан и лиц без гражданства, временно проживающих на территории России и при этом не подлежащих обязательному социальному страхованию;

2) если ребенок находится на полном государственном обеспечении;

3) если лицо, обращающееся за пособием, лишено родительских прав в отношении ребенка либо выехало на постоянное место жительства за пределы Российской Федерации.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует о случаях безосновательного лишения права на единовременное пособие при рождении ребенка семей, в которых один из родителей ребенка - гражданин бывшей республики СССР.

Письмом Минтруда России и Фонда социального страхования от 17 февраля 2004 г. "О назначении и выплате единовременного

---

<sup>51</sup> Корсаненкова Ю. Проблемы совершенствования законодательства о единовременных пособиях при рождении ребенка и передаче ребенка на воспитание в семью // "Трудовое право", 2008, N 4)

пособия при рождении ребенка"<sup>52</sup> разъяснен порядок его выплаты в случае, если граждане РФ зарегистрированы на территории РФ только по месту пребывания или имеют место жительства в РФ (регистрацию по месту жительства), но фактически проживают по месту пребывания. В этом случае единовременное пособие при рождении ребенка может быть назначено и выплачено по желанию гражданина по месту пребывания при представлении последним справки, подтверждающей, что указанное пособие по месту жительства им не получено. Основанием для выплаты данного пособия являются справка о рождении ребенка, выданная органами загса, и другие документы, предусмотренные для выплаты данного пособия.

Для лиц, подлежащих социальному страхованию, рождение ребенка является страховым случаем. Такое пособие предоставляется и всем остальным гражданам. Источником выплаты данного пособия при этом для всех его получателей (за исключением лиц, проходящих военную службу по контракту и иную приравненную к ней службу, по Закону РФ от 12 февраля 1993 г. которым данное пособие выплачивается за счет средств федерального бюджета) являются средства Фонда социального страхования РФ, что представляется не вполне логичным.

Размер этого пособия не дифференцируется в зависимости от того, каким по счету в семье родился ребенок. Лишь при рождении двух и более детей пособие выплачивается на каждого ребенка. При рождении мертвого ребенка пособие не выплачивается.

Следует отметить, что размер данного пособия и порядок его определения неоднократно менялись. Первоначально Закон от 19 мая 1995 г. установил данное пособие в размере десятикратного минимума оплаты труда (МРОТ). С 1 января 1996 г. пособие было повышено до 15 МРОТ. С 2001 г. пособие назначается в твердой

---

<sup>52</sup> Еженедельный бюллетень законодательных и ведомственных актов. 2004. N 15.

денежной сумме (с этой даты - в размере 1500 руб., с 1 января 2010 г. – 10988,85 руб., с 1 января 2011 г. – 11703,17 руб., с 1 января 2012 г. - в размере 12405,32 руб., с 1 января 2013 г. – 13087,61 руб., с 1 января 2014 г. – 13742 руб., с 1 января 2015 г. – 14497,80 руб.), что явно не согласуется с принципами обязательного социального страхования.

Закон предоставляет право на пособие одному из родителей либо лицу, его заменяющему. При этом ни Закон от 19 мая 1995 г., ни Положение от 30 декабря 2006 г. о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, ни Приказ от 23 декабря от 23 декабря 2009 г. №1012н «Об утверждении порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам имеющим детей» круг этих лиц не уточняют. Если обратить внимание на пункт 28 Приказа, в котором устанавливается перечень документов, необходимых для предоставления данного пособия, то в их числе указаны: выписка из решения об установлении над ребенком опеки, а также копия вступившего в законную силу решения суда об усыновлении и копия договора о передаче ребенка на воспитание в приемную семью. Следовательно, очевидно, что к кругу получателей данного пособия отнесены усыновители, опекуны и приемные родители в случае передачи ребенка указанным лицам на воспитание. Но в то же время пункт 32 данного Положения устанавливает единовременное пособие при передаче ребенка на воспитание в семью при тех же самых условиях и в том же размере<sup>53</sup>.

Таким образом, в данном случае законодатель предусматривает получение пособия при рождении ребенка усыновителем, опекуном, приемным родителем на ребенка, которому не исполнилось шести месяцев (таков срок обращения за данным пособием) и которое не было выплачено родителю ребенка вследствие смерти, лишения или ограничения его в родительских правах и в других случаях, когда

---

<sup>53</sup> "Российская газета", N 15, 27.01.2010.

ребенок остается без попечения родителей. Тогда лицо, принявшее ребенка на воспитание в семью, имеет право на получение данного пособия при представлении справки о рождении ребенка, выданной органами загса, и соответствующего документа об усыновлении ребенка, принятии его под опеку и др. (как установлено в пункте 34). Данный круг лиц должен быть расширен за счет включения в него патронатных и фактических воспитателей ребенка.

Если обратиться к зарубежному опыту, то практика предоставления пособия, связанного с рождением ребенка, очень разнообразна. В одних странах этот вид пособий вообще отсутствует (например, его нет в Италии и Канаде), в других - аналогичное пособие предоставляется только работающим женщинам, не имеющим права на получение страхового пособия по беременности и родам (Норвегия, Германия), в третьих оно предоставляется всем женщинам-матерям вне зависимости от условий занятости и страхования (при этом, например, в Бельгии в максимальном размере на первого ребенка и в меньшем - на последующих детей, а в Словении, Чехии, Финляндии, Австрии - в одинаковом размере), в четвертых - только застрахованным (Дания, Греция, Япония, Польша). В Финляндии все женщины, живущие в стране, срок беременности которых составил 154 дня, имеют право на получение единовременного пособия. Единственным дополнительным условием предоставления данного пособия служит посещение медицинского учреждения не позже чем до конца 4-го месяца беременности. Женщина может выбирать: получить материнский грант в денежной форме или в форме набора одежды и других необходимых вещей для новорожденного (кровать, коляска, столик и др.). Последний вариант наиболее популярен. В Испании единовременное пособие выплачивается только при рождении третьего и последующих детей и при условии проверки нуждаемости (душевые доходы семьи не

превышают сумм, установленных для назначения ежемесячных детских пособий)<sup>54</sup>.

Зарубежный опыт показывает, что право на пособие при рождении ребенка (в тех странах, где оно установлено) может быть поставлено в зависимость от факта занятости женщины или ее социального страхования.

Если обратиться к истории возникновения единовременного пособия при рождении ребенка, то за время, прошедшее со времени его введения, оно превратилось из пособия по государственному социальному страхованию (советский период) в социальное пособие, которое назначается абсолютно любой семье без каких-либо дополнительных условий (факт обязательного социального страхования, занятость) в твердой, единой для всех семей, недифференцированной денежной сумме, которая ежегодно индексируется.

Сейчас единовременное пособие при рождении ребенка - это одно из социальных пособий на каждого родившегося ребенка, независимо от каких-либо условий, касающихся социального положения родителей. Это пособие вправе получать как работающие, так и неработающие граждане. Учитывая уровень социальной дифференциации населения, нам представляется такой подход законодателя не вполне справедливым по отношению к семьям работающих (учащихся) лиц. Тем более что данное пособие выплачивается всем гражданам из Фонда социального страхования РФ. Это первая проблема.

Вторая проблема состоит в порядке определения размера пособия в твердой денежной сумме, который явно не согласуется с

---

<sup>54</sup> Шестакова Е. Е. Отпуска и пособия в связи с материнством: опыт развитых стран // Труд за рубежом. 2005. N 2. С. 22.



принципом исчисления пособий лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию, на основе предшествующего заработка.

Трудно не согласиться с тем, что данная сумма является в условиях российской действительности лишь минимальной гарантией оказания государственной поддержки семье в случае рождения ребенка. И в этом смысле пособие не соответствует своей цели в части компенсации всех повышенных расходов при появлении ребенка. В этом случае положение спасают регионы, в которых дополнительно выплачиваются пособия при рождении детей.

Третья проблема заключается в том, что пособие при рождении ребенка не способствует реализации демографической функции.

С одной стороны, ясно, что возросшие денежные выплаты станут мощным стимулом к деторождению в неблагополучных маргинальных семьях и приведут к еще большему обострению проблемы социального сиротства, так как при различных ограничениях к жизненным благам, как показывает практика, «родители-алкоголики умудряются жить и пить за счет своего потомства». Несомненно, таких родителей лишают родительских прав, но они тут же обзаводятся другими детьми, и все происходит по кругу<sup>55</sup>. С другой стороны, очевидно, следует повысить размер пособия для возникновения стимула рождения в тех семьях, где у детей есть твердый шанс на счастливое детство. Конечно, к числу таких семей должны быть отнесены семьи с детьми, в которых родители работают, а значит, подлежат обязательному социальному страхованию, или обучаются по очной форме обучения в учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования (студенческая семья).

---

<sup>55</sup> Ковалева О. Первые шаги // Соционимия (социальная работа) (приложение к журналу "Социальная защита"). 2007. N 3. С. 2.

Переход к региональному обеспечению детей пособиями выявил ряд проблем различного организационного, методического, финансового характера, обусловленных издержками работы Минздравсоцразвития РФ как федерального координирующего органа. Результатом этого является:

- отсутствие единства в организационно-методическом и правовом обеспечении органов социальной защиты населения, занимающихся предоставлением данного пособия;

- не во всех регионах определяется полная численность детей - получателей пособия;

- отсутствует надлежащий учет выплаченных пособий;

- юридически некорректно составляются нормативные и методические материалы;

- по-разному осуществляется организация контроля за доходами семей, имеющих детей;

- неполный бухгалтерский учет и т.д.

Проведенное исследование обеспечения ежемесячным пособием на ребенка в субъектах Российской Федерации говорит о необходимости совершенствования регионального законодательства путем закрепления в Законе о пособиях 1995 г. следующих гарантий обеспечения данным пособием:

1. Установление пособия на каждого ребенка до 18 лет, учитывая нормы Конвенции о правах ребенка.

2. Введение возрастного критерия в качестве условия, определяющего размер пособия, с одновременным увеличением размера пособия в зависимости от возраста ребенка, его целевого назначения, например, на ребенка в возрасте до одного года (на приобретение товаров детского ассортимента и продуктов детского питания); от года до двух лет (на приобретение специальных молочных продуктов питания и детского питания); от двух лет до поступления в первый класс

образовательного учреждения, но не старше 8 лет (на приобретение товаров детского ассортимента и оказание необходимых услуг); школьного возраста с момента поступления в первый класс и до окончания образовательного учреждения, но не старше 18 лет (на приобретение товаров детского (подросткового) ассортимента и оказание услуг);

3. Расширение субъектного состава получателей пособия, имея в виду включение в него приемных родителей, патронатных и фактических воспитателей.

4. Соблюдение норм Конвенции "О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями", а именно предоставление права на ежемесячное пособие на ребенка в повышенном размере всем неполным семьям.

5. Включение в круг семей, нуждающихся в повышенном размере пособия, не только неполных семей, состоящих из одинокой матери и ребенка, но и любой неполной семьи с одним родителем, опекуном, попечителем, приемным родителем, патронатным или фактическим воспитателем.

6. Установление повышенного размера пособия студенческим семьям и семьям с ребенком-инвалидом.

7. Приравнивание к неполным семьям (в правовом отношении) семей с детьми, чьи родители уклоняются от уплаты алиментов, учитывая сложность и громоздкость механизма розыска родителей, уклоняющихся от уплаты алиментов, и ущемление при этом прав и интересов ребенка (в свою очередь, государство возмещает связанные с этим расходы в регрессивном порядке с лиц, уклоняющихся от уплаты алиментов).

8. Обязанности федерального законодателя по разработке и принятию типового нормативного правового акта о проведении проверок

правильности сообщенных заявителем сведений о доходах семьи, учитываемых при исчислении величины среднедушевого дохода, дающего право на получение ежемесячного пособия на ребенка.

9. Закрепление "социального детского пакета" в качестве альтернативы получения ежемесячного пособия на ребенка.

Итак, основными нормативными актами, регулирующими отношения по предоставлению единовременных пособий при рождении ребенка и передаче ребенка на воспитание в семью, являются Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" (от 19 мая 1995 г., в ред. от 29.12.2015)<sup>56</sup> и Приказ от 23 декабря от 23 декабря 2009 г. №1012н «Об утверждении порядка и условий назначения и выплаты государственных пособий гражданам имеющим детей» (в ред. от 22.08.2014 г.)<sup>57</sup>, утвердившее положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей.

Для совершенствования законодательства социальной защиты лиц с семейными обязанностями необходимо:

1. Внести в число лиц, получающих единовременное пособие на ребенка патронатных и фактических воспитателей ребенка
2. Создать в России отдельный орган - специального социального ведомства, занимающегося только проблемами сирот.
3. Разработать и принять дополнительных мер социальной защиты беременных женщин и женщин, имеющих детей в возрасте до полутора лет.
4. Необходимо совершенствование регионального законодательства путем закрепления в федеральном законе "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей" определенных гарантий обеспечения данным пособием.

---

<sup>56</sup> СЗ РФ. 1995. N 21. Ст. 1929(ред. от 29.12.2015)

<sup>57</sup> "Российская газета", N 15, 27.01.2010.

Правовое регулирование пенсий является мощным образованием в праве социального обеспечения. Одни исследователи относят пенсионное право к числу институтов отрасли, другие - к общности институтов, третьи считают подотраслью права социального обеспечения.

Практическая значимость пенсионного обеспечения определяется тем, что оно затрагивает жизненно важные интересы престарелых, инвалидов и членов семей, потерявших кормильца.

В упрощенном виде иерархическая система нормативных правовых актов, регулирующих пенсионные правоотношения, выглядит следующим образом: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты министерств и ведомств.

В связи с началом практической реализации пенсионной реформы с 1 января 2002 г. базовыми законодательными актами, регулиующими вопросы осуществления пенсионного обеспечения, являются Федеральные законы от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации"<sup>58</sup> и от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации"<sup>59</sup>. Соответственно утратил силу Закон Российской Федерации от 20 ноября 1990 г. N 340-1 "О государственных пенсиях в Российской Федерации", являвшийся основным источником пенсионного права до указанной даты.

Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (ред. от 28.12.2013 с изм. от 19.11.2015 г.) устанавливает основания возникновения и порядок реализации права на трудовые пенсии лиц, застрахованных в системе

---

<sup>58</sup> Собрание законодательства РФ, 17.12.2001, N 51, ст. 4831

<sup>59</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (1 ч.), ст. 4920.

обязательного пенсионного страхования в соответствии с нормами Федерального закона от 15 декабря 2001 г. N 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации" (ред. от 14.12.2015 г.). Трудовые пенсии финансируются из так называемого страхового бюджета (часть единого социального налога и страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, уплачиваемые работодателями и самозанятым населением). Трудовая пенсия может устанавливаться гражданам, за которых (или которыми) в течение определенного срока уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации. Под действие данного источника пенсионного права попадает преобладающее количество пенсионеров нашей страны: как нынешних, так и будущих.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" (ред. от 28.11.2015, с изм. от 29.12.2015)<sup>60</sup> регулирует отношения, связанные с условиями, нормами и порядком назначения пенсий отдельным категориям граждан, к которым относятся: федеральные государственные служащие; лица, пострадавшие от радиационных и техногенных катастроф; военнослужащие; участники Великой Отечественной войны; нетрудоспособные граждане. Финансирование пенсий по государственному пенсионному обеспечению осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению не зависит от уплаты страховых платежей и предоставляется государством ограниченному кругу граждан в связи с обстоятельствами, которые признаются значимыми для установления соответствующих социальных гарантий. Например, в связи с длительным выполнением особо значимой для государства службы; участием в Великой Отечественной войне; в целях компенсации

---

<sup>60</sup> Собрание законодательства РФ, 17.12.2001, N 51, ст. 4831

вреда, нанесенного здоровью граждан радиационными или техногенными катастрофами, ответственность за которые берет на себя государство, и др.

Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ "О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации" не охватывает всех возможных случаев пенсионного обеспечения граждан за счет средств федерального бюджета. Положения, регулирующие вопросы осуществления государственного пенсионного обеспечения, содержатся и в иных нормативных правовых актах. Так, по отношению к кадровым военнослужащим и приравненным к ним в пенсионном обеспечении лицам положения этого Федерального закона носят общий характер, а непосредственно условия и нормы их пенсионирования содержатся в ином источнике пенсионного права - Законе Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. N 4468-1 "О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей"<sup>61</sup>.

Предоставление пенсионного обеспечения определенному кругу лиц за счет средств федерального бюджета традиционно для российского пенсионного права, и условия назначения таких пенсий в связи с пенсионной реформой не претерпели существенных изменений.

Напротив, вступление в силу Федерального закона от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (ред. от 28.12.2013 с изм. от 19.11.2015 г.) ознаменовало принципиально новый этап в развитии пенсионного права России, поскольку этот законодательный акт регулирует отношения, складывающиеся при

---

<sup>61</sup> Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 04.03.1993, N 9, ст. 328

предоставлении пенсий в совершенно иной пенсионной системе, которая концептуально отличается от дореформенной. Существовавшая распределительная пенсионная система трансформируется в систему, основанную на страховых принципах и включающую в себя распределительный и накопительный компоненты. При этом информационной базой новой пенсионной системы является персонифицированный учет пенсионных прав.

Принимая во внимание изложенное, Федеральным законом от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (ред. от 28.12.2013 с изм. от 19.11.2015 г.) изменены некоторые традиционные институты и понятия законодательства о пенсионном обеспечении, а также введены многие новые.

Например, теперь при определении права на трудовую пенсию используется не трудовой стаж, а страховой. Отличие второго из названных видов стажа от первого заключается в том, что в него включаются периоды работы и (или) иной деятельности, в течение которых уплачивались страховые взносы в ПФР, а не просто периоды трудовой деятельности без взаимосвязи с такой уплатой. Существенно трансформирован перечень и содержание так называемых не страховых периодов, то есть периодов, засчитываемых в стаж, но при этом не связанных с осуществлением работы и уплатой страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Впервые на законодательном уровне дается определение трудовой пенсии, под которой понимается ежемесячная денежная выплата в целях компенсации гражданам заработной платы или иного дохода, которые получали застрахованные лица перед установлением им трудовой пенсии либо утратили нетрудоспособные члены семьи застрахованных лиц в связи со смертью этих лиц. Из данной дефиниции можно вычленить основные признаки природы трудовой



пенсии, такие как: периодичность, компенсационность, возмездность, имущественный и страховой характер выплаты и др.<sup>62</sup>

Сама трудовая пенсия отныне может состоять из трех самостоятельных частей: базовой, страховой и накопительной. В связи с этим введены понятия расчетного пенсионного капитала и пенсионных накоплений.

Расчетный пенсионный капитал определяется как общая сумма страховых взносов и иных поступлений в ПФР за застрахованное лицо и пенсионные права в денежном выражении, приобретенные до 1 января 2002 года. Из этого следует, что данный капитал может состоять из двух частей. Только у граждан, которые начали работать после указанной даты, расчетный пенсионный капитал формируется из страховых взносов. У застрахованных лиц, начавших свою трудовую деятельность до 1 января 2002 г. и продолжающих работать, расчетный пенсионный капитал складывается как из страховых взносов, поступивших в ПФР после 1 января 2002 г., так и пенсионных прав в денежном выражении, приобретенных ими до указанной даты. Пенсионный капитал граждан, которые на момент начала реализации пенсионной реформы уже являлись пенсионерами и не работали, и вовсе состоит только из указанных пенсионных прав.

Именно поэтому закреплена статьей 30 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (ред. от 28.12.2013 с изм. от 19.11.2015 г.) оценка пенсионных прав, приобретенных до 1 января 2002 г., и механизм их конвертации (преобразования) в "живые деньги" представляет огромный интерес. Каждый гражданин, знающий этот механизм,

---

<sup>62</sup> "Комментарий к Федеральному закону от 17.12.2001 № 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской Федерации" (постатейный) (под ред. Ю. В. Белянина)

может определить: с какой суммой на своем индивидуальном счете он начал путь в новой пенсионной системе.

Без названной оценки граждане разного возраста находились бы в неравных условиях, поскольку не все из них могли бы за оставшееся до выхода на пенсию время сформировать достаточный расчетный пенсионный капитал, а установить общую сумму страховых взносов за период до 1 января 2002 г. фактически невозможно. При определении пенсионных прав в их денежном выражении на 1 января 2002 г. подсчитывается, какая пенсия полагалась бы конкретному лицу с учетом имеющегося у него трудового стажа и среднемесячного заработка при исчислении ее по нормам действовавшего до начала пенсионной реформы законодательства.

Принимая во внимание особую правовую природу накопительной части трудовой пенсии, носящую возмездно-эквивалентный характер, сумма пенсионных накоплений за период до 1 января 2002 г. не определяется, да и не может определяться.

Учитываются сведения о сумме расчетного пенсионного капитала и пенсионных накоплений на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица в системе персонифицированного учета ПФР, при этом данные о движении пенсионных накоплений отражаются в специальной части названного счета.

Неразрывно связано с понятиями расчетного пенсионного капитала и пенсионных накоплений понятие ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости. От этого периода напрямую зависят размеры указанных частей трудовой пенсии, поскольку они определяются путем деления суммы поступивших страховых взносов (соответственно расчетного пенсионного капитала и пенсионных накоплений) на его величину.

В Федеральных законах от 15 декабря 2001 г. N 166-ФЗ и от 17 декабря 2001 г. N 173-ФЗ "О трудовых пенсиях в Российской

Федерации" содержится очень важное для сохранения стабильности правового регулирования пенсионных правоотношений правило, согласно которому пенсии устанавливаются и выплачиваются в соответствии с данными Федеральными законами, а изменение условий и норм установления пенсий, а также порядка их выплаты может осуществляться исключительно путем внесения в них изменений и дополнений.

Новая пенсионная система основывается на более прогрессивной «накопительной» модели, когда работающее поколение платит взносы, которые не расходуются полностью на выплаты пожилым людям, а накапливаются, инвестируются и вместе с полученными от инвестирования доходами в дальнейшем используются для пенсионного обеспечения именно тех, кто осуществлял накопление.

Новая пенсионная система распространяется на тех граждан, которые начали трудиться с 01.01.2015 и стала двухуровневая: единая трудовая пенсия трансформируется в два вида пенсий: страховую и накопительную. Страховая часть пенсии, как и прежде, формируется за счет страховых взносов работодателей от фонда оплаты труда в размере 10 % от 22%.

Для расчета страховой пенсии по новым правилам вводится понятие «пенсионный балл» - каждый год трудового стажа с 2015 года оценивается в баллах или коэффициентах. Количество начисленных баллов за год трудовой деятельности зависит от общего трудового стажа, возраста выхода гражданина на пенсию; уровня официальной заработной платы, а также от того, отчисляются ли средства на накопительную часть пенсии или гражданин отказался от нее в пользу увеличения страховой. Дополнительно баллы будут начисляться за не страховые периоды жизни человека (нахождение в отпуске по уходу за

ребенком, уход за ребенком – инвалидом, прохождения срочной службы в армии, уход за гражданином старше 80 лет).

Минимальный размер «пенсионный балл» будет составлять 30 баллов, но не сразу. В 2015 году для назначения пенсии достаточно будет набрать 6,6 баллов, а вот в 2024 году уже как минимум 30 баллов, иначе гражданин останется без пенсии. При этом, к 2024 году обязательным требованием станет стаж в 15 лет (на сегодняшний день - достаточно иметь трудовой стаж 5 лет).

Сохранились «досрочные» пенсии, пенсии по выслуге лет, многодетным матерям и родителям детей-инвалидов.

Размер страховой пенсии нынешних пенсионеров будет так же пересчитан в соответствии с «личными баллами», но не может быть меньше, чем размер их трудовой пенсии полученной на 31.12.2014.

В других странах так же используются различные модели пенсионной системы: государственное социальное обеспечение, обязательное социальное страхование, личное пенсионное страхование и прочие варианты, которые построены по «накопительной» или «распределительной» схеме. Как правило, для безбедного существования пенсионера «базовых» государственных выплат недостаточно, поэтому наибольшая доля в пенсионной системе развитых стран приходится на добровольное страхование, которое складывается из поступлений от работодателей и работников, так называемые корпоративное и частное.

В заключении хотелось бы сказать, что в мире не существует идеальной пенсионной системы, единственным способом обеспечить действительно достойную старость – зарабатывать и откладывать себе деньги всю жизнь, ни на кого не надеясь, в том числе на государство.

К отдельной группе источников пенсионного права относятся акты, которыми устанавливаются не сами пенсии, а доплаты к ним. Принимая во внимание, что одним из юридических фактов,

необходимых для назначения такой выплаты, является факт назначения пенсии какого-либо вида, отношения по предоставлению доплат входят в предмет пенсионного права. Здесь отметим:

Как видим, действует достаточно много федеральных законов - источников пенсионного права. Кодификационного законодательного акта, регулирующего все отношения по пенсионному обеспечению, которые весьма многообразны, не существует. Вместе с тем, по мнению многих специалистов, в перспективе возникнет объективная необходимость кодификации всех пенсионных законов и принятия Пенсионного кодекса Российской Федерации. При этом не ставится под сомнение, что новые пенсионные законы вначале следует в течение достаточно длительного времени "обкатать" в правоприменительной практике и тем самым выявить возможные правовые коллизии и пробелы правового регулирования, прежде чем осуществлять процесс их кодификации.

Нормы пенсионного права часто закрепляются в подзаконных нормативных правовых актах, среди которых, в первую очередь, необходимо обозначить указы Президента Российской Федерации, поскольку Президент является главой государства (пункт 1 статьи 80 Конституции Российской Федерации). Указами Президента Российской Федерации устанавливаются как новые нормы, так и конкретизируются положения пенсионного права, уже закрепленные в федеральных законах.

Широкие полномочия по изданию нормативных правовых актов, которые регулируют правоотношения, возникающие при предоставлении пенсий, имеет Правительство Российской Федерации. В отношении трудовых пенсий Правительство Российской Федерации, например, определяет коэффициент индексации базовой части трудовой пенсии и ее периодичность, устанавливает порядок выплаты пенсий лицам, выезжающим (выехавшим) на постоянное

жительство за пределы Российской Федерации; списки работ, производств, профессий, должностей и специальностей и учреждений, с учетом которых устанавливается досрочно назначаемая трудовая пенсия по старости и правила исчисления периодов работы и назначения названных пенсий, и др.

Анализ существующей системы трудовых пенсий свидетельствует о том, что она не лишена недостатков. Многоуровневая система пенсионного обеспечения и использование накопительного компонента выгодна государству как длительный финансовый ресурс. Она увеличит объем внутренних инвестиций в экономику России. Однако хотелось бы, чтобы властные структуры не забывали конституционную формулу: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью», - и результаты экономического роста действительно повлияли бы на уровень пенсионного обеспечения граждан России.

Основной нормативный правовой акт, регламентирующий выплату пособия по безработице, - Закон РФ от 19.04.1991 N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (ред. от 29.12.2015)<sup>63</sup>.

По закону РФ от 19.04.1991 N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (ред. от 29.12.2015) безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней. Порядок регистрации безработных граждан определяется Правительством РФ. Безработным признается и инвалид, имеющий трудовую рекомендацию и заключение о характере и условиях доступного для него труда, выданное в установленном порядке, но не имеющий работы, ищущий ее и готовый приступить к ней.

---

<sup>63</sup> Собрание законодательства РФ, N 17, 22.04.1996, ст. 1915

Решение о признании гражданина безработным принимает орган занятости по месту его жительства не позднее 11 дней со дня предоставления им соответствующих документов (паспорта, трудовой книжки, документов, удостоверяющих профессиональную квалификацию, справки о среднем заработке и т.д.).

Некоторые граждане в силу закона не признаются безработными и, следовательно, не имеют права на получение пособия. К ним относятся следующие граждане: не достигшие 16-летнего возраста; которым в соответствии с законодательством назначена пенсия по старости или пенсия за выслугу лет; отказавшиеся в течение 10 дней со дня регистрации в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы от двух вариантов подходящей работы (включая работу временного характера), и впервые ищущие работу (ранее не работавшие), не имеющие профессии (специальности) - в случае двух отказов от получения профессиональной подготовки или от предложений оплачиваемой работы, включая работу временного характера (при этом одна и та же работа, профессиональная подготовка по одной и той же профессии (специальности) не может предлагаться дважды); не явившиеся без уважительных причин в течение 10 дней со дня их регистрации органы службы занятости для предложения им подходящей работы, а также не явившиеся в срок, установленный органами службы занятости для регистрации их в качестве безработных; осужденные к исправительным работам без лишения свободы, а так же к наказанию в виде лишения свободы<sup>64</sup>.

Основанием для выплаты пособия по безработице является признание гражданина в установленном порядке безработным.

Право на пособие по безработице признается за лицом, которое зарегистрировано в качестве безработного и не обеспечено иным, кроме заработной платы, источником дохода. Однако не все

---

<sup>64</sup> Право социального обеспечения/Под ред. Гусова К.Н. - М., 2010. — С. 196

необеспеченные безработные имеют право на это пособие. Причины отказа в этом праве достаточно разнообразны и не все применяются в законодательстве той или иной страны, либо применяются неодинаково.

Как условие возникновения права на пособие по безработице установлено наличие у безработного определенного трудового (страхового) стажа: в Чехии- 12 месяцев стажа за последние 3 года; в Польше- 180 дней; в Болгарии - 9 месяцев работы за последние 15 месяцев; в Венгрии - уплата страховых взносов в течение 360 дней. Из этих общих требований обычно предусматриваются исключения в отношении некоторых групп обеспечиваемых (например, выпускников школ, демобилизованных)<sup>65</sup>.

Право на пособие может быть связано с основанием прекращения трудового отношения и причиной расторжения трудового договора. Так, к примеру, говорится в законодательстве Румынии. Расторжение трудового договора работником в Болгарии влечет за собою обеспечение пособием по истечении 3 месяцев состояния на учете в качестве безработного и в пониженном размере (80% минимальной заработной платы). В Польше, Венгрии самовольно оставившие работу или уволенные без предупреждения по их вине не пользуются правом на обеспечение пособием в течение 90 дней после регистрации.

В каждой стране дано собственное решение о размере пособия с учетом, как правило, уровня вознаграждения за труд, трудового (страхового) стажа, продолжительности обеспечения, причины прекращения трудового отношения и нередко устанавливаются особые нормы обеспечения для некоторых групп безработных.

По закону РФ от 19.04.1991 N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" (ред. от 29.12.2015) пособие безработным

---

<sup>65</sup> Право социального обеспечения/Под ред. Гусова К.Н. - М., 2010. — С. 198



гражданам, уволенным из организаций по любым основаниям, устанавливается в процентном отношении к среднему заработку, исчисленному за последние три месяца по последнему месту работы, если они в течение 12 месяцев, предшествовавших началу безработицы, имели оплачиваемую работу не менее 26 календарных недель на условиях полного рабочего дня (полной рабочей недели) или на условиях неполного рабочего дня (неполной рабочей недели) с пересчетом на 26 календарных недель с полным рабочим днем (полной рабочей неделей). В этом случае величина пособия по безработице начисляется:

1. В первом (12месячном периоде) в первые три месяца безработицы — в размере 75% от их среднемесячного заработка (денежного довольствия), исчисленного за последние три месяца по последнему месту работы (службы); в следующие четыре месяца — в размере 60%; в дальнейшем — в размере 45%, но во всех случаях не выше величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации, и не ниже 30% этого минимума;
2. Во втором (12месячном) периоде выплаты — в размере 30% величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации.

Если гражданин признан безработным, но ранее не работал и впервые ищет работу, стремится возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва, уволен за нарушение трудовой дисциплины, отчислен за виновные действия с обучения, на которое был направлен органом службы занятости, и в некоторых других случаях величина пособия по безработице исчисляется:

1. В первом (6месячном) периоде выплаты — в размере 30% величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации;
2. Во втором (6месячном) периоде выплаты

— в размере 20% величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации.

Особые условия предусмотрены и для граждан, уволенных из организаций по собственному желанию (за исключением случаев, специально оговоренных в Законе о занятости населения в Российской Федерации, например, в связи с нарушением работодателем коллективного или трудового договора, в связи с болезнью, препятствующей продолжению работы в данной местности, и др.) и признанных безработными. В этом случае пособие по безработице начисляется:

1. В первом (шестимесячном) периоде выплаты — в размере 40% величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации;
2. Во втором (шестимесячном) периоде выплаты — в размере 20% величины прожиточного минимума, исчисленного в субъекте Российской Федерации.

Продолжительность выплаты пособия в каждом периоде безработицы не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев, за исключением лиц пред пенсионного возраста, для которых период выплаты пособия при определенных условиях может достигать 24 календарных месяцев.

Гражданам, которые подверглись воздействию радиации вследствие радиационных аварий и катастроф и признаны в установленном порядке безработными, к пособию по безработице выплачивается дополнительное пособие в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча.

В подавляющем большинстве (более чем в 80%) развитых стран с рыночной экономикой финансовая помощь безработным осуществляется на основе систем страхования по безработице. Подобные решения находятся в соответствии с рекомендацией Международной организации труда № 67, где говорится, что пособие по безработице должно выплачиваться в случае потери заработка в связи с безработицей застрахованного, обычно работающего лица, способного к систематической работе по какой-либо профессии и ищущего подходящую работу, или в связи с частичной безработицей.

Российским законодательством также предусмотрена возможность добровольного страхования на случай потери работы путем заключения соответствующего договора со страховыми организациями. Однако подобная практика пока не получила широкого развития.

Если ранее системы страхования по безработице охватывали только лиц наемного труда, то в последнее время наблюдается тенденция к расширению категорий населения, подлежащих страхованию от безработицы, включая лиц, которые работают не по найму, а занимаются индивидуальной трудовой деятельностью. Главным условием такого страхования является уплата страховых взносов. Фонды страхования по безработице в большинстве развитых стран мира формируются путем взносов предприятий (из фонда оплаты труда) и самих работников (с заработной платы). Так, до последнего времени в Германии из того и другого источников отчислялось по 3,15%; в Канаде — 3,29% из фонда оплаты труда предприятий и 2,35% с заработной платы работников; во Франции предприятия платили 4,2% величины фонда оплаты труда, а работники — 2,31% получаемой заработной платы; в Швеции и Италии фонд занятости формировался только за счет предприятий в

размерах 2,18 и 1,6% соответственно. В формировании фондов защиты от безработицы активное участие в ряде стран принимает государство. Так, в Японии государство покрывает 25—33% расходов на пособия по безработице. В других странах величина участия государства в расходах на страхование по безработице характеризуется следующими цифрами: Великобритания — 13%, США — 18%, Франция — около 35%, Швеция — в пределах 40%.

Государственная политика занятости в Российской Федерации проводилась в основном за счет средств Государственного фонда занятости населения Российской Федерации, который формировался за счет средств предприятий (отчислений 1,5% от фонда оплаты труда), незначительных штрафных санкций и небольшой финансовой поддержки, которая была оказана службе занятости бюджетами некоторых регионов. Финансирование мероприятий государственной политики занятости населения осуществляется из государственного бюджета.

Таким образом, "система социальной защиты" - это совокупность институтов и комплекс мер экономического, правового, организационного характера, которые направлены на предупреждение или смягчение негативных последствий для человека и его семьи при наступлении определенных социально значимых обстоятельств (в том числе социальных рисков), а также на сохранение приемлемого уровня их материального и социального благополучия<sup>66</sup>.

Следовательно, в целом система правового регулирования в сфере социальной защиты ограничено способных лиц, пенсионеров, безработных, лиц с семейными обязанностями, детей и подростков нуждается в совершенствовании. Можно уверенно сказать, что правовое регулирование сферы социального обеспечения в России

---

<sup>66</sup> Миронов Т. К. К вопросу об определении понятия «социальная защита» (правовой аспект)// Трудовое право 2008 г.

постепенно усовершенствуется и играет все более важную роль в социальной политике страны.

*Иглин А.В., Ильин А.А.*

## **НЕТИПИЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ**

Многими исследователями подмечен факт сближения юридических систем различных семей. Возникли вариации правовых систем, вобравшие черты и романо-германского, и общего права: шотландское право, право Филиппин и др.

В целом же во всех правовых системах современности определяющим фактором является развитие всех стран в направлении правового гражданского общества, вбирающего основополагающие ценности цивилизации.

«В современную эпоху в связи с возросшим значением международных связей и межкультурной коммуникации четко обозначилась тенденция интеграции и интернационализации политико-правовых систем государств на универсальном и региональном уровнях, их сближение рассматриваются сегодня как острейшая проблема современности. Различают области, созревшие для всеобщей интеграции, и те, в которых интеграция реальна лишь на региональном уровне. В качестве примера возможности всеобщей интеграции могут служить Всеобщая декларация прав человека и Международные пакты о правах человека (в рамках ООН)».<sup>67</sup> Г.К. Исаков высказывает мнение, что тенденция к интеграции и интернационализации политико-правовых систем государств носит положительный характер, но реализация выделенных тенденций является проблематичной с точки зрения правовой доктрины.

---

<sup>67</sup>Исаков Г.К. Политология прав человека. изд. 2-е. Семипалатинский государственный педагогический институт. Семипалатинск, 2006. С. 223.

Под интеграцией на универсальном уровне понимается интеграция правовых систем тех стран, которые принадлежат к различным регионам земного шара, к различным социально-политическим и правовым семьям. К универсальным относятся различные договоры и соглашения, имеющие наибольшее практическое значение, например Венская конвенция ООН о договорах международной купли-продажи товаров 1980 г. (участвуют 65 государств, в том числе Россия и другие государства СНГ), Нью-Йоркская конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений 1958 г., в которой участвуют 135 государств, в том числе Россия и другие государства СНГ.

Более благоприятные возможности для интеграции политико-правовых систем различных стран существуют на региональном уровне. На примере развития Европейского Союза четко обозначилась общемировая тенденция все большего сближения и взаимодополнения конституционного и международного права, прежде всего, в демократической стандартизации института прав человека и способов его защиты. Более 150 конвенций по правам человека сыграли важнейшую роль в процессах формирования единых правовых норм, интеграции правовых компонентов этих стран, оказали значительное влияние на политико-правовые системы государств. Особое внимание интеграции и гармонизации принципов и норм о правах и свободах человека уделил Хельсинкский заключительный акт СБСЕ (1975 г.).

Хельсинкская декларация впервые четко увязала проблему безопасности стран и народов целого континента с вопросом соблюдения прав человека. Это определило специфику деятельности ОБСЕ, ее гуманитарное направление и условие членства в ней. В европейской системе идет также поиск путей, средств и методов ограничения негативных последствий глобализации.

За годы международного сотрудничества в рамках универсальной и региональной систем высшим принципом современной политико-правовой системы стали права человека. Они стали центральной частью действующего законодательства современных демократических государств, их политико-правовых систем.

В отличие от других регионов европейские государства подходят к этапу наднациональной интеграции. «В перспективе, по-видимому, - отмечает В. Карташкин, - возможно и объединение существующих в Европе региональных органов в единую организацию, в которую войдут все государства Европейского континента. Глубинные различия в западноевропейских и восточноевропейских государствах стали стираться. Постепенно зреют политические предпосылки интеграции всей Европы, что неизбежно приведет к созданию единого европейского правового пространства».<sup>68</sup>

Очередным этапом политического процесса формирования единого европейского пространства стало вступление в апреле 2004 г. десяти государств Центральной и Восточной Европы, в т. ч. Венгрии, Литвы, Польши, Чехии и др. в Европейский Союз. Этому предшествовала напряженная работа по совершенствованию политической и экономической систем, приведению национального законодательства в соответствие со стандартами ЕС. Хотя процесс адаптации стран в общеевропейское пространство не обойдется без проблем и трудностей, все же главное политическое решение принято и 28 государств Евросоюза представляют собой мощную политическую и экономическую силу в мировом сообществе.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. С. 94.

<sup>69</sup> Лукашева Е.А. Права человека. 2-е изд., перераб. М., 2011. С. 514.

Практика европейской интеграции политико-правовых систем показывает, что государства, находящиеся на территории одного региона, имеющие много общего в истории и политических традициях, уровне социально - экономического развития, культуре, имеют больше реальных условий и возможностей для интеграции их политико-правовых систем. Этот опыт необходимо изучить, обобщить и использовать государствами других регионов с учетом своих особенностей (цивилизации, культуры, ценностей).

Степень интеграции на других континентах в отличие от Европы значительно ниже, что объясняется слабостью других региональных систем защиты прав человека. В рамках СНГ, которое объединяет 12 постсоветских государств, принято свыше 120 документов, среди которых реализована лишь третья часть. Низкий уровень ратификации актов, отсутствие эффективных органов контроля, слабость интеграционных институтов, политизация этнической идентичности показывают, что взаимоотношения стран СНГ не выходили в 90-е годы за рамки межгосударственного сотрудничества.

На активизацию интеграционных процессов, содействие государствам в гармонизации законодательства стран СНГ в области прав человека направлена была деятельность Межпарламентской Ассамблеи (далее - МПА) стран - участниц СНГ, занимающей ведущее место в системе СНГ и получившей в январе 1996 г. статус официального межгосударственного органа. За это время возросла роль МПА в разработке согласованных подходов к решению проблем соблюдения основных прав и свобод человека, социальной политики, гуманитарного сотрудничества. Парламентские делегации МПА серьезное внимание придавали вопросам реализации прав и свобод человека, какие бы разнообразные аспекты при этом ни затрагивались. Первым документом, принятым МПА еще в 1992 г., стал



рекомендательный законодательный акт «О согласованных принципах регулирования гражданства», сыгравшим большую роль в урегулировании межгосударственных отношений по проблемам приобретения гражданства. Предпринимаемые Советом Межпарламентской Ассамблеи в рамках Содружества Независимых Государств усилия в сфере прав человека направлены на обеспечение их всеобщего уважения и эффективному осуществлению многосторонних договоренностей.

Важным средством гармонизации и демократизации правовой политики и законодательства государств на региональном уровне стали модельные законы. Согласно Регламенту Межпарламентской Ассамблеи СНГ (ст.150) под модельным законом понимается рекомендация законопроекта Ассамблеей парламентам стран-участниц, принимаемая в целях согласования правовой политики и сближения законодательства.<sup>70</sup> Процесс выработки механизма межгосударственного урегулирования соблюдения прав человека многогранен и включает ряд сфер и областей, определяющих, в первую очередь, специфику и сферу деятельности постоянных комиссий МПА по правовым вопросам, социальной политике и правам человека, обороне и безопасности, внешнеполитическим проблемам. Например, Комиссия МПА по правовым вопросам инициировала принятие МПА моделей уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного кодексов, которые были использованы при принятии основных законодательных актов всех стран СНГ. По инициативе постоянной Комиссии МПА по социальной политике и правам человека были приняты модельные законы о защите гражданских лиц и прав военнопленных, минимальном потребительском бюджете, миграции трудовых

---

<sup>70</sup> Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 1992 года (ред. от 18.03.94).

ресурсов в странах СНГ и ряд других законов, которые в той или иной степени защищают тех, чьи права были нарушены. Принятые Ассамблеей модельные законодательные акты играют роль своеобразных ориентиров и во многом способствуют как формированию национальных правовых систем стран Содружества, так и их сближению. Важным этапом в этом процессе стало принятие Хартии социальных прав и гарантий граждан независимых государств. Много сделано Межпарламентской ассамблеей СНГ по унификации законодательства стран Содружества в сфере борьбы с международным терроризмом. Но в целом, существовавшая уникальная возможность для формирования нового единого демократического, интеграционного законодательства и единой правовой политики не была в полной мере использована. Ко второй половине 90-х годов уже была достаточно ощутимой разница законодательства стран СНГ.

Процесс интеграции политико-правовых систем стран Содружества Независимых Государств имеет немало проблем и противоречий. Страны СНГ в 90-е гг. ошибочно противопоставляли понятия национальной государственности и интеграции, которые рассматривались как несовместимые. Политическое руководство стран СНГ не имело четких представлений о последовательности передачи полномочий интеграционным органам, не выработало оптимального механизма принятия и, главное, реализации решений. Рыхлость и слабость СНГ привели к созданию других региональных объединений (формируются и имеют значительный созидательный потенциал новые организации безопасности и сотрудничества, такие как ШОС и СВМДА). Некоторые считали, что в связи с появлением других региональных объединений СНГ развалилось, хотя создание новых структур свидетельствует о поиске оптимальных моделей интеграции. Интеграция должна рассматриваться, на наш взгляд, как

эволюционный процесс взаимодействия государств с последовательным расширением сотрудничества по мере согласования взаимных интересов на реалистической основе.<sup>71</sup>

Если экономическая интеграция на постсоветской территории получила в определенной степени заметное развитие, то политическая интеграция постсоветских государств оказалась мало-результативной. Страны СНГ, несмотря на общее прошлое, предприняли неудачную попытку создать свой региональный механизм защиты прав и свобод человека. В соответствии со статьей 33 Устава СНГ в 1993 г. была создана Комиссия по правам человека СНГ, которая должна была стать консультативным органом Содружества и наблюдать за выполнением обязательств по правам человека, взятых государствами-членами в рамках Содружества. В мае 1995 г. принята Конвенция по правам человека СНГ. Среди государств-участников ее тогда не подписали Казахстан, Азербайджан, Туркменистан, Узбекистан, Украина. Это серьезно затруднило процесс расширения и укрепления сотрудничества в области прав и свобод человека, сближения правовых норм и принципов в странах СНГ с международными стандартами прав человека.

Практика последних лет показала, что Конвенция СНГ о правах и свободах человека фактически не действует, а Комиссия по правам человека не выполняет возложенные на нее функции. В связи с этим Совет Межпарламентской Ассамблеи обратился к парламентам стран СНГ с просьбой ускорить ратификацию Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека и рекомендовала рассмотреть вопрос о

---

<sup>71</sup> Шумский Н.Н. Интеграция постсоветских государств: возможности и перспективы развития. Белорусский журнал международного права и международных отношений. М., 2000. № 3. С. 1.

присоединении к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.<sup>72</sup>

Следует отметить, что страны СНГ и Балтии, ратифицируя международные соглашения, в том числе и европейскую Конвенцию, берут на себя серьезные обязательства в рамках европейской региональной системы (например, отмену смертной казни). В то же время эти страны очень осторожно подходят к ратификации Конвенции СНГ, которая возлагает менее серьезные обязательства, имеющие рекомендательный характер. На постсоветском пространстве присоединение и ратификация того или иного международного договора или соглашения по правам человека не означает еще их реализации в практической сфере. Так, Узбекистан, Кыргызстан, Туркменистан, Таджикистан более активны в плане ратификации международных договоров, однако реальный процесс реализации прав человека в этих государствах заметно отстает от признанных международных стандартов. Важной проблемой СНГ является не только скорейшая ратификация международных соглашений по правам человека, но и, главным образом, их всемерная реализация.

В целом, в СНГ наблюдаются во многом общие политико-правовые процессы, связанные с утверждением прав человека: становление и развитие национальных учреждений по правам человека (Уполномоченные по правам человека - омбудсмены, Комиссии по правам человека при Президенте), реформирование судебных и правоохранительных органов и др. На двусторонней и многосторонней основе решаются вопросы, имеющие транснациональный и трансграничный характер (миграция, проблемы

---

<sup>72</sup> Заключительный документ "круглого стола" руководителей государственных правозащитных ведомств стран СНГ. 10-13 октября 2000. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://pravo.kulichki.com/zak/megd/megd01326.htm> (дата обращения: 25.04.2015).

беженцев и вынужденных переселенцев, защита семей, материнства и детства, предотвращение торговли людьми, облегчение информационного, культурного обмена и др.). Многими руководителями государственных правозащитных институтов СНГ осознана необходимость разработки новых многосторонних актов, которые устанавливали бы принципы защиты прав и свобод человека, создания новых транснациональных механизмов защиты прав граждан на основе международных стандартов. Итак, приоритетным направлением интеграционных процессов в СНГ является формирование единого политико-правового пространства в регионе. При сохранении определенных различий в политико-правовых системах важно достигнуть на основе общих правовых принципов и норм в области прав человека единой политики, направленной на реальную защиту прав человека.<sup>73</sup>

Опыт европейской интеграции, попытки интеграции политико-правовых систем других континентов и регионов мира показывают, что именно права и свободы человека способны стать средством и стимулом сближения политико-правовых систем, принципов и норм. Если на начальном этапе гармонизации и сближения национальных правовых систем европейского региона предпочтение отдавалось группе социальных и экономических прав, то на рубеже XX - XXI вв. - гражданских и политических прав (особенно ярко эти процессы прослеживаются в рамках ОБСЕ), что содействовало выравниванию уровня обеспеченности прав человека первого и второго поколения.

В СНГ процессы гармонизации и интеграции политико-правовых систем происходят при приоритете группы социальных и экономических прав. Вместе с тем, будучи членами ОБСЕ, многие государства этого региона внесли существенные демократические

---

<sup>73</sup> Моршачова Т.Г. Конституционная защита прав и свобод граждан судами Российской Федерации. Сравнительное конституционное обозрение. М., 2004. № 4. С. 127.

изменения в законодательство о гражданстве, выборах, средствах массовой информации, государственной службе, свободе совести и др. с целью обеспечить гражданские и политические права и свободы. Можно полагать в определенной степени о параллельном процессе закрепления прав первого и второго поколения, как во внутреннем законодательстве СНГ, так и в региональных и межгосударственных нормативно-правовых актах.<sup>74</sup>

Формирование на международном уровне единого политико-правового пространства выступает реальным инструментом демократизации международных отношений. Между тем процессу интеграции, особенно в государственно-политической сфере противостоят силы, опирающиеся на тоталитарные и авторитарные режимы, которые для сохранения своего господства провоцируют межгосударственные войны, межнациональные и межрелигиозные вооруженные столкновения, осуществляют геноцид и этнические чистки, грубо нарушают международное право и права человека. Как показали события последних лет, необходимость интеграции политико-правовых систем государств актуализируется с нарастанием глобальных проблем (международная безопасность, экология, демография и освоение космоса) и угрозой глобальной катастрофы.

Как указал в своей прямой речи В.Д. Зорькин «Еще сложнее идут процессы формирования единого правового пространства в рамках Совета Европы. Здесь основная нагрузка по гармонизации национальных правовых систем ложится на Европейский суд по правам человека»<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Гусейнов О.Р. Международная экономическая интеграция в сфере международного права. [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7080:2015-02-26-09-22-04&catid=109:2010-06-17-09-48-32](http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7080:2015-02-26-09-22-04&catid=109:2010-06-17-09-48-32) (дата обращения 24.04.2015)

<sup>75</sup> Зорькин В. Д. Верховенство права и императив безопасности. Российская газета. **Федеральный выпуск №5782 (109)**. М., 2012. С. 2.

Распространение интеграционных процессов и вместе с этим повышение роли международного фактора настоятельно требуют по-новому поставить вопрос о государственном суверенитете и праве каждой национальности на самостоятельную государственность, о соотношении этих принципов. Важнейший вопрос современности - это содержание и степень независимости, суверенитета. При любом уровне независимости страны в современном целостном мире государства всегда будут взаимозависимы, хотя и суверенны, поскольку не существует абсолютной независимости государств, как не существует и абсолютной свободы человека.

Как показывает история, довольно часто диктаторские и авторитарные режимы для оправдания произвола внутри страны и агрессии прибегают к абсолютизации суверенитета государственной власти. К примеру, руководство Китая считает, что основой реализации прав граждан является государственный суверенитет. Если не обеспечен суверенитет государства, не может быть и речи о правах его граждан.

Таким образом, с одной стороны, демократизация политико-правовых систем выступает как условие реализации международных стандартов прав человека; с другой стороны, международные стандарты являются важнейшим инструментом демократизации и интеграции государств, их политико-правовых систем. Сотрудничество государств на региональном уровне не только дополняет деятельность государств на универсальном уровне, но и, в свою очередь, вносит вклад в демократизацию международных отношений в области прав и свобод человека. Обеспечение прав и свобод человека выступают одновременно и важнейшим средством и целью демократической политико-правовой интеграции государств. При этом процессы гармонизации и интеграции политико-правовых

систем должны происходить на основе уважения ценностей и национальной специфики.<sup>76</sup>

Правовая интеграция, с одной стороны, позволяет национальным системам развиваться не обособленно, а согласованно, с взаимным обменом социально-правовым опытом и основными достижениями, с другой, - сглаживает противоречия между национальными системами, что значительно способствует сотрудничеству государств в экономической, политической, культурной сферах при международном общении.

Под внешней (межгосударственной) правовой интеграцией Е.Г. Потапенко предлагает понимать особый уровень правовой интеграции, направленный на сближение и объединение социальных систем на базе общих принципов, целей, стандартов, методов и средств правового регулирования, результатом и основной целью которого выступает формирование социальной системы высшего порядка.<sup>77</sup>

Итак, можно выделить следующие особенности правовых систем стран Латинской Америки. В области частного права правовые системы латиноамериканских стран выделяют в две группы. В первую группу следует отнести правовые системы, которые практически полностью восприняли Французский гражданский кодекс и ограничились лишь его переводом. Сюда можно отнести Гражданские кодексы Гаити (1825 г.), Боливии (1830/1975 гг.), Доминиканской республики (1845/1884 гг.) и, с некоторыми оговорками, Мексики (1870/1884, 1928/1932 гг.). Вторую группу составляет Гражданский кодекс Чили (1855 г.), который, несмотря на значительные заимствования из ГК Франции, подобно Гражданскому кодексу

---

<sup>76</sup> Потапенко Е.Г. Теоретические основы правовой интеграции автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 46.

<sup>77</sup> Там же С. 14.



Аргентины, представляет собой вполне самостоятельное и оригинальное творение южноамериканского законодательства.

«Что отличает латиноамериканское право от романо-германской системы? Это, прежде всего, сфера публичного права. Если, завоевав государственную независимость, страны Латинской Америки в поисках модели частного права обратили взоры к Европе, то конституционный образец они нашли в США»<sup>78</sup> - утверждает Тихонов А.А.. Конституции этих стран заимствовали американскую форму правления – президентскую республику, а так же другие конституционные институты. У молодых государств Латинской Америки просто не было иного выбора. Конституция США была в то время единственной писаной действующей Конституцией. Восприятие американского конституционного образца и дает основание говорить о дуализме латиноамериканского права, о соединении в нем европейской и американской моделей. С последней, связано особое внимание конституций латиноамериканских стран к институту судебного контроля за конституционностью законов, дополненное использованием таких процедур (например, ампаро, заимствованное в испанском праве), которых не знает американская модель судебного конституционного контроля.

Четыре латиноамериканских государства являются федерациями – Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Мексика, и, характеризуя право этих стран, следует учитывать разграничение компетенции между федерацией и ее членами. Можно сказать, что основная компетенция принадлежит федерации.

Ученые-юристы подчеркивают, что при изучении политической системы латиноамериканских стран во многих отношениях не следует отождествлять юридические формы с социальными реалиями.

---

<sup>78</sup>Тихонов А. А. Система источников права в буржуазных странах Латинской Америки. М., 1985. С. 198.

Очевидно, это общее для всех стран положение в отношении латиноамериканских стран звучит особенно остро уже хотя бы потому, что в жизни этих стран значительное место занимают периоды военных режимов, чрезвычайных положений и т.п.

Латинская Америка сегодня освобождается, по-видимому, от пассивного подражания иностранным политико-правовым моделям. Усиливается тенденция учреждения и развития государственно-правовых и общественно-политических институтов местного, национального происхождения. Тексты конституций стали конкретно и более гибко учитывать изменяющиеся социально-экономические условия, а также политическую обстановку в мире вообще и в Латинской Америке в частности.

Усиливается региональное и одновременно взаимное правовое влияние стран Латинской Америки. Бразилия стремится к региональной интеграции с целью образования Латиноамериканского Содружества Наций.

К особенности правовых систем Скандинавских стран можно отнести то, что их правовые системы принято делить на две группы.

Первая включает Данию, Норвегию и Исландию, право которых исторически развивалось на основе почти идентичных по своему содержанию компиляций датского и норвежского права, осуществленных во второй половине XVII века. Во вторую группу входят Швеция и Финляндия, где в 1734 г. был введен закон шведского государства. Несмотря на то, что в соответствии с Фридрихсгамским мирным договором 1809 г., завершившим русско-шведскую войну 1808–1809 гг., Швеция потеряла Финляндию, влияние шведского права в этой стране остается значительным и до настоящего времени.

Взаимопроникновение правовых систем обеих этих групп очевидно. Это объясняется следующими причинами:

1) длительные взаимные исторические связи и этническая близость данных государств;

2) почти полное отсутствие во всех этих странах рецепции римского права, оказавшего существенное влияние на развитие правовых систем стран континентальной Европы;

3) отсутствие кодексов, систематизирующих отдельные отрасли права так, как это было сделано в романо-германской правовой семье;

4) проходящий уже более 100 лет процесс унификации права стран Скандинавии.<sup>79</sup>

Анализ современных правовых систем Скандинавских стран показывает некоторую общность скандинавского и романо-германского права. Прежде всего, она проявляется в сходстве источников правового регулирования. В скандинавских странах закон является основным источником права, а суды формально не могут, разрешая конкретный спор, создавать правовые нормы. В этом вопросе обнаруживается наиболее существенное различие между системами скандинавского и общего права.

Вместе с тем следует признать, что роль суда в Скандинавских странах традиционно весьма значительна. Никогда функции судьи не сводились здесь исключительно к применению норм законодательства. Судья в Скандинавских странах обладает большой свободой в толковании положений, содержащихся в законах и договорах.

В Швеции суды низших инстанций практически во всех случаях неукоснительно следуют решениям, принимаемым вышестоящими судебными органами, в первую очередь, решениям Верховного суда, признавая их авторитетным изложением действующего права.

Роль судебной практики в последние годы заметно растет. В Швеции, согласно закону 1971 г., Верховный суд рассматривает такие

---

<sup>79</sup> Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. М., 2003. С. 182.

дела, которые представляют интерес с точки зрения установления определенных направлений правоприменительной деятельности. Таким образом, признается обязательность решений Верховного суда для всей судебной системы. В конечном счете - к расширению дискреционных полномочий судей приводит получающая все большее распространение практика включения в законы неопределенных норм. В Швеции они получили название «общих оговорок». Сами шведские юристы оценивают развитие законодательной техники «общих оговорок» как «разновидность делегирования законодательной власти судебным органам».<sup>80</sup>

Указанная тенденция отчетливо просматривается в эволюции системы источников во всех странах романо-германской семьи.

Скандинавское право использует общие юридические концепции романо-германского права. Система подготовки юридических кадров сходна с системой высшего юридического образования, принятой в континентальной Европе. Все это результат влияния римского, а затем французского и германского права.

В первые десятилетия XIX столетия сильное воздействие на право стран Северной Европы оказывала французская правовая система.

Швеции в 1826 г. был даже подготовлен проект Гражданского кодекса, составленный по образцу Кодекса Наполеона, но он так и не стал действующим актом.

В конце XIX – начале XX в. потребности модернизации права заставили скандинавских юристов обратиться к опыту Германии. Практически все шведские профессора права получали в этот период профессиональную подготовку в германских университетах. Однако теоретические взгляды пандектистов не были восприняты скандинавскими юристами. Скандинавские страны отказались от

---

<sup>80</sup> Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. М., 2003. С. 185.

кодификации гражданского права по образцу ГГУ, так как последнее содержало большое число отвлеченных понятий, чуждых традиционному функциональному подходу к праву скандинавских юристов. Вскоре здесь возобладало социологическое направление, получила поддержку теория социальных функций, разработанная французскими юристами.

Ряд характерных особенностей скандинавского права отличает его от романо-германской семьи. Во-первых, скандинавскому праву неизвестно деление права на публичное и частное, а также на отрасли. В этом оно похоже на правовую семью общего права. Во-вторых, скандинавское право не кодифицировано. Формально в этих странах продолжают действовать законы, первоначально охватывавшие весь нормативный материал, но по названным выше причинам их никак нельзя отождествлять с кодификациями в странах романо-германской правовой семьи.

Некоторые элементы правовых систем Скандинавских стран, пожалуй, ближе к системе общего права, чем к романо-германской правовой семье. В частности, законодатель в Скандинавских странах долгое время избегал пользоваться нормами с высоким уровнем обобщения. Гражданский процесс и уголовный регламентируются здесь одними и теми же правилами.

Объединяет скандинавское и общее право прагматический подход к праву, правовым понятиям и конструкциям. Это последнее обстоятельство в определенной степени и объясняет успех, которым пользуются в Скандинавских странах после Второй мировой войны американские концепции школы правового реализма. Растущее воздействие американского права проявляется также в заимствовании в последнее время отдельных юридических конструкций, понятий из американского права, например в сфере деликтной ответственности, страхования и т.д. Да и методы преподавания юридических

дисциплин в учебных заведениях Скандинавии все сильнее напоминают американскую систему правового образования.<sup>81</sup>

Более религиозным является индусская правовая система - это право общины, исповедующей индуизм в Индии и других странах Юго-Восточной Азии и Африки. Главной чертой индусского права является его органическая связь с религией.

«В индуистских книгах, именуемых шастрами, изложены предписания, нормы поведения людей, обеспечивающих добродетели, угодную Богу жизнь в обществе. В шастрах выражены религиозно-философские, социо-нормативные основы жизни, которые включают дхарму (наука как вести себя, предписания о добродетелях), артху (наука о пользе, политике), каму (наука удовольствий). Дхарма имеет приоритетное значение в определении поведения человека в кастовом строе Индии. Дхарма - это и реализация предписаний обязанностей людей без различия их на моральные или правовые. Дхарма осуждает греховное поведение, нарушения общественного порядка» - утверждает Саидов А.Х.<sup>82</sup>

Трактаты, в которых изложены дхармы, называются дхармашастры. Их очень много. Широко известны такие дхармашастры, как законы Ману («Манавадхармашастра»), законы Яджнавалкья, законы Нарада, составленные примерно в период между II-I веками до нашей эры и III-IV веками нашей эры. Комментарии дхармашастр содержатся в сборниках, именуемых нибандхазы. Дхарма допускала следование обычаям, а также рекомендовала индусам руководствоваться в поведении совестью и справедливостью.

Индусское право существенно изменилось в годы колониального господства Англии в Индии. Оно претерпело определенную деформацию, была ограничена сфера применения

---

<sup>81</sup> Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. М., 2003. С. 194.

<sup>82</sup> Саидов А.Х. Сравнительное правоведение. М., 2003. С. 196.

индусского права. Но и в современных условиях индусское право продолжает действовать. К нормам индусского права, реально действующим по отношению к индусам, в современных трудах правоведов причисляют регламент личного статуса, включая семейные правоотношения, несовершеннолетие и опеку, родство, усыновление, семейную собственность, наследование, религиозные институты, совместную собственность, элементы договорного права.

В современный период индусское право - это совокупность норм, применяемых только к индусской части населения Индии. Индусское право и право Индии в современных условиях - это не одно и то же. Различия здесь примерно такие же, как различия между мусульманским правом и правом отдельной мусульманской страны. Право Индии - это национальное право, совокупность норм, действующих на территории всего государства, это индийское право. Нормы индийского права обязательны для всех проживающих в Индии граждан независимо от их национальности, религии. Индийское право сложилось еще тогда, когда страна находилась под управлением Англии. В формировании и развитии индийского права большая роль принадлежит законодательным актам, созданным для Индии англичанами, использовавшими ценности общего права. Создание права на светской основе было лучшим способом регулирования отношений людей в стране, где действовало индусское и мусульманское право. В тот же период были проведены работы по систематизации законодательства, созданы кодексы.

В свою очередь мусульманская правовая система представлена странами, где государственной религией является ислам различных течений: Афганистан, Пакистан, Иран, Ирак, Тунис, Марокко, Сирия, Ливия, Саудовская Аравия, Судан и некоторые другие.

Данная правовая система имеет теологическую основу, основываясь на идее божественного происхождения государства и права. Мусульманское право - шариат - это система правовых норм, основанная на исламе. Для него характерна чрезвычайно объемная сфера нормативного регулирования, широко охватывающая и частную жизнь людей. Согласно исламу истинный создатель права - Аллах, передавший его через своего пророка Мухаммеда. Таким образом, в праве проявляется воля Всевышнего.<sup>83</sup> Нормы мусульманского права основываются на вере и не должны иметь логического, рационального обоснования. Поскольку они считаются божественным откровением, какое-либо их изменение, отмена, правка законодателем не допускается. Задача законодателя - открывать в исламских источниках нормы права, а не формировать их заново.

Система источников мусульманского права носит четырехзвенный характер:

Коран - речи и проповеди Пророка Мухаммеда, изложенные в стихотворной форме;

Сунна - биографическое описание жизни и деятельности Пророка, собрание преданий о его поступках и высказываниях;

Иджма - общепризнанные толкования и разъяснения Корана и Сунны, даваемые религиозными деятелями - муфтиями, судьями - кади и исламскими учеными-правоведами, а также по вопросам, которые не нашли ответа в этих источниках;

Кийас - суждение по аналогии.

Таким образом, помимо законодательства и судебных прецедентов в мусульманском праве большую роль играют доктринальные источники права. При отправлении правосудия судья не обращается напрямую к Корану или Сунне, а ссылается на

---

<sup>83</sup>Демин А.В. Теория государства и права: Курс лекций. М., 2004. С. 162.



общепризнанное мнение авторитетного исламского правоведа. В целом, правосудие отличается простотой, меньшей формализацией по сравнению с романо-германскими и англосаксонскими правовыми системами.

Мусульманскому праву присущи ортодоксальность, традиционный - консервативный характер, оно мало поддается модернизации и реформированию. Кроме того, его характеризуют казуистичность, несистематизированность, абсолютный приоритет обязанностей и запретов перед дозволениями.<sup>84</sup>

Так же некоторые ученые выделяют славянскую правовую семью. Славянская правовая семья — понятие, используемое в специальной литературе для характеристики самобытных черт группы правовых систем, преимущественно по их этногеографическому принципу. На целесообразности выделения славянской правовой семьи настаивал уже русский дореволюционный государствовед и теоретик права Н. М. Коркунов.

В новейшей отечественной литературе эта идея обсуждается в связи с анализом типологических особенностей правовой системы России. Сторонники этого подхода отстаивают за Россией особую правокультурную самобытность и на этой почве пытаются вывести ее из «исконных культурно-правовых основ» права, из специфических особенностей славянской правовой семьи, образованной странами славянского этнического происхождения. С учетом этого обосновывается вывод о том, что российская правовая система в будущем должна идентифицироваться в качестве основы правовой семьи как восточнославянских, так и тюркских народов бывшего Союза.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Годнева Т.Ю., Котова К.А., Лисова С.Ю. Правоведение. М., 2008. С. 26.

<sup>85</sup> Синюков В.Н.. Правовые семьи. Проблемы теории государства и права. М., 2012. С. 176.

Такие суждения — отнюдь не бесспорные. Этнографические факторы, несомненно, оказывают влияние на право. В то же время право нельзя ограничить национальными границами, территорией данного государства либо сопредельных государств. Право не терпит изоляции. Ему более чем государству, религии, политике свойственна преемственность. Стремление, уже представителей исторической школы сравнивать право с языком не только по происхождению, но и по содержанию, придавало ему национальную окраску, национальную самобытность, представляется беспочвенным, опровергаемым фактом истории правового развития.

В этой связи, как заметил наиболее авторитетный представитель компаративистики Рене Давид, «нужно преодолеть живучую идею о том, что право — это национальное явление». Достаточно взглянуть на системы права государств бывшего Союза ССР (Украину, Молдову, Грузию, не говоря уже о прибалтийских государствах), чтобы ощутить влияние европейского права как в публичной так и в частноправовых областях этих стран. Дело, конечно, не обстоит так, чтобы перенести на российскую почву дух европоцентризма.

Вместе с тем фактор интеграции, пронизывающий социально-политическую и экономическую жизнь современных государств, все более ощутимо сказывается в правовой сфере, в особенности в законодательстве, придает свойства более или менее унифицированного регулятора. По мере укрепления основ конституционного строя, осваивается судебная система, профессиональное юридическое образование. В то же время менее всего подвержена внешнему влиянию духовно-правовая область, воздействие национального фактора на которую весьма заметно. Правовая ментальность нации с этой точки зрения может выступать как консервативной силой, так и фактором прогрессивного правового развития.

Существует две точки зрения, дающих ответ на вопрос, к какой же правовой семье принадлежит российское право.

Большинство ученых придерживается точки зрения, согласно которой российское право вышло из романо-германской правовой семьи (имеется в виду дореволюционный период развития российской национальной семьи), и после метаморфоз, произошедших с ним в советский период, продолжавшийся несколько десятилетий, оно постепенно возвращается в эту семью права.

Вторую точку зрения отстаивает Рассказов Л.П.: «Правовая система нашего государства выступает в качестве центрального звена славянской правовой семьи».<sup>86</sup>

Самобытность русской государственности состоит в традиционном вмешательстве государства во все сферы общественной жизни (право в России в основном формируется государством, по крайней мере связь права с государством всегда была тесной).

У славянской группы стран прослеживаются общие условия экономического развития (большое место занимают коллективные формы хозяйствования).

Отмечается и особый тип социального статуса личности (отсутствует четкое разделение границ между интересами личности и государства). Славянские страны имеют культурно-историческую общность. Им присущи и морально-психологическая общность (добродота, трудолюбие, коллективистское сознание и др.), и религиозно-этическая общность (в этих странах доминирует православная ветвь христианства).<sup>87</sup>

Однако, думается, это относится к характеристике сознания людей вообще и правосознания в частности. Все вышеперечисленное

---

<sup>86</sup>Рассказов Л. П. К вопросу о месте Российской правовой системы в юридической географии мира. Научный журнал. КубГАУ. №95(01). 2014. С. 6.

<sup>87</sup> Рассказов Л.П. Тип цивилизации в постсоветской России. Уфа. № 2. 2006. С. 180.

к праву как системе обязательных норм, а тем более к юридической технике, имеет косвенное отношение.

В Российской Федерации происходило становление принципиально новых экономических отношений, основанных на принципах либеральной экономики. Внедрялись такие общепризнанные демократические институты, как действительная свобода печати, свобода выбора рода деятельности и др. Такой вектор развития был predetermined волей большинства российского народа, его желанием, может быть, еще не до конца осозанным, не оставаясь в стороне от основных тенденций движения мировой цивилизации.

*Тимонина Е.А.*

## **СУВЕРЕНИТЕТ НАРОДА И ФОРМЫ ЕГО ПРОЯВЛЕНИЯ**

Суверенитет можно причислить к числу наиболее сложных социальных образований, играющих в истории многозначную, но противоречивую роль. Термином «суверенитет» определяют как некие свойства экономики, политических процессов, социальной жизни, национальных групп и даже статуса человека. Причём иногда утверждение в одном направлении исключает его подобным утверждением в другом.

Существует несколько разновидностей суверенитета, о взаимосвязи которых будет сказано чуть позже. Как уже было отмечено, на понятие «суверенитет» можно взглянуть с разных сторон, что означает наличие множества определений этого слова. Вот некоторые из значений категории «суверенитет»:

***Суверенитет*** (фр. *souverainete* - верховная власть) –  
верховенство и независимость власти.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Большой юридический словарь/ Яковлев В. А. Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. - М.: Инфра-М, 1997. - 790 с.

**Суверенитет** (sovereignty) – право на политическое верховенство, не подчинённое какой-либо более высокой власти, при принятии и проведении в жизнь политических решений.<sup>89</sup>

**Суверенитет** (Souverainete, suprema potestas) – верховенство, совокупность верховных прав, принадлежащих государству или его главе.<sup>90</sup>

Это лишь три точки зрения, коих у данного определения значительно больше. Это наглядно доказывает, насколько интересна эта тема в исследовании.

Как я отметила ранее, не смотря на столь широкую градацию понятия «суверенитет» выделяют три основных подвида:

### **1) Суверенитет государственный**

Выражается в верховенстве власти внутри страны, а так же её независимости во внешней сфере. Это означает полноту судебной, законодательной и исполнительной власти государства на его территории, которая исключает подчинение властям иностранных государств, в том числе в сфере международного общения (за исключением случаев добровольного и ярко выраженного согласия на ограничение своего суверенитета со стороны государства). Идеологом теории государственного суверенитета считается француз Жан Боден (1530—1596), автор обширного труда "Шесть книг о республике".<sup>91</sup>

### **2) Национальный суверенитет**

Полновластие нации, а так же политическая свобода, наличие реальной возможности определять характер своей национальной жизни и в первую очередь способность политического самоопределения, вплоть до образования собственного государства.

---

<sup>89</sup> Политика: толковый словарь / Д. Андерхилл, С. Барретт, П. Бернелл, П. Бернем и др.; общ. ред. д.э.н. И. М. Осадчая. М.: ИНФРА-М; Весь мир, 2001.

<sup>90</sup> Энциклопедия Брокгауза и Ефрона. — С.-Пб.: Брокгауз-Ефрон. 1890—1907.

<sup>91</sup> «Шесть книг о государстве» Книга VI. Глава VI. / Жан Боден - Тюмень: Мандр и К - 2007. - С. 235-240.

Идеи национального суверенитета возникли на пике освободительной борьбы народов, когда была поставлена под сомнение власть империй и подданные в колониях стали требовать права на самостоятельность и, соответственно, государственность.

### **3) Народный суверенитет**

Принцип конституционного строя, характеризующий полновластие многонационального народа, обладание политическими и социально-экономическими средствами для свободного осуществления власти, управления делами общества и государства. Этот принцип присущ всем демократическим государствам. В обоснование понятия народного суверенитета возникшего в процессе борьбы против абсолютистской монархической власти за утверждение прав так называемого "третьего" сословия (буржуазии) вложил свой талант француз Жан Жак Руссо (1712 — 1778).

Однако, констатация наличия этих трёх видов суверенитета, отнюдь не означает что они: самостоятельны, независимы друг от друга или разнопорядковы. В буквальном смысле слова явление суверенитета можно соотносить исключительно с государством. Государство выступает как властная сила общества и содержит суверенитет как вне, так и внутри себя. В данном контексте народ, создающий государство, выступает в роли носителя государственного суверенитета. Иначе говоря, государственный суверенитет показывает состояние государственной воли народа. Очевидно, что воля в демократическом государстве, которое охватывает всё население определённой территории, должна быть верховной, самостоятельной и независимой. Здесь подразумевается не воля отдельных территорий, регионов, движений и политических сил, а воля целостного населения.

Государственный суверенитет (или суверенитет государства) происходит от народного суверенитета (иначе суверенитет народа).

Конституция Российской Федерации в статье 3 признаёт единственным источником власти, а так же носителем суверенитета многонациональный народ Российской Федерации. Согласно статье 32 Конституции Российской Федерации "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих руководителей. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме. Граждане Российской Федерации имеют равноправный доступ к государственной службе. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия".<sup>92</sup>

Данные положения Конституции указывают на столь тесную взаимосвязь государственного и народного суверенитета, что не является возможной полная реализация народом суверенитета без наличия государства. Так и обратно: не возможно процветание демократического государства без признания им в сколь-нибудь малой доле суверенитета народа. На сегодняшний день в государственной и общественной жизни народный и государственный суверенитеты существуют неразрывно.

Как отмечает И.А. Умнова, сочетание государственного и народного суверенитетов - это "свойство и способность государства самостоятельно определять свою внутреннюю и внешнюю политику при условии соблюдения прав человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств и соблюдения норм международного права".<sup>93</sup>

Продолжая изучать государственный суверенитет, стоит упомянуть что, понятие национального суверенитета так же состоит в

---

<sup>92</sup> Конституция Российской Федерации (ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. - 25 декабря.

<sup>93</sup> Конституционные основы современного российского федерализма. Учебно-практическое пособие. / Умнова И.А. - М.: Дело, 1998. - 124 с.

тесной связи с суверенитетом государственным. Под национальным суверенитетом понимается право наций на самоопределение. Российская федерация, являясь многонациональным государством, не могла не закрепить это право. В Конституции РФ национальный суверенитет закрепляется в статье 5, пункте 3.

Учитывая тот факт что, в любом многонациональном государстве, образованном путём добровольного объединения наций, государство осуществляет суверенитет, то он не может принадлежать только одной нации. В зависимости от способа объединения этих наций государство обеспечивает суверенитет каждой из объединённых наций по-разному:

*1) Союзное государство*

В таком случае гарантия осуществляется посредством обеспечения суверенных прав субъектов союза, которые уступили часть своих прав многонациональному государству (к примеру: осуществление общей оборонной политики, налоговой, финансовой политики, охрану общих государственных границ).

*2) Федерация (на базе конфедерации или автономии)*

При данных обстоятельствах национальный суверенитет гарантируется посредством охраны автономии национальных государств.

Однако в обоих случаях многонациональное государство в лице своих высших органов выступает носителем суверенитета не отдельно взятой нации, а суверенитета, который принадлежит именно этому многонациональному государству. Оно выражает как специфические интересы каждой из объединившихся наций, так и общие интересы всех этих наций.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> И.А. Куян «Национальный суверенитет»: проблемы определения понятия и содержания // Право и политика. - 2013. - № 2. - С. 287 – 294.



Для сохранения государственного единства Российской Федерации как многонационального государства, а так же во избежание нарушения интересов каждой нации и прав человека, своё право на самоопределение народы России вправе реализовывать, либо:

- 1) Только в рамках Российской федерации;
- 2) В любой иной форме, но только при наличии согласия Российской Федерации.

Однако, со своей стороны Российская Федерация, являясь суверенным государством, выступает гарантом неприкосновенности государственных границ и гарантирует гражданам Российской Федерации, которые относят себя к определённым этническим группам, равные права, возможность самостоятельного решения по вопросам развития национальной культуры, образования, языка или сохранения самобытности (статьи 19, 68, 69 Конституции РФ).

Таким образом, государственный суверенитет – это присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях.

Государственный суверенитет состоит из таких основополагающих принципов, как: невмешательство во внутренние дела и неприкосновенность территориальных единиц, неделимость и единство территории. В случае, нарушения границ данного государства или вынуждения принятия того или иного решения, не отвечающего национальным интересам его народа, каким бы то ни было иностранным государством или внешней силой, происходит нарушение суверенитета этого государства.

Выступая неотъемлемым признаком государства, суверенитет характеризует его как главного компонента политической системы и особого субъекта политических отношений.

Суверенитет является полным и исключительным, одним из неотъемлемых свойств государства. Именно он выступает тем критерием, который позволяет отличить страну от других публично-правовых союзов.

Подводя итоги, можно сделать некоторые выводы. Категория суверенитета с давних времён и до наших дней занимала умы многих исследователей, которые наделяли её в чём-то разным, а в чём-то и схожим содержанием и смыслом, признаками. Для более полного и точного представления этого понятия его следует рассматривать в 3 аспектах:

- 1) Как национальный суверенитет;
- 2) Как государственный суверенитет;
- 3) Как народный суверенитет.

Признаком, объединяющим эти понятия, является: верховное право народа, государства или нации на определение своей судьбы и выражение власти.

В статье 1 пункт 1 Конституции РФ закрепляется положение о том, что Россия – демократическое государство. Такое государство характеризуется рядом принципов. Важнейшим из принципов является принцип народовластия. Он провозглашает единственным источником власти и носителем суверенитета в Российской Федерации её многонациональный народ (статья 3 Конституции РФ).

В большинстве демократических стран суверенитет народа трактуется как свободное осуществление всей полноты власти народом, которому она принадлежит, руководствуясь его суверенной волей и коренными интересами. Однако, присутствуют и иные мнения. К примеру, А.А. Югов рассматривает понятие народного суверенитета в 3 направлениях:

- 1) как главенствующую идею современного прогрессивного правового и политического мировоззрения об организации

публичной власти;

- 2) в качестве конституционного принципа политического, демократического и общественного развития;
- 3) как основной политико-правовой институт конституционного права.<sup>95</sup>

Следует рассмотреть категорию народного суверенитета с позиции народовластия, поскольку на эти понятия можно взглянуть как на тождественные. Каждое понятие «власть» и «народ» входящее в категорию «народовластие», является сложным явлением и требует более глубокого исследования.

Очень важно определить понятие «народ» через призму конституционного права. В государственно-правовой литературе в этом вопросе выделяют структуру. Итак, из кого же состоит народ:

- 1) Из совокупности граждан государства;
- 2) Из совокупности лиц, обладающих публично-правовой дееспособностью, т.е. реально осуществляющих свои политические права;
- 3) Из совокупности всех людей, проживающих в государстве.

В данном направлении существуют два основных подхода:

### ***1. Первый подход.***

Согласно ему народ – публично-правовой субъект, состоящий из совокупности граждан. В данной связи юридическая правосубъектность гражданина предстаёт основой правосубъектности народа и состоит из совокупности воли всех граждан этого государства.

### ***2. Второй подход.***

Согласно ему народ – особый публично-правовой субъект, реально существующий, но во многом идеальный. В данном случае он

---

<sup>95</sup> Правовые основы публичной власти в Российской Федерации: Монография / Югов А.А. - Екатеринбург: Уральская государственная юридическая академия. - 2010. - 65 с.

не может подменяться правосубъектностью отдельных граждан, так как суверенитет принадлежит народу как к единому целому. Следуя этой логике, так как суверенитет не принадлежит никому в отдельности, а народу в целом, никакая его часть не может осуществлять государственную власть.

«Власть» представляет собой возможность подчинять своей воле других, распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо. Власть – категория социальная. Она возникает вместе с возникновением человеческого общества и существует в любом человеческом обществе, поскольку всякое человеческое общество требует управления, которое обеспечивается различными средствами, включая и принуждение.<sup>96</sup>

Конституция РФ закрепляет суверенитет народа: носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ (Ст. 3). Данный принцип характерен для демократического правового государства с республиканской формой правления

Народный суверенитет означает:

- 1) именно народу принадлежит суверенная государственная власть, имеющая такие свойства, как независимость и верховенство;
- 2) народ обладает всей полнотой власти на территории страны.

Помимо вышеуказанного народу принадлежит верховенство в системе власти, в государстве, его суверенная государственная воля обязательная для органов местного самоуправления, всех органов государственной власти, вообще всех организаций и лиц на территории государства. Никто, никакая часть народа, организация, лицо не должны присваивать власть в Российской Федерации. Захват

---

<sup>96</sup> Суверенитет как политико-правовой феномен: Монография / Бредихин А.Л. - М.: Инфра-М – 2014. – 43 с.

власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону - гласит часть 4 статьи 3 Конституции РФ. Власть должна исходить только от народа - ее единственного источника.<sup>97</sup>

Важнейшие органы государства получают свои властные полномочия от народа, так как избираются народным голосованием. Все должностные лица, органы местного самоуправления, государственные органы, осуществляя свои властные полномочия, должны действовать в соответствии с интересами народа, с его волей, выраженной в Конституции РФ и законах. Для осуществления власти необходимы механизм властвования и организованные формы. Непосредственно сам народ в современных государствах и условиях настоящего времени осуществляет свою власть крайне редко, в основном он это делает с помощью системы органов местного самоуправления и государственных органов.

Действующая Конституция РФ устанавливает, что народ осуществляет свою власть непосредственно через органы (органы местного самоуправления и органы государственной власти). Основной Закон Российской Федерации закрепляет, таким образом, следующие каналы осуществления народовластия:

1. непосредственную (прямую) демократию;
2. через органы государственной власти;
3. через органы местного самоуправления.

Важную роль в осуществлении народом принадлежащей ему власти, играют выборные представительные органы, которые служат опорой представительной демократии. Представительные органы присутствуют так же среди органов местного самоуправления и органов государственной власти.

---

<sup>97</sup> Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации / Эбзеев Б.С. - М.: Юридическая литература. - 2005. - 258 с.

Энциклопедический словарь даёт такое определение представительной демократии – это осуществление народом своей власти через выборных полномочных представителей или систему народного представительства.

Принято считать, что она включает в себя:

1. Формируемые (избираемые) непосредственно населением представительные органы местного самоуправления и органов государственной власти (в РФ к ним относятся Федеральное Собрание, представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ, главы муниципальных образований, представительные органы местного самоуправления и др.);
2. Многообразные демократические институты, характеризующие взаимоотношения избирателей и избранных органов, лиц (связи и контакты избранных лиц с соответствующими политическими объединениями, работа депутата в избирательном округе и др.);
3. Разнообразные демократические формы внутриорганизационной деятельности представительных учреждений (проводимые публично и гласно заседания, сессии представительного органа власти и др.).<sup>98</sup>

Непосредственная демократия - это прямое волеизъявление народа или его части, непосредственное решение ими вопросов общественной и государственной жизни или выражение мнения по этим вопросам. Конституция РФ закрепляет ряд форм (институтов) непосредственной демократии. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

К этим институтам относятся также:

---

<sup>98</sup> Иванец Г. И., Калининский И. В., Червонюк В. И. Конституционное право России: Энциклопедический словарь / Под общ. ред. проф. В. И. Червонюка. — М.: Юридическая литература, 2002. — 169 с.

1. Собрания;
2. Митинги;
3. Шествия;
4. Демонстрации;
5. Пикетирование;
6. Индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Институты прямой демократии весьма разнообразны:

1. Народная правотворческая инициатива на уровне местного самоуправления (внесение местным населением проектов правовых актов по вопросам местного значения);
2. Народная инициатива проведения референдумов;
3. Народные обсуждения вопросов государственной жизни, законопроектов.<sup>99</sup>

Среди них так же есть способы принятия окончательных, обязательных для всех решений, включая граждан, должностных лиц и государственные органы, которые выносятся на референдумах и выборах. Помимо вышеуказанных решений имеют место и формы выражения мнения, проявляющиеся на обсуждениях проектов законов и митингах, которые имеют лишь консультативное, совещательное значение.

С помощью ряда форм свою волю, мнение может выражать народ в целом, эту возможность предоставляет референдум РФ и всенародные выборы; посредством других форм – часть народа, население административно-территориальной единицы, субъекта федерации, группа людей, коллектив. Прямое волеизъявление народных масс по форме также разнообразно: это может быть обсуждение, митинг, собрание, голосование, резолюция.

---

<sup>99</sup> Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. - 2004. - № 4. - С. 2 – 9.

В системе институтов непосредственной демократии наиболее важное место принадлежит выборам, потому как это форма наиболее широкого участия граждан в управлении государственными делами. По итогам выборов формируются органы местного самоуправления, государственные органы, определяется их персональный состав. Таким же образом избираются представительные (законодательные) органы:

- Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации;
- Законодательные органы субъектов федерации.

Помимо вышеуказанного избираются и представительные органы местного самоуправления. В настоящее время по такому же принципу избирается и ряд должностных лиц:

1. Президент Российской Федерации;
2. Президенты республик в ее составе (там, где предусмотрен этот пост);
3. Главы администрации;
4. Мэры городов.

Референдум выступает высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами. Законодательство Российской Федерации предусматривает:

1. Референдум Российской Федерации;
2. Референдумы субъектов федерации;
3. Местный референдум.

Положения о референдуме Российской Федерации закрепляются в Конституции РФ. Однако, подробнее о его проведении и организации регламентируется Федеральным конституционным законом "О референдуме Российской Федерации" от 10 октября 1995 года.



Референдум Российской Федерации - всенародное голосование граждан РФ по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения.<sup>100</sup>

Решение, принятое на референдуме, является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. На референдум РФ выносятся наиболее важные вопросы общегосударственного значения, затрагивающие интересы народа. На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции РФ, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции РФ. Но на всероссийский референдум не могут выноситься вопросы определённые законом. Референдум проводится на основе всеобщего, равного, а также прямого волеизъявления путём тайного голосования; голосование на референдуме личное, а участие свободное. Каждый участник референдума имеет один голос. В референдуме Российской Федерации имеет право участвовать каждый гражданин РФ, достигший на день референдума РФ 18 лет. В то же время не имеют право на участие в референдуме граждане, которые были признаны судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Референдум РФ проводится по инициативе:

- 1) не менее двух миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме;
- 2) Конституционного Собрания в случае, когда оно выносит на всенародное голосование проект новой Конституции РФ.

---

<sup>100</sup> Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (ред. от 28.06.2004) // СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 3921.

Исключительно эти субъекты вправе выдвинуть юридически значимое требование референдума. Инициатива вышеуказанного количества граждан реализуется в определенном порядке:

1. В поддержку инициативы проведения референдума РФ образуется инициативная группа для сбора подписей.
2. Данная группа формулирует вопрос, для вынесения на голосование, а так же собирает подписи граждан в количестве не менее двух миллионов (с условием что, не более 10 процентов из этого числа должно приходиться на один субъект федерации) в течение не более чем трех месяцев.
3. Далее подписанные листы и другие необходимые документы передаются в Центральную избирательную комиссию, которая направляет соответствующие документы со своим заключением Президенту РФ.
4. После проверки и признания Конституционным Судом РФ соблюдения конституционных требований, Президент РФ назначает референдум Российской Федерации.

Подготовку и проведение референдума организуют комиссии по проведению референдума:

- Центральная избирательная комиссия РФ;
- Избирательные комиссии субъектов РФ, которые действуют в качестве соответствующих комиссий по проведению референдума;
- Территориальные (городские, районные и другие) комиссии;
- Участковые комиссии по проведению референдума.

Общественные организации и граждане РФ, вправе, соблюдая законы, беспрепятственно вести агитацию:

1. За или против проведения референдума;
2. За или против участие в референдуме;
3. За или против действующего закона, законопроекта или иного

вопроса, выносимого на референдум РФ.

Агитация должна быть прекращена в ноль часов по местному времени накануне дня референдума РФ. Любая агитация должна быть прекращена за сутки до всенародного голосования.

В бюллетене для голосования точно воспроизводится формулировка, вынесенного на референдум вопроса. А также указываются варианты волеизъявления голосующего - "за" или "против". Под ними помещаются пустые квадраты, в одном из которых гражданин и должен поставить знак при голосовании. Знак «плюс» или любой иной знак в квадрате под словом «за» ставит гражданин, если голосует за принятие вынесенного на референдум РФ вопроса, если же - против, то он ставит знак "плюс" или любой иной знак в квадрате под словом "против". Обеспечивается тайна голосования. Центральная избирательная комиссия определяет результаты референдума Российской Федерации. Референдум РФ признается состоявшимся, в том случае, если в голосовании приняло участие более половины граждан РФ, имеющих право на участие во всенародном голосовании. Если за решение в целом по Российской Федерации проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании, оно считается принятым.

Необходимо помнить, что число зарегистрированных избирателей, которые имеют право участвовать в референдуме, бывает обычно значительно больше, чем число принявших участие в голосовании. Например, по официальным данным в голосовании по проекту Конституции РФ в декабре 1993 года приняло участие 58,1 млн. человек - 54,8 % всех зарегистрированных избирателей, которых насчиталось 106,1 млн.; при этом "за" проголосовало 32,9 млн. человек - 58,4 % от числа проголосовавших действительными бюллетенями.

Всероссийские референдумы уже проводились:

- 17 марта 1991 года - по вопросу о введении поста Президента в России;
- 25 апреля 1993 года - по ряду вопросов: о доверии Президенту РФ, одобрении социально-экономической политики, осуществляемой с 1992 г. Президентом и Правительством РФ, о досрочных выборах депутатов, Президента РФ;
- 12 декабря 1993 года - о принятии новой Конституции РФ.

Референдумы могут также проводиться в субъектах федерации и административно-территориальных образованиях.

В осуществлении власти, принадлежащей народу, не малую роль играют органы государственной власти. Повседневно народ осуществляет управление общегосударственными и государственными делами, государственную власть именно через эти органы. На них возложен огромный объем управленческой работы. Государственную власть в Российской Федерации, прежде всего, осуществляют:

- Президент РФ;
- Федеральное Собрание РФ;
- Правительство РФ;
- Суды Российской Федерации.

В субъектах РФ государственную власть осуществляют образуемые ими сами органы государственной власти, такие как: президенты, администрации, правительства, законодательные органы и т.д.

В Конституции РФ закрепляется принцип единства системы государственной власти, который предписывает государственному аппарату действовать согласно, соблюдая законы и Конституцию РФ, несмотря на разветвленность системы органов государства и их разнообразие. Исключительно так деятельность аппарата может быть

подчинена воле народа, обеспечен его суверенитет, и народ может через государственные органы осуществлять свою власть. Для этого также необходимо наличие каналов воздействия со стороны народа на государственный аппарат и действенных демократических институтов. Такую роль выполняют институты прямой демократии, прежде всего выборы государственных органов, должностных лиц, а также - что особенно важно - представительные органы государственной власти. Они - связующие звенья между профессиональным государственным аппаратом, отдалённым от общества, и народом.

Таким образом, наглядно просматривается насколько велико значение выборных представительных органов, воплощающих представительную демократию, ведь они представляют народ, выражают его интересы и волю. Представительная демократия подразумевает под собой осуществление через представительные органы, власти народом. Представительные органы играют важную роль в формировании и выражении государственной воли народа, олицетворяют его и избираются непосредственно народом в составе его полномочных представителей - депутатов. Парламент РФ, а так же представительные органы субъектов РФ осуществляют законодательную власть, таким образом, они выражают государственную волю народа в законах, регулирующих организацию и деятельность других властных структур, поведение всех организаций и людей на территории страны. Представительная демократия нацелена на подконтрольность государства народу.<sup>101</sup>

Огромную роль в осуществлении власти народа играют избираемые им должностные лица государства, прежде всего это должность Президента РФ. Институт всенародно избираемого

---

<sup>101</sup> Федеральный закон "О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ" (ред. от 20.12.2002) //Собрание законодательства РФ 1994. №2. Ст.74.Ст.11,ч.1.

Президента, представляется действенным средством реализации народного суверенитета. В целях осуществления своей воли народ воздействует на государственный аппарат через выборного Президента; именно он определяет основные направления внешней и внутренней политики, которая осуществляется исполнительной властью.

Еще одной формой осуществления народовластия являются органы местного самоуправления. Они не входят в их систему органов государственной власти, отделены от неё. Местное самоуправление обладает самостоятельностью в пределах своих полномочий, а так же оно обеспечивает решение населением вопросов локального значения.<sup>102</sup> Определение местного самоуправления, характеризующее его как форму народовластия, содержалось в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Статья 2 данного Закона гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций».

Данное определение позволяет выделить основные черты, которые характеризуют местное самоуправление, его место в системе народовластия.

Прежде всего, надо отметить, что местное самоуправление имеет особый субъект, которым является население административно-территориальной единицы, граждане РФ.

---

<sup>102</sup> Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. 6.10. 2003) // Парламентская газета", N 186.

Муниципальные образования вправе самостоятельно устанавливать общеобязательные правила по предметам своего ведения, а также принимать программы и планы развития муниципального образования. При этом решения, которые были приняты путем прямого волеизъявления граждан, а также решения должностных лиц и органов местного самоуправления обязательны для их исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования организациями, предприятиями и учреждениями независимо от их организационно-правовых форм. Ненадлежащее исполнение данных решений или их неисполнение влечет ответственность в соответствии с законом.

Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления государством и обществом.

Как уже отмечалось выше, местное самоуправление и его органы не являются составной частью государственного механизма управления. Вместе с этим государственная власть в Российской Федерации и местное самоуправление тесно переплетены, так как у них единый источник: власть народа. Местное самоуправление решает вопросы, на которые государство влияет многими способами (правовыми, финансовыми и др.). Кроме того, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в осуществлении государственных функций. Государственные органы вправе в этом случае осуществлять контроль за их реализацией.

Муниципальная власть и власть государственная — это формы публичной власти, власти народа.

Вопросы местного значения являются объектом регулирования местного самоуправления. Перечень этих вопросов дан в статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. В

основном это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Однако этот перечень не является исчерпывающим, муниципальные образования вправе регулировать и иные вопросы, не отнесённые к ведению других муниципальных образований.

Самостоятельность органов местного самоуправления гарантируется государством (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Государство признает в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти местное самоуправление.

Важнейшим признаком местного самоуправления, которое отражает его специфику как формы осуществления власти народа, является собственная ответственность муниципальных образований перед ним.

Муниципальное управление должно осуществляться, исходя из интересов населения. Это обеспечивается различными формами контроля за должностными лицами и органами местного самоуправления со стороны населения, а так же их ответственностью перед населением. Уставами муниципальных образований определяются формы контроля, а также условия и порядок ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Ответственность перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Таким образом, местное самоуправление является основным способом волеизъявления народа, а так же важнейшей и наиболее часто используемой формой народовластия.

Все рассмотренные главные организационно-правовые формы осуществления народовластия взаимосвязаны, должны служить реализации суверенитета народа - единого и единственного конституционного источника власти в стране.



Выше были лишь схематично показаны конституционные формы народовластия, его юридический каркас. Реальное же осуществление власти народа, управление обществом носят сложный, многоаспектный характер. В осуществлении власти, в политике самое активное участие принимают государственные деятели, политические лидеры, партии, другие общественные объединения. Они завоевывают поддержку избирателей, оказывают действенное влияние на формирование, выражение через демократические институты воли народа, мнения социальных слоев и групп, на определение и проведение политики государства. Процессы реализации власти протекают в рамках политической системы, охватывающей разные организационные формы народовластия.

Как уже отмечалось, политическая власть не может существовать вне организации, через которую она могла бы осуществляться и в рамках которой выявлялось бы и формировалась политическая, властная воля народа. Такой организацией служит, прежде всего, государство - политическая организация всего народа, которая является механизмом реализации политической власти, субъектом управления обществом. Оно включает важнейшие институты народовластия.

В осуществлении власти участвуют также другие организации - политические партии, иные общественные объединения.<sup>103</sup>

Все упомянутые организации, демократические институты составляют политическую систему - комплекс государственных и общественных организаций, политических институтов, через который осуществляется политическая власть, участие народа в политической жизни.

---

<sup>103</sup> Конева Н. С. Народный суверенитет и независимое народовластие как социальные и правовые приоритеты современной России// Вестник Челябинского государственного университета – 2009. - №15. - С.10-15.

Политическая система - сложная, разветвленная организация, и роль разных компонентов политической системы различна. Если государство - это суверенная политическая организация всего народа, то партии, другие общественные организации - лишь участники осуществления политической власти. Следуя законам, они выражают волю своих членов, групп людей, определенных слоев общества и не обладают властными полномочиями.

Итак, в структуру политической системы, которая охватывает разнообразные государственные и негосударственные институты народовластия, входит государство в целом, общественные объединения (политические партии, массовые общественные движения, разнообразные общественные организации).

*Королев В.Е.*

## **ПРОБЛЕМЫ КВАЛИФИКАЦИИ БАНДИТИЗМА И РАЗБОЯ ПО УК РФ**

Российскими законодателями предусмотрена повышенная уголовная ответственность за создание устойчивой вооруженной группы (банды) в целях нападения на граждан или организации, руководство такой группой, участие в ней или в совершаемых ею нападениях, совершенные лицом с использованием своего служебного положения (ч. 3 ст. 209 УК РФ).<sup>104</sup> Аналогичная норма содержится и в ч. 3 ст. 210 УК РФ.

Тем самым, в квалифицированный состав бандитизма и создания преступного сообщества введен специальный субъект – лицо, использующее свое служебное положение.

Очевидно, что "использовать служебное положение" могут

---

<sup>104</sup>Уголовное право России. Особенная часть: Учебник / Под ред. Б.В. Здравомыслова.-М: Проспект., 2015.

лица, "занимающие служебное положение", к которым относятся две группы специальных субъектов.

К первой группе относятся субъекты преступлений против интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, указанные в примечаниях 1-4 к ст. 285 УК РФ:

1) должностные лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функцию представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации;

2) лица, занимающие государственные должности, устанавливаемые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами для непосредственного исполнения полномочий государственных органов;<sup>105</sup>

3) лица, занимающие государственные должности субъектов Российской Федерации, занимающие должности, установленные конституциями или уставами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий государственных органов;

4) государственные служащие и служащие органов местного самоуправления, не относящиеся к числу должностных лиц.<sup>106</sup>

Что касается термина "использование своего служебного положения", то Пленумом Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 "О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое" это

---

<sup>105</sup>Мельниченко, А.Б. Уголовное право. Общая и особенная части. Учебное пособие / А.Б. Мельниченко, С.Н. Радачинский. – М., ИМЦ ГУК МВД России, 2012.с.65.

<sup>106</sup>Рарог А.И. Субъективная сторона и квалификация преступлений. М., 2001.

понятие трактуется как "использование лицом своих властных или иных служебных полномочий, форменной одежды и атрибутики, служебных удостоверений или оружия, а равно сведений, которыми оно располагает в связи со своим служебным положением, при подготовке или совершении бандой нападения либо при финансировании ее преступной деятельности, вооружении, материальном оснащении, подборе новых членов банды и т.п."<sup>107</sup>

Действительно, организатор, руководитель, участник банды или преступного сообщества, занимающий определенную должность в органах власти или местного самоуправления, особенно в правоохранительных органах, лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой организации, в сравнении с остальными участниками, представляет значительно большую опасность. Такие лица, в силу предоставления им полномочий, имеют существенно больше возможностей в достижении преступных целей.

Следственная же практика показывает, что в отношении большинства лиц, обвиняемых в создании банды, руководстве ею, участии в ней, или в деятельности преступного сообщества, при этом обладающих служебным положением и имеющих властные полномочия, вообще не проводится работа по сбору доказательств использования ими служебного положения при совершении рассматриваемых преступлений.

Очевидно на основании этого, ряд учёных предлагают исключить третью часть из состава ст. 209 УК РФ<sup>108</sup>. Другие же, не отрицая трудностей в квалификации указанных преступлений, настаивают на исключительной важности наличия указанного

---

<sup>107</sup>Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 29 "О судебной практике по делам о краже, грабеже и разбое" // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 2, с.2-3

<sup>108</sup> Маринкин Д.Н., Маринкина Ю.А. Уголовно правовая характеристика бандитизма. Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. № 1. С. 296.

квалифицирующего признака<sup>109</sup>. В частности указывается его важность для привлечения к ответственности по всей строгости закона лиц, вовлекающих в преступную деятельность несовершеннолетних.

Кроме того, частью 4 ст. 210 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за создание преступного сообщества лицом, занимающим высшее положение в преступной иерархии.

К сожалению, данный показатель в настоящее время является оценочным и не позволяет достоверно выявить лидеров криминальной среды. Хотя, будучи чётко определённым, он позволил бы правоохранительным органам своевременно и надёжно пресекать развитие наиболее опасных криминальных процессов.

Ряд авторов, на основе собственных научных изысканий и на основании имеющихся в наличии судебных решений предлагают три критерия определения высших лиц преступной иерархии. Первый заключается в осуществлении ими организационных и практических мер по:

- созданию или руководству преступным сообществом;
- координации преступных деяний;
- созданию устойчивых связей среди разнообразных самостоятельно действующих ОПГ;
- дележу сфер влияния и криминальной прибыли;
- деяния, свидетельствующие о его авторитете в преступной среде на какой-либо территории, или в области деятельности.

Второй - наличие у подозреваемого материальных ценностей, добытых криминальным способом, без его прямого участия, доставляемых ему периодически, без законных на то оснований;

---

<sup>109</sup> Кудряшова Г.Н., Филиппов А.Р. Бандитизм несовершеннолетних: уголовно-правовой аспект и вопросы социально-психологической профилактики преступного поведения. Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2015. Т. 28. № 3. С. 90.

расходование им указанных ценностей.

Третий - наличие межрегиональных, транснациональных, а также коррупционных связей<sup>110</sup>.

Таким образом, анализ проблемных вопросов субъективной стороны бандитизма и организации преступного сообщества продемонстрировал нам, необходимость законодательного определения понятия лица, занимающего высшее положение в преступной иерархии с целью максимального и наиболее строго привлечения к уголовной ответственности лиц, выступающих генераторами криминальной среды.

Современная организованная преступность является достаточно сложной криминальной системой организованных преступных групп и преступных сообществ (организаций), осуществляющих социально опасную деятельность. С принятием УК РФ 1996 года в правоприменительной практике возникла проблема разграничения таких видов преступных групп, как банда и преступное сообщество.

Для эффективного раскрытия понятия организованной группы сначала необходимо обратиться к понятию преступного сообщества. Так, ч. 4 ст. 35 УК РФ устанавливает, что преступление признается совершенным преступным сообществом, если оно совершено структурированной организованной группой, созданной для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, либо объединением организованных групп, созданных в тех же целях. Следовательно, в основе понятия преступного сообщества лежит понятие организованной группы. Таким образом, в первую очередь, необходимо уяснить, что такое организованная группа. Уголовный кодекс РФ (ч. 3 ст. 35) определяет наличие лишь двух обязательных признаков организованной группы: устойчивость личного состава

---

<sup>110</sup> Григорьев Д.А., Мрозов В.И. Юридическая наука и правоохранительная практика, № 4 (30).- 2014, [электронный ресурс]// Научная библиотека КиберЛенинка. - Режим доступа: <http://www.cyberleninka.ru/>, свободный.

группы и по целевому признаку, что целью объединения лиц в группу является совершение одного или нескольких преступлений.<sup>111</sup> Исходя из смысла уголовного закона и правоприменительной практики, организованная группа определяется как устойчивая, стабильная группа лиц, заранее объединившаяся для совершения одного или нескольких преступлений, имеющая организаторов и руководителей, участники которой планируют и подготавливают совершение различных преступлений.

Из анализа норм уголовного законодательства в части определения преступного сообщества, возможно отнесение к числу преступного сообщества объединения двух и более организованных групп. Таким образом, организованная группа преобразуется в структурное подразделение преступного сообщества. Для определения правильности отнесения организованной группы к структурному подразделению преступного сообщества необходимо обратиться к понятию структурного подразделения, которое представляет собой группу двух или более лиц, включая руководителя, которая в рамках и в соответствии с целями преступного сообщества осуществляет определенные действия по подготовке преступлений, обеспечения преступного сообщества оружием, транспортом и иными техническими средствами, установления связи с должностными лицами государственных органов и другие действия.<sup>112</sup>

Таким образом, представляется, что отнесение организованной группы к структурному подразделению преступного сообщества является верным, в связи с некоторым совпадением содержания данных понятий и прямым указанием на включение в преступное

---

<sup>111</sup>Мельниченко А.Б. Уголовное право. Общая и особенная части. Учебное пособие / А.Б. Мельниченко, С.Н. Радачинский. – М., ИМЦ ГУК МВД России, 2012.

<sup>112</sup>Петрушенков А.Н. Устойчивость как неотъемлемый признак организованной преступной группы / А.Н. Петрушенков // "Черные дыры" в российском законодательстве. – 2011. – № 4. – С. 254

сообщество нескольких организованных групп. На основании вышеизложенного не возникает сомнений в том, что организованная группа может рассматриваться с точки зрения структурного подразделения преступного сообщества.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что основным отграничительным признаком банды от преступного сообщества может считаться структурированность последнего.

Очевидно, что все участники банды заняты нападениями на граждан или организации. Даже при определённом распределении ролей и функций, они заняты одним «делом» - нападением.

Деятельность же преступного сообщества не так «проста» и очевидна. Преступное сообщество может быть занято и вымогательствами, и торговлей наркотиками, и совершением мошенничеств, и всем этим вместе взятым, будучи охваченным единой организующей волей своего руководителя. Его структурированность может выразиться и в более мелком дроблении и разделении функций среди подчинённых подразделений, какие-то группировки будут заниматься, например, приобретением предметов, находящихся вне легального оборота, другие их транспортировкой, третьи сбытом, четвёртые – физической защитой всего «процесса».

Так, приговором Приморского краевого суда от 29 октября 2013 года по ч. 2 ст. 210 УК РФ были осуждены граждане, и принявшие участие в деятельности преступного сообщества. Сообщество состояло из трёх групп, первая из которых занималась вымогательством квартир, вторая мошенничествами в сфере недвижимости, а члены третьей насильственным путём решали возникающие при этом «проблемы».

Более сложная проблема в части разграничения квалификации таких составов преступления как создание преступного сообщества и бандитизма возникает при выражении в позиции идеальной



совокупности указанных составов преступления при условии изначального создания банд и последующего преобразования нескольких банд в структурные подразделения преступного сообщества.

Идеальная совокупность преступлений характеризуется единым преступным деянием, которое причинно обуславливает наступление разнородных последствий или нескольких последствий, что причиняет ущерб различным объектам, охраняемым разными статьями Особенной части УК РФ. Во-первых, в рассматриваемом случае мы имеем два состава преступления, посягающие на идентичный объект – общественную безопасность, которая является непосредственным объектом указанных преступлений. А при наличии идеальной совокупности непосредственные объекты посягательства должны состоять из различных общественных отношений. Во-вторых, как было указано выше, идеальная совокупность характеризуется единым преступным деянием, которое обуславливает наступление разнородных или нескольких последствий.<sup>113</sup>

В рассматриваемом случае такие преступления как организация преступного сообщества и бандитизм не могут быть совершены единым преступным деянием в силу одновременности их совершения. А именно, изначально создается банда, после чего созданная банда принимает форму структурного подразделения преступного сообщества. Кроме того, необходимо отметить, что если организация преступного сообщества выразилась исключительно в признаках бандитизма, содеянное должно полностью охватываться составом бандитизма. Идеальная совокупность исключается, исходя из общих правил квалификации и с учетом принципа прямого

---

113 Мельниченко А.Б. Уголовное право. Общая и особенная части. Учебное пособие / А.Б. Мельниченко, С.Н. Радачинский. – М., ИМЦ ГУК МВД России, 2012.

действия – никто не может нести уголовную ответственность дважды за одно и то же преступление (ч. 2 ст. 6 УК РФ).

Также, представляется достаточно интересной позиция отнесения банды к структурному подразделению преступного сообщества. Такого рода проблема возникает в связи с толкованием, высказанным И.А. Чернышовой, уголовного закона в части невозможности рассмотрения организованной устойчивой вооруженной группы, состоящей из двух или более лиц, заранее объединившихся для совершения нападений на граждан или организации, в качестве структурного подразделения преступного сообщества.<sup>114</sup>

Вместе с тем, многие авторы<sup>115</sup> с этим не согласны и придерживаются позиции о том, что банда является одной из разновидностей форм соучастия в преступлении, поскольку неизменно представляет собой умышленное совместное участие двух или более лиц в совершении умышленного преступления. Такого рода позиция представляется целесообразной, в том числе и в связи с применением присущих банде признаков вооруженности и специальной цели<sup>116</sup>.

Исходя из изложенного, банда, несомненно может входить в состав преступного сообщества. При этом деяния по участию в преступном сообществе и в банде должны инкриминироваться подозреваемому в качестве самостоятельных составов преступления.

Так, 9 июня 2012 года в верховном суде Республики Мордовия закончилось рассмотрение дела по обвинению А.Ю. Сорокина в совершении ряда преступлений, в том числе согласно ч. 2 ст. 210 и ч.

---

<sup>114</sup>Чернышова И.А. Уголовное право. Общая часть: Конспект лекций / Юж.-Рос. гос. техн. ун-т. - Новочеркасск: ЮРГТУ, 2011. с. 66

<sup>115</sup> Шеслер А.В. Криминологические и уголовно-правовые аспекты групповой преступности: Учебное пособие / А.В. Шеслер. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2010

<sup>116</sup> Уголовное право России. Особенная часть. Учебник. В 2-х томах (комплект) / под ред. О.С. Капиус. М.: Юрайт, 2015, т.2 с. 339.

2 ст. 209 УК РФ. В ходе судебного разбирательства было установлено, что в определённый период времени подсудимый вступил в организованную преступную группу «Борисовские», преследовавшую своей целью регулярное незаконное обогащение противоправными способами, путём совершения преступлений и нелегального получения доходов. С течением времени руководителем сообщества была создана банда, в задачи которой входило нападение на членов конкурирующих группировок с целью их устранения и присвоения принадлежащих им материальных ценностей, в деятельности которой Сорокин также принял участие. Впоследствии, на основе банды и организованной преступной группы было создано преступное сообщество, существенно расширившее свою сферу деятельности. Приговором верховного суда Республики Мордовия Сорокин признан виновным во всех инкриминированных ему преступлениях<sup>117</sup>.

Кроме того, в соответствии с положениями ст. 35 УК РФ преступное сообщество, являясь наиболее тяжкой, опасной разновидностью соучастия, представляет собой лишь особый вид организованной группы, отличающейся от иных организованных групп, в первую очередь, своими целями и степенью структурированности. Общая часть УК РФ предусматривает ответственность за совершение преступлений в соучастии, не определяет такие формы организованных групп как банда, как особую форму соучастия, предусматривая в специальных нормах Особенной части УК РФ ответственность за совершение преступлений в составе различных видов организованных групп с учетом специально определенных Особенной частью УК РФ признаков.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> СТРАС Юрист [электронный ресурс]// ИС Кодекс.- Режим доступа: <http://www.base.strasumvd.ru/>, корпоративный.

<sup>118</sup>Шеслер А.В. Криминологические и уголовно-правовые аспекты групповой преступности: Учебное пособие / А.В. Шеслер. – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2010

На основании вышеизложенного, позиция о невозможности наличия идеальной совокупности таких составов преступления как организация преступного сообщества и бандитизма при условии изначального создания банд и последующего преобразования нескольких банд в структурные подразделения преступного сообщества представляется наиболее целесообразной и верной с точки зрения смысла уголовного закона. Также, при наличии в совершенном деянии признаков устойчивости, структурированности, наличия организаторов и руководителей преступных групп, стабильности состава, тесной взаимосвязи между членами преступных групп, согласованности их действий, а также признака вооруженности организованной преступной группы квалификация действий данного лица или лиц необходимо производить с учетом положений ч. 3 ст. 17 УК РФ, а именно: если преступление предусмотрено общей и специальной нормами, совокупность преступлений отсутствует и уголовная ответственность наступает по специальной норме, и бандитизм в рассматриваемом случае должен рассматриваться как специальная норма по отношению к организации преступного сообщества.<sup>119</sup>

Несмотря на развитие юридической науки, получившей в последнее время дополнительный стимул, ряд сложностей в отграничении бандитизма от посягательств корыстно-насильственной направленности по-прежнему имеют место. Наиболее значимую роль в этом плане занимает отграничение бандитизма от группового вооружённого разбоя.

Наиболее известна в этой связи полемика, развернувшаяся в начале века между В.М. Быковым и Р.Р. Галиакбаровым. Первый автор, полагая идентичными понятия банды и организованной

---

<sup>119119</sup>Мельниченко, А.Б. Уголовное право. Общая и особенная части. Учебное пособие / А.Б. Мельниченко, С.Н. Радачинский. – М., ИМЦ ГУК МВД России, 2012.с.69.

группы<sup>120</sup> предлагал все факты разбоя, совершённые вооружёнными группами, квалифицировать в качестве бандитизма. В свою очередь, Р.Р. Галиакбаров довольно жёстко, но вполне резонно замечал, что при наличии организованной группы, не всегда имеется в наличии именно банда, а кроме оружия при совершении разбоев с рассматриваемой нами квалификацией, возможно использование предметов, приспособленных в качестве оружия<sup>121</sup>.

С тех пор в юридической теории, относящейся к вопросам отграничения корыстных посягательств от смежных наказуемых деяний, можно выделить два подхода со своими особыми взглядами на квалификацию группового вооружённого разбоя и бандитизма. Представители первого течения уверены в невозможности разграничения указанных составов преступления, действующее в данной сфере уголовное законодательство комментируется ими остро и в негативных тонах. Помимо упомянутого выше В.М. Быкова, на несовершенство ст. 35 УК РФ, не позволяющее разделить преступления, совершённые бандой и организованной преступной группой, ссылается Б.В. Петухов<sup>122</sup>.

Их оппоненты, в частности А.П. Севрюков, обращают внимание на то, что в практической деятельности правоохранительных и правоприменительных органов никакой конкуренции норм между бандитизмом и вооружённым групповым разбоем, не усматривается<sup>123</sup>. А В.В. Векленко вполне убедительно показывает, что поскольку состав бандитизма не включает в себя посягательств на собственность, то и деяния членов банд, совершивших все виды

---

<sup>120</sup> Быков В.М. Как разграничить бандитизм и разбой // Российская юстиция. – 2001. – № 3. – С. 54-57

<sup>121</sup> Галиакбаров Р.Р. Разграничение разбоя и бандитизма: ошибка в теории ломает судебную практику. // Российская юстиция. – 2001. – № 7. – С. 52-54

<sup>122</sup> Петухов Б.В. Отличие группового вооруженного разбоя от бандитизма // Уголовная политика России: прошлое, настоящее, будущее: Материалы региональной научно-практической конференции с международным участием. – Орел: Орел ГТУ, 2004. – С. 6.

<sup>123</sup> Севрюков А.П. Хищение имущества: криминологические и уголовно- правовые аспекты. – М., 2004. – С. 163.

хищений, подлежат квалификации по совокупности преступлений<sup>124</sup>.

В качестве первоочередной причины указанных разногласий, отдельным авторам видится схожесть признаков бандитизма и рассматриваемой разновидности разбоя<sup>125</sup>. В частности понятие нападения, связанного с применением насилия или угрозой его применения в отношении граждан, либо юридических лиц. Указанное понятие чётко указывается в диспозиции статей УК РФ, посвящённых как разбою, так и бандитизму, то есть используется для вменения на законодательном уровне, являясь обязательным признаком каждого из рассматриваемых преступлений.

Само по себе понятие нападения также вызывает не меньше споров в научной среде, имеющиеся точки зрения многообразны и разнообразны. Одни авторы считают, что нападение является первым этапом разбоя, а насилие, в свою очередь – вторым его этапом, другие полагают, что само нападение является действием, состоящим из двух этапов – создания условий для применения насилия и непосредственно его применения, третьи же выдвигают тезис о том, что нападение является самостоятельным признаком объективной стороны разбоя<sup>126</sup>. Ряд авторов, среди которых Т.Д. Устинова, на основании идентичности понятий нападения в признаках преступлений, квалифицируемых как бандитизм и разбой, не видят возможностей для их отграничения и ставят под сомнение саму необходимость норм о бандитизме. Вместе с тем, наиболее продуманной представляется точка зрения Я.В. Гопция, который указывает на то, что нападения при бандитизме совершается по самым разнообразным мотивам (месть, корысть, изнасилование, похищение

---

<sup>124</sup> Векленко В.В. Квалификация хищений чужого имущества: Диссертация д-ра юрид. наук : 12.00.08 : Омск, 2001 375 с. РГБ ОД, 71:02-12/152-2

<sup>125</sup> Гопций Я.В. Особенности отграничения разбоя от бандитизма // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 19. С. 133.

<sup>126</sup> Рагог А.И., Нагаева Т.И. Нападение как вид преступного деяния // Lex Russica. 2012. Т. LXXI. № 2. С. 342-358.

человека и т.д.), может выразиться в различных формах<sup>127</sup>. Абсолютно различен и статус нападения в указанных нами случаях. В случае разбоя нападение представляет собой необходимый элемент объективной стороны преступления, а в случае бандитизма, нападение выступает в качестве цели создания банды, то есть, включается в субъективную сторону посягательства. Таким образом, а также в силу чёткости, с которой законодатель определил преступную цель банды, нападение является конструктивным элементом состава бандитизма. В свою очередь, в составе разбоя указанное понятие не представляется основополагающим, так как сущность разбоя состоит не в нападении а в применении насилия к потерпевшему, либо угрозы его применения в целях завладения принадлежавшими ему материальными ценностями.

Следующим обоюдным признаком является вооружённость. Характерно, что для деяния, квалифицируемого согласно ст. 209 УК РФ, не имеет никакого значения было ли применено имеющиеся в распоряжении банды оружие. Наряду с этим условием квалификации вооружённого разбоя будет именно использование оружия при совершении преступления, связанного с завладением имуществом. При квалификации бандитизма имеется в виду непосредственно оружие, как оно понимается в Федеральном законе Российской Федерации «Об оружии». При совершении же разбойного нападения, квалифицируемого по ч. 2 ст. 162 УК РФ, могут быть использованы в качестве оружия и иные предметы, если они приспособлены для этого членами группы, в том числе и негодное для прямого использования оружие, если оно применено для запугивания посредством его демонстрации. При этом, в случае разбоя, квалифицируемого указанным выше способом, оружие, либо предметы, используемые в

---

<sup>127</sup> Гоцкий Я.В. Особенности отграничения разбоя от бандитизма // Законность и правопорядок в современном обществе. 2014. № 19. С. 134

его качестве, должно быть обязательно применено. В случае же бандитизма, применение оружия не обязательно, достаточно его наличия хотя бы у одного бандита, готовности его применить и осведомлённости об этом иных членов банды.

Наиболее трудной для квалификации видится следующая ситуация. С целью совершения разбойного нападения создаётся и реально вооружается группа лиц, обладающая всеми признаками устойчивости и т.д. Не успев совершить ни одного преступления, в процессе подготовки, группа обезвреживается, её деятельность пресекается. Однако, и здесь конфликтность ситуации кажущаяся. Безусловно, члены группы подлежат привлечению к уголовной ответственности за бандитизм, так как уже успели создать группу и вооружить её. Если же в ходе следствия будет установлено, что банда готовилась не к нападениям на граждан вообще, а подготавливала конкретное разбойное нападение, то дополнительным эпизодом преступной деятельности необходимо инкриминировать и ст. 162 через ст. 30 УК РФ.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что при совершении бандой вооружённого разбойного нападения, в целях наиболее полного выяснения всех обстоятельств противоправной деятельности подозреваемых, указанные деяния надлежит квалифицировать по правилам совокупности преступлений по ч.2 ст. 209 и ч.2 ст. 162 УК РФ.

*Сафонов В.В.*

## **ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПЕНИТЕНЦИАРНОЙ ПРЕСТУПНОСТИ**

Предупреждение в наиболее общем виде следует понимать как деятельность призванную для определения и исключения тех негативных моментов, которые детерминируют пенитенциарную



преступность, замещение их обстоятельствами стимулирующими правопослушное поведение. Но предупреждение это не только деятельность, это целый процесс который включает в себя различные способы и методики устранения отрицательных обстоятельств ведущих к преступной деятельности.

Предупреждение преступности в условиях изоляции является частью профилактики всего общества по борьбе с преступностью и проявлениями жестокости. Если провести параллель между конфликтными ситуацией в стране и исправительных учреждениях, то мы можем наблюдать безусловную зависимость, которая говорит, что чем выше уровень жестокости в стране между социальными группами, тем более высокий и опасный этот показатель в местах лишения свободы. Проанализировав эту зависимость, В.С. Ишигеев делает вывод о том, что основой в работе по предупреждению преступности является поиск в решении сложных социальных, межнациональных проблем, повышение уровня воспитания, разработка действенной в современных условиях идеологии "не насилия", а так же увеличение благосостояния различных слоев населения. Успешное предупреждение насилия среди осужденных положительным образом отразится на рецидиве соответствующих видов преступлений.<sup>128</sup>

Вся система профилактических мер должна охватывать и разрешать проблемы предупреждения пенитенциарной преступности, это подразумевает активное участие правительства в разрешении проблем функционирования исправительных учреждений, взаимодействие всех субъектов профилактики и более детальную проработку профилактических мер с правовой точки зрения.

---

<sup>128</sup>Ишигеев В.С. Теория профилактики преступлений в местах лишения свободы как составная часть пенитенциарной криминологии // Известия ИГЭА. – 2004. – № 3. – С. 84.

Предупреждение преступности в исправительных учреждениях, по правильному замечанию В.А. Заборовского, представляет собой деятельность как государственных органов и должностных лиц, общественных организаций, так и отдельных граждан по выявлению и устранению процессов, предопределяющих преступность в местах лишения свободы.<sup>129</sup>

Основные методы предупреждения преступности заключенных возможно рассмотреть на общесоциальном и специально-криминологическом уровнях. Общесоциальное предупреждение направлено на совершенствование различных институтов общества (правовых, политических, социальных, экономических), что улучшает материально-бытовое, социальное и правовое положение осужденных. Специально-криминологическое предупреждение, пишет И.А. Уваров, заключается в мерах по устранению, а так же минимизации противоречий и недостатков, характерных для пенитенциарной преступности, которые возникают в процессе отбывания наказания в виде лишения свободы.<sup>130</sup>

Предупреждение криминогенных ситуаций в исправительных учреждениях – это разносторонняя и многогранная деятельность, нацеленная на опережение преступных действий и ликвидации причин и условий которые способствуют совершению преступлений. Наиболее успешное предупреждение криминогенной обстановки достигается путем грамотного проведения профилактики, предотвращения и пресечения преступлений. Эти шаги в борьбе с преступностью несут в себе один смысл - не допустить возможности совершить преступление или его повторить его.

---

<sup>129</sup> Заборовский В.А. Криминологическая характеристика и предупреждение пенитенциарной преступности. – СПб.: Дело, 2007.– 152с.

<sup>130</sup> Уваров И. А. Теоретические основы организации пенитенциарной профилактики преступлений // Российский следователь. - 2006. - № 6. - С. 35.

Профилактика преступности в местах лишения свободы – это способы выявления, устранения, нейтрализации причин, условий, и другие детерминанты обуславливающие преступность в местах лишения свободы.<sup>131</sup>

Условно профилактику можно разделить на несколько уровней в зависимости от ее направленности и выполнения конкретных задач. Основной или базовой является общая профилактика, которая вбирает в себя деятельность исправительного учреждения, осужденных, общественных организаций, направленную на разрешение конфликтов и проблем в экономической, социальной, нравственной, духовной сферах, а также в отношениях между заключенными. Она проводится различными отделами исправительных учреждений и общественными организациями. Самый высокий профилактический эффект наблюдается в тех местах отбывания наказания, где выше социально-экономическое состояние.<sup>132</sup>

Следующим уровнем вытекающим из задач основной, является специальная профилактика, которая связана с воздействием на отдельные преступные группы в местах лишения свободы. Ее основной целью является устранение причин и условий способствующих совершению преступлений определенной категории осужденных.

Наиболее сложной и трудоёмкой является индивидуальная профилактика, она заключается в деятельности в отношении определенных лиц, действия которых нарушают режим, правовые нормы, идут в разрез с указаниями администрации. Данная профилактика находится в тесной связи с развитием личности.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарев, В. Е. - М.: Инфра-М. 2007. - 578 с.

<sup>132</sup>Алексеев А.И., Бааль Е.Г. Криминология и организация предупреждения преступлений. – М., 1995. – 76 с.

<sup>133</sup>Ирисханов А.З. Особенности личности и статуса осужденных как факторы пенитенциарной преступности // Вестник Владимирского юридического института. – 2008. – № 4. – С. 32.

Меры профилактики в отношении личности находящейся на начальном этапе криминализации, являются более действенными и продуктивными, чем воздействие на уже сформировавшуюся "криминальную" личность. В начальный период становления личности преступника совершаются правонарушения не преступного характера, которые мешают деятельности исправительных учреждений, игнорирование режима, правил распорядка, не соблюдение дисциплины, отказ от образовательных программ. Профилактическая работа, с данной категорией осужденных в местах лишения свободы, называется ранней профилактикой.<sup>134</sup>

Ранняя профилактика помогает узнать о источниках негативного и криминального влияния на заключенных в исправительных учреждениях, пресечь такие действия, пока они не повлияли на сознание и поведение осужденных. Для более грамотного решения этих задач, требуется выяснить причины и условия данного поведения, а так же приложить серьёзные усилия, что бы устранить их в зарождающемся состоянии. Ранняя профилактика имеет целью предупредительный характер, помогает прервать задуманные либо начатые преступные действия, это позволяет избежать совершения новых преступлений и рецидива.

В целях наиболее эффективного предупреждения преступлений существует необходимость разделить осужденных на группы, что облегчит процесс положительного воздействия и позволит применить меры соответствующие криминальному типу осужденного. Данная классификация на группы отражает основные цели предупреждения. Ими является отделение осужденных от лиц, которые в силу своего прошлого преступного опыта или отрицательного характера могут оказать на них негативное влияние. А так же для формирования из

---

<sup>134</sup>Аубакирова А.С. Профилактика пенитенциарной преступности // Проблемы государства и права в исследованиях курсантов, слушателей и студентов: Сборник тезисов докладов и сообщений на всероссийской научной конференции (30 апреля 2010 г.), 2010. - С. 153-156.

осужденных особых групп, облегчающих работу с ними и адаптирующими их для возвращения в общество. Классификация осужденных является основой для групповой и индивидуальной профилактики.

Основой для профилактической работы служит режим. Режим - это порядок исполнения и отбывания наказания в виде лишения свободы. Режим создает предпосылки для применения иных средств исправления. Режим создает условия для предупреждения совершения преступления и правонарушений во время отбывания наказания. Нормы режима, отмечает И.А. Уваров, содержат правила надзора за осужденными, охраны, проведение профилактических мероприятий, использования мер безопасности.<sup>135</sup>

На равне с требованиями режима, важную роль для процесса исправления и профилактики играет труд осужденных. Труду отводится ведущая роль в воспитании и перевоспитании человека, это утверждение доказано во всех философских и педагогических теориях, он имеет дисциплинарное, социальное и экономическое значение. Как отмечается учеными, в частности А. Павлиновым, безделье и не достаток рабочих мест в исправительных учреждениях разлагает заключенных, и подталкивает к совершению преступлений и правонарушений.<sup>136</sup>

Основными средствами исправления осужденных, которые закрепленные ст. 9 УИК РФ выступают: установленный порядок исполнения и отбывания наказания, воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональная подготовка, общественное воздействие. Всё это оказывают прямое влияние на причины и условия преступности в

---

<sup>135</sup> Уваров И. А. Теоретические основы организации пенитенциарной профилактики преступлений // Российский следователь. - 2006. - № 6. - С. 35.

<sup>136</sup> Павлинов А. Предупреждение посягательств на общественную безопасность в местах лишения свободы // Законность. - 2005. - № 8. - С. 46.

исправительных учреждениях. Профилактическое воздействие на преступность осужденных оказывают и службы надзора за осужденными, охрана.

Исходя из положений ст.9 УИК, воспитательная работа является одним из основных средств исправления осужденных. Она имеет своей целью попытку улучшить личность осужденных за время отбывания наказания путем исправительного воздействия, формирование у них социальных и духовных ценностей и подготовить к ведению полезного для общества образа жизни. Воспитательная работа концентрирует в себе разнообразные средства воздействия на осужденных. Если принимать во внимание масштаб и различные направления воспитательной работы, то становится понятно, почему законом регламентируются самые важные моменты её организации. Следует так же отметить, что воспитательная работа подвергается правовому регулированию в меньшей степени, чем режим или труд. Поэтому основная часть регулирования воспитательной работы находится на подзаконном уровне и находит отражение в постановлениях, инструкциях и другие нормативные акты (например, Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. N 259 "Об утверждении Положения об отряде осужденных исправительного учреждения Федеральной службы исполнения наказаний"<sup>137</sup>).

Особенность предупредительной деятельности в условиях учреждений исполняющих наказание заключается в ограниченном доступе к объекту, на который направленно профилактическое воздействие, четко определенному кругу субъектов такой деятельности и своеобразию форм, методов профилактики.

---

<sup>137</sup> Российская газета. – 2006. – 2 марта.

Объектом общей профилактики являются объективные особенности, недостатки микросреды, содействующие формированию до криминальной ситуации, совершению преступления в исправительных учреждениях. Данный вид профилактики направлен на выявление этих особенностей, недостатков и их устранение в будущем. Среди ученых превалирует мнение о том, что общая профилактика направлена и на замену устраненных условий микросреды.<sup>138</sup> Данная позиция логически продолжает теорию структурирования причин и условий преступного поведения в местах лишения свободы на субъективные и объективные. Исходя из данной концепции, представляется возможным проанализировать связанные с ней проблемы.

В криминологической литературе значительное внимание уделяется вопросу о объективных условиях преступного поведения. В связи с этим, способы борьбы с этими условиями подразделяют на такие методы, как выявление, нейтрализация, устранение, а также выделяют компенсацию.<sup>139</sup>

Среди методов выявления объективных условий преступного поведения следует назвать:

1. Исходя из анализа основных средств, влияющих на исправления осужденных, которые представлены в ч. 2 ст. 9 УИК РФ:

- проведение своевременных проверок выявляющих эффективность деятельности исправительных учреждений (режимной, оперативной, воспитательной, производственной);

---

<sup>138</sup>Ишигеев В.С. Теория профилактики преступлений в местах лишения свободы как составная часть пенитенциарной криминологии // Известия ИГЭА. – 2004. - № 3. - С. 84.; Джансараева Р.Е. Проблемы борьбы с преступностью в исправительных учреждениях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 112.; Старков О.В. Криминопенология. Учебное пособие. - М.: Экза-мен, 2004. - 480 с.; Долгова А.И. Криминология. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 345 с.

<sup>139</sup>Алексеев А.И., Бааль Е.Г. Криминология и организация предупреждения преступлений. – М., 1995. – 145 с.

- надзор за деятельностью и соблюдение руководством исправительных учреждений требований нормативных актов, и актов прокурорского реагирования.<sup>140</sup>

2. Выявление недостатков в деятельности исправительного учреждения путем:

- проверки сотрудников и руководства исправительных учреждений (проверка дежурств и отчетов всех служб на оперативных совещаниях);
- своевременное установление и устранение недостатков в обеспечении исправительных учреждений техническими средствами надзора и контроля;
- выявление и установление недостатков оперативной, воспитательной и профилактической работы;
- наблюдение за криминогенной обстановкой, которая связана с изменением количественного и качественного состава заключенных;
- отслеживание изменений традиций и обычаев, ценностных ориентиров, происходящих в субкультуре с течением времени.

3. Проведение кадровой работы:

- выявление лиц, формально относящихся к выполнению возложенных на них функций;
- выявление сотрудников, вступающих в неслужебные связи с осужденными;
- выявление лиц, не соответствующих требованиям профессионализма.<sup>141</sup>

---

<sup>140</sup>Павлинов А. Предупреждение посягательств на общественную безопасность в местах лишения свободы // Законность. - 2005. - № 8. - С. 48.

<sup>141</sup> Ларин С.Б., Шурухнов Н.Г. Роль отдельных первоначальных следственных действий и режимных мероприятий в расследовании преступлений, совершенных лидерами и членами организованных преступных групп в местах лишения свободы // Владимир, - 2013. - С. 363.



Обнаружение и выявление недостатков в деятельности исправительных учреждений невозможно без наличия соответствующих информационных источников. Способы получения данной информации могут быть самыми разнообразными. Посредством проверки и анализа документов, применяемых в деятельности ИУ:

- материалов служебных расследований по фактам совершения осужденными правонарушений и преступлений;
- личных дел осужденных;
- материалов личных бесед и встреч осужденных;
- посредством использования статистических данных;
- заявлений, жалоб, писем и сообщений, как осужденных, так и их родственников;
- результатов оперативно-розыскной работы среди осужденных;
- посредством данных цензуры корреспонденции осужденных;
- материалов привлечения сотрудников исправительных колоний и иных лиц к ответственности за не служебные связи с осужденными;
- оперативных данных по учету осужденных;
- материалов инспекторских проверок исправительных учреждений;
- служебных отчетов о деятельности администрации мест лишения свободы;
- данных о результатах досмотров посылок, передач, обысков жилых и производственных зон;
- информации предоставленной службой охраны и конвоирования;

- данных медицинских частей о травмах и иных случаях причинения вреда здоровью осужденных.<sup>142</sup>

В целях получения информации, как источники могут быть использованы мнения личного состава, представителей исправительных учреждений, обычных граждан, либо самих осужденных по различным вопросам профилактики преступности в местах лишения свободы. В данный перечень можно добавить: результаты криминологических обследований, различные теории и гипотезы, разработки по вопросам борьбы с преступностью среди осужденных, доклады на собраниях и оперативных совещаниях администрации исправительных учреждений.<sup>143</sup>

Некоторые ученые всерьез предлагают добавить в деятельность исправительных колоний информационные системы. Они будут заниматься обработкой и выдачей информации о криминогенном поведении отдельных осужденных, о негативных факторах, влияющих на состояние правопорядка в исправительных учреждениях, а также для объединения информационных сообщений поступающих из различных источников или в различное время. Данная система выполняет справочные, а также аналитические функции (сбор и работа с информацией, необходимой для общей и индивидуальной профилактики). Основной функцией, которой уделяют внимание, является работа с картотеками и журналами суточных сводок, что облегчит работу в целом. На основе полученной информации о недостатках в деятельности исправительных учреждений, должны приниматься соответствующие меры, направленные на их устранение, нейтрализацию и компенсацию.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> Зубарев С. К вопросу о субъектах контроля за деятельностью персонала пенитенциарной системы России // Уголовное право, 2005. - № 2. - С. 99.

<sup>143</sup> Сивцов С.А. Пенитенциарная преступность как угроза пенитенциарной безопасности: вопросы теории и практики // Российский судья. - 2011. - № 11. - С. 27.

<sup>144</sup> Каретников И. В. Проблемы предупреждения преступности в ИТУ. - Рязань.: РВШ МВД СССР, 1989. - 122 с.

Особое место в системе методов устранения недостатков объективных условий преступного поведения занимает кадровая работа:

1. Комплектование исправительных учреждений квалифицированными кадрами путем:

- целенаправленного обучения сотрудников исправительных учреждений способам и приемам выявления, изучения и разрешения конфликтов среди осужденных, обучения основам пенитенциарной психиатрии;
- подбора, расстановки кадров, повышения квалификации;
- изучения сотрудниками нормативно-правовых актов, регламентирующих исполнение наказаний в виде лишения свободы; проверки этих знаний руководством ИУ;
- повышения дисциплинированности сотрудников ИУ (в практике работы сотрудников исправительных учреждений, к сожалению, имеют место нарушения законности, в том числе случаи привлечения к дисциплинарной ответственности осужденных за совершение ими уголовных (пенитенциарных) преступлений<sup>145</sup>) за счет правильной дисциплинарной практики, пересмотра материально-финансовых вопросов обеспечения сотрудников, повышения заинтересованности в эффективности своей работы;
- введения в штат ИУ сотрудников-специалистов в сфере пенитенциарной психологии и психиатрии;<sup>146</sup>

2. Совершенствования режима отбывания наказания. Сюда следует отнести обеспечение должной изоляции осужденных и организация постоянного надзора за осужденными :

---

<sup>145</sup> Артемьев Н.С. Критерии эффективности работы сотрудников уголовно-исполнительной системы по профилактике рецидивной (пенитенциарной) преступности // Человек: преступление и наказание . – 2015. – № 2. – С. 18.

<sup>146</sup> Андреев Ю.В. Проблемы обеспечения законности в деятельности сотрудников исправительных учреждений // Вестник Челябинского университета. Право. – 2003. - № 1. – С. 85.

- гарантирование соблюдения строго регламентированного распорядка дня осужденных и внутреннего распорядка;
- перекрытие каналов проникновения в ИУ запрещенных предметов, для чего необходим постоянный контроль за осужденными на каждом участке или объекте жилых или производственных зон; обеспечение действенного контроля за погрузкой и разгрузкой транспорта в жилых и производственных зонах колонии, улучшение качества его осмотра при прохождении через контрольно-пропускные пункты; активизация работы по пресечению каналов поступления в места лишения свободы спиртных напитков, наркотических веществ, денег и иных запрещенных предметов;
- исключение случаев сосредоточения в одном ИУ нескольких лиц, осужденных по одному и тому же уголовному делу, а также тех соучастников преступлений, которые способствовали изобличению других осужденных;
- недопущение случаев содержания в одной камере штрафного изолятора или помещении камерного типа нескольких нарушителей режима, виновных в обоюдной драке, в совместном распитии спиртных напитков, употреблении наркотиков, игре в карты, а также нахождения в одной камере осужденных, являющихся членами самодельных организаций и допустивших проступок по случайному стечению обстоятельств, с лицами, разоблаченными ими в связи с нарушениями режима или подготовкой к преступлению;<sup>147</sup>
- осуществление постоянного контроля за использованием заточных, металлорежущих станков и иного оборудования (заточное оборудование необходимо концентрировать в

---

<sup>147</sup>Мамонтов Ю. Особенности преступлений против личности в исправительных учреждениях // Законность. - 2010. - № 5. - С. 53.

изолированном помещении и исключать доступ в него посторонних лиц, право осужденным на вход в такие помещения должно предоставляться только представителями администрации ИУ, целесообразно вывести пульт включения этих станков в кабинет мастера из числа вольнонаемных сотрудников ИК, начальника цеха или дежурного по производству, кроме того, необходимо закреплять для работы на этих станках отдельных осужденных в соответствии с утвержденным списком);

- повышение эффективности и качества обысков осужденных, а также жилых и производственных объектов;
- исключение фактов самовольного передвижения осужденных между жилыми и производственными зонами, изолированными участками, бесконтрольного хождения в рабочее время, а также фактов проживания в библиотеках, амбулаториях, технических кабинетах, школах, мастерских, банях, сушилках и иных коммунально-бытовых помещениях.<sup>148</sup>

Внедрение современных технических средств охраны и надзора за осужденными:

- введение средств повсеместного круглосуточного наблюдения за осужденными в криминогенных зонах;
- усовершенствование технических средств проверки посылок, передач, писем, осмотра автомашин, обысков и осмотров осужденных и вообще внедрение современной спецтехники.

Проведение комплексных профилактических операций в ИУ с использованием всех подразделений, сил и средств колонии,

---

<sup>148</sup> Ларин С.Б., Шурухнов Н.Г. О направленности оперативно-тактических операций при расследовании преступлений в местах лишения свободы. // Рязань: Акад. права и управ. ФСИН. - 2012. - Вып. 7. - С.11.

привлечение сил из других колоний для решения сложных вопросов.<sup>149</sup>

### 3. Повышение уровня воспитательной работы:

- привлечение к проведению воспитательных мероприятий представителей общественности;
- правильная, четкая организация работы самодеятельных организаций, исключение случаев проникновения в них осужденных, отрицательно характеризующихся;
- недопущение формального подхода к воспитательной работе, правильное применение дисциплинарных мер;
- повышение уровня правовой пропаганды в целях осознания осужденными сущности их антиобщественных взглядов и установок;
- организация досуга осужденных с учетом требований нормативных актов, а также опыта работы других ИУ;
- повышение заинтересованности осужденных в получении общего и профессионального образования.

### 4. Устранение недостатков оперативно-розыскной работы:

- хорошая организация своевременного получения информации о готовящихся преступлениях и назревающих конфликтах;
- своевременное доведение необходимой информации о намерениях осужденных совершить преступления до других отделов и служб;
- своевременное возбуждение уголовных дел по фактам совершенных осужденными преступлений;
- принятие необходимых оперативно-розыскных мер и реализация данных с целью пресечения преступлений;

---

<sup>149</sup>Жеребин В.С., Морозов В.М. Пенитенциарная преступность: сущность и актуальные проблемы предупреждения. - Владимир, 2005. - 366 с.

- склонение осужденных к отказу от совершения преступления, создание условий, исключающих возможность совершить преступление, разложение группировок осужденных отрицательной направленности.<sup>150</sup>

Требуются меры по совершенствованию профилактического учета. В частности, специалисты предлагают в целях исключения широкого подхода к постановке осужденного на профилактический учет закрепить его общее основание в ином от действующего виде. Пункт 8 Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, утвержденной приказом Минюста России от 20 мая 2013 г. № 72, изложить в следующей формулировке: «Основанием для постановки осужденного на профилактический учет является наличие достоверных и проверенных сведений о приготовлении его к совершению преступления. Сбор и подготовка необходимых материалов по постановке подозреваемого, обвиняемого или осужденного на профилактический учет возлагается на сотрудников подразделения УИС, являющегося инициатором постановки на профилактический учет»<sup>151</sup>.

5. Совершенствование деятельности в области трудовой занятости осужденных:

Применение различных форм наглядного учета, контроля и оценки результатов работы;

- широкое использование моральных и материальных стимулов;
- ежедневная выдача учетной документации на каждое рабочее место, бригаду, участок, ежедневная приемка выполненного

---

<sup>150</sup>Горяинов К.К. Некоторые направления развития оперативно-розыскной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Оперативник (сыщик). - 2006. - № 1. - С. 18.

<sup>151</sup> Пономарев С.А. Профилактический учет в системе мер предупреждения пенитенциарной преступности (результаты теоретико-прикладного исследования) // Вестник Самарского юридического института. – 2015. – № 2 (16). – С. 137.

объема работ от бригады и индивидуально работающих осужденных;

- оснащение современным оборудованием производственной базы, обеспечение производства необходимыми материально-техническими ресурсами;
- организация эффективного взаимодействия между различными подразделениями ИУ;
- совершенствование коммунально-бытового обеспечения и медицинского обслуживания осужденных.

Устранение и компенсация объективных условий преступного поведения позволит не допустить их катализирующего воздействия на субъективные и объективные причины преступного поведения или хотя бы ограничить это воздействие. Поэтому выявление и устранение негативных явлений и процессов, действующих на уровне микросреды, имеет важное общепрофилактическое значение.<sup>152</sup>

Суть групповой пенитенциарной профилактики заключается в том, что большая концентрация лиц склонных к преступному поведению, сама по себе представляет криминогенную ситуацию, что порождает возникновение конфликтов, которые провоцируют насильственное преступное поведение. Комплексное использование методов и приемов групповой профилактики, позволяет повысить эффективность борьбы с преступностью в исправительных учреждениях.

По мнению профессора О. В. Старкова, уровень групповой профилактики определяется как "направленное самовнушение" в специально созданных или в случайно образованных группах людей с целью управления развитием криминогенной ситуации. Организация

---

<sup>152</sup> Ларин С.Б., Шурухнов Н.Г. Роль отдельных первоначальных следственных действий и режимных мероприятий в расследовании преступлений, совершенных лидерами и членами организованных преступных групп в местах лишения свободы // Владимир, - 2013. - С. 380.



деятельности по групповой профилактике преступного поведения предполагает знание элементов предшествующих криминальной ситуации, которые выступают в качестве ее объектов. К таким элементам относятся субъекты, объекты, методы, содержание и стадии ситуации.<sup>153</sup>

К субъектам криминогенной ситуации относятся молодые люди со средним уровнем образования, наличием нескольких судимостей (как показывает практика, за насильственные преступления). Эмоционально и психически неустойчивы, черствы в эмоциональном плане, замкнуты, напряжены. По наблюдениям, в конфликтной ситуации принимают участие два субъекта, но она может перерасти в межгрупповую. Время развития ситуации до совершения преступления, в большинстве случаев составляет от суток до недели. Основным объектом, из-за которого происходят, выступает престиж, авторитет среди осужденных.

На основе данных признаков докриминальной ситуации, следует разрабатывать методы и приемы групповой профилактики, а также применять имеющиеся разработки, актуализировать практическую деятельность. Деятельность по организации групповой профилактики должна осуществляться поэтапно и по стадиям.

Существуют различные взгляды ученых на стадии профилактики предкриминальной ситуации. И.В. Шмаров, Е. Б. Галкин считают, что профилактическая работа включает два этапа:

- обнаружение конфликтной ситуации, установление участников и регулирование возникающего конфликта;
- пресечение развивающегося конфликта.<sup>154</sup>

---

<sup>153</sup> Старков О.В. Криминология. Учебное пособие. - М.: Экзамен, 2004. - 311 с.

<sup>154</sup>Шмаров И. В., Галкин Е. Б. Конфликты среди осужденных и профилактика правонарушений в местах лишения свободы. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. - 32 с.

Другие авторы выделяют такие стадии, как выявление, анализ ситуации и воздействие на нее определенными способами (воздействие на объект и субъектов ситуации).<sup>155</sup>

Из анализа данных точек зрения становится ясно, что ученые, как правило, выделяют стадии выявления и изучения предкриминальной ситуации, а этап воздействия на ситуацию рассматривают с учетом разных особенностей. У одних это элементы, характеризующие ситуацию, а у других это стадии развития ситуации. В связи с этим, на практике сложилось мнение о том, что следует объединить данные подходы и применять соответствующие приемы и методы воздействия исходя из сложившейся конфликтной ситуации в условиях исправительных учреждений.

Для использования групповой профилактики преступного поведения, необходимо осуществлять работу по его выявлению, которая должна проводиться со стороны всех отделов и служб исправительных учреждений и их сотрудников.

Выявление конфликтных ситуаций, предшествующих совершению преступлений возможно следующим образом:

- криминологические и психологические исследования в исправительных учреждениях (на основе которых, будет получена информация и предположительная оценка опасности каждого осужденного);
- приемы и источники оперативного получения информации;
- изучения внутrigрупповых связей и иерархии в малых группах (различные графики взаимосвязей конфликтности между осужденными);
- ведение обязательной документации (журналов, отчетов);

---

<sup>155</sup>Усс А. В. Уголовно-правовое воздействие и порицание преступника // Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1990. - С. 98.

- использование электронных способов анализа ситуаций, путем введения необходимых данных в компьютерную программу;
- ведение и соби́рание информации в базах данных, отражающих процессы и явления в исправительных учреждениях.

В результате значительного числа исследований, было выявлено преобладание кратковременной межличностной конфликтной предкриминальной ситуации, длительность которой составляет от 3 до 8 суток. Данные выводы определяют выбор формы реагирования, как незамедлительный либо экстренный, так как в ходе исследования установлено, что в большинстве случаев криминогенная ситуация обостряется. Следует отметить, что в данном случае необходимо применять методы и приемы внутригрупповой или межличностной групповой профилактики по выявлению, анализу и воздействию на ситуацию.<sup>156</sup>

Помимо всего прочего, в криминологической литературе как основные направления групповой профилактики рассматриваются: воспитание, лечение, регулирование психического напряжения.

После анализа данных об элементах и стадиях предкриминальной ситуации целесообразно рассмотреть вопрос применения различных методов воздействия. В литературе вопросу о методах и приемах воздействия на развитие конфликтной ситуации посвящено большое количество исследований. Некоторые авторы определяют не только методы и приемы профилактики, но и принципы положительного воздействия, такие как:

- заблаговременной диагностики (распознавание конфликтов, опережение их до возникновения криминальной ситуации);
- дифференцированной оценки (уяснение индивидуальных особенностей конфликтной ситуации);

---

<sup>156</sup> Сборник упражнений по криминологии. Учебное пособие / Алексеев А.И., Бабаев М.М., Гарбуз Б.И., Ивашенко А.П., и др.; Под ред.: Алексеев А.И. - М.: МВШМ МВД СССР, 1979. - 42 с.

- выдвижения максимальных целей (полная нормализация отношений);
- обоснованности средств воздействия;
- своевременности;
- динамичности (непрерывности).<sup>157</sup>

Воздействие на конфликт является целесообразным так, как только после получения данных о том, что конфликтная ситуация может привести к отрицательным последствиям, следует применять соответствующую форму реагирования. В случае выявления конфликтной ситуации применяются соответствующие методы. При этом следует учитывать, что в результате исследований была определена неотложная форма реагирования, которая обусловлена небольшими сроками развития предкриминальной ситуации до исхода в преступление.<sup>158</sup>

Одним из самых действенных способов это воздействие и изменение в положительную сторону межличностных отношений осужденных. В связи с этим в научной литературе предлагается выделить методы помогающие в воздействия на диадическую межличностную ситуацию:

- формирование навыков общения и взаимодействия у осужденных, путем поручения выполнения работ требующих совместных усилий под пристальным присмотром;
- дифференциация осужденных, в зависимости от преобладающей мотивации (агрессивная, неосторожная, корыстная);
- изучение в условиях карантина прибывших осужденных, распределение в зависимости от личностных качеств в отряды;

<sup>157</sup>Шмаров И. В., Галкин Е. Б. Конфликты среди осужденных и профилактика правонарушений в местах лишения свободы. - М.: ВНИИ МВД СССР, 1981. - 56 с.; Детков А.П. Динамика пенитенциарной конфликтной ситуации // Российский юридический журнал. - Екатеринбург: Изд-во УрГЮА. - 2012. - № 1 (82). - С. 98.

<sup>158</sup> Сивцов С.А. Пенитенциарная преступность как угроза пенитенциарной безопасности: вопросы теории и практики // Российский судья. - 2011. - № 11. - С. 26.

- разобшение группировок отрицательной направленности;
- использование оперативных мер для работы с группировками и осужденными, с последующей целью управления ими;
- поддержка, развитие и использование группировок осужденных положительной направленности;
- техника работы в социальной среде осужденных, которая подразумевает несколько аспектов деятельности: 1 - рассечение групп, которые создают опасность, как для себя так и окружающих; 2 - внедрение в среду заключенных осужденного, способного уладить разногласия; 3 - объединение противоборствующих групп путем постановки общей цели, для достижения которой необходимо взаимодействие.<sup>159</sup>

Одним из самых действенных и одновременно самым трудоемким на данный момент методов перечисленных выше, является разобшение группировок. Разобшение происходит с помощью перераспределения осужденных внутри колонии, что не всегда является выходом из сложившейся криминальной ситуации, так как "авторитеты" с легкостью находят замену своим идейным приспешникам. Либо путем развенчания лидера, этот способ является самым успешным потому, что внутри исправительного учреждения заключенные находятся в "концентрированном" состоянии, поэтому дискредитирующие данные приведут к падению авторитета и влияния в глазах подельников и всего воровского общества. Но проблема состоит в том, что такие данные в некоторых случаях практически невозможно найти.

---

<sup>159</sup> Миронов В. О. Проблемы исправительных учреждений по обеспечению личной безопасности осужденных в системе субъективных детерминант пенитенциарной преступности // Антиобщественный образ жизни и преступность молодежи: Материалы Всероссийского «круглого стола». 16–17 сентября 2011 года. Ростов-на-Дону : ДЮИ, 2011. – С.130.

Существует группа приемов, которая может применяться, исходя из действия субъектов, сложившихся в данной ситуации:

1. Переориентирование субъектов ситуации путем:

- предоставления информации о действительном положении дел и стечении обстоятельств, в том числе формировании новых взглядов на сложившуюся ситуацию;
- индивидуальная беседа с каждым осужденным или с участием всех сторон конфликта;
- использования авторитета родственников для убеждения осужденных.

2. Сдерживание субъектов ситуации под угрозой наступления каких-либо отрицательных последствий (угроза дисциплинарного либо уголовного наказания).

3. Ограничение возможности общения с помощью:

- перевода заключенных в другой отряд, звено, бригаду;
- содержание в штрафном изоляторе;
- перевод в другое исправительное учреждение.<sup>160</sup>

По мнению Новоселовой А. С., следует выделять и иные методы воздействия на обострившуюся межличностную ситуацию в условиях ИУ:

1. групповой аутотренинг по специально подготовленным методикам, снимающим тревожность, стрессовые и фрустрационные состояния, разрушающим агрессивные и насильственные стереотипы поведения;
2. групповая психотерапия, направленная на излечение и восстановление психики, половой сферы;
3. цикл лекций на правовые темы группе осужденных, которые являются субъектами криминогенной ситуации или могут

---

<sup>160</sup> Усс А. В. Уголовно-правовое воздействие и порицание преступника // Красноярск: Изд-во Краснояр. ун-та, 1990. - С. 98.

ими быть, в целях формирования позитивного уголовно-правового сознания;

4. организация массовых мероприятий с участием осужденных – субъектов ситуации, включающих в сценарий темы о стратификации осужденных, лидерах преступного мира, о конфликтных ситуациях, с тем чтобы сами осужденные осознали малозначимость поводов для конфликтов, возможность их разрешения мирными путями, снятие в игровом варианте конфликтного напряжения на сцене перед всеми осужденными между субъектами этих ситуаций;
5. спортивные соревнования среди осужденных с распределением в противоположные команды субъектов конфликтных ситуаций;
6. проповеди священника;
7. обращение к администрации ИУ с предложением оказать помощь.<sup>161</sup>

Для претворения в жизнь групповой профилактики преступного поведения, следует привлекать квалифицированных психологов, сексологов, советы профилактики, работников прокуратуры, самодеятельные организации, начальников отряда. С учетом изложенного и следует организовать работу по профилактике предкриминальных ситуаций. Для выявления фактов возникновения конфликтных ситуаций необходимо использовать оперативные возможности, возможности самодеятельных организаций.

После выполнения перечисленных мероприятий профилактика преступного поведения не прекращается. Субъекты профилактики обязаны осуществлять постоянное слежение за состоянием конфликтности отношений в группе, в том числе и с применением

---

<sup>161</sup> Новоселова А.С. Педагогическое внушение, как средство стимулирования социальной активности осужденных женщин в процессе их перевоспитания //Рязань: НИиРИО РВШ МВД СССР, 1978. - С. 131.

специальных методик. В случае недостаточного эффекта примененных методов и приемов следует искать новые способы разрешения возникающих предкриминальных ситуаций, не останавливаясь на достигнутом.

Одной из актуальных криминологических проблем при исполнении наказания в виде лишения свободы, имеющей не только теоретическое, но и практическое значение, становится в настоящее время изучение осужденных, совершающих преступление во время отбывания наказания. Эти наблюдения становятся основой для разработки и использования методов индивидуальной профилактики осужденных.<sup>162</sup>

Индивидуальная профилактика нацелена на конкретных лиц, от которых можно, исходя из их поведения ожидать совершения преступления. К объектам индивидуальной профилактики так же относятся и осужденные уже совершившие преступление в исправительном учреждении. Индивидуальной профилактике подвергается только личность, но и негативные элементы среды формирующие её.

Методы индивидуальной профилактики преступлений в ИУ условно можно разделить на методы: общего изучения; поиск отклоняющихся от принятых в ИУ норм поведения; учет данных лиц; контроля и воздействия на них.<sup>163</sup>

Индивидуальная профилактика должна начинаться с изучения осужденных, это может быть достигнуто различными методами. Самый простой и распространенный способ получить информацию, это изучения и использование документов для сбора первоначальных данных. Этими документами могут выступать: личные дела,

---

<sup>162</sup> Каретников И. В. Проблемы предупреждения преступности в ИТУ. - Рязань.: РВШ МВД СССР, 1989. -75 с.

<sup>163</sup> Уваров И. А. Теоретические основы организации пенитенциарной профилактики преступлений // Российский следователь. - 2006. - № 6. - С. 35.



уголовные дела, письма, автобиографии, медицинские карточки, характеристики с мест работы либо учебы.

Выявление «отклоняющихся» осужденных может быть произведено путем наблюдения, как открытого, так и скрытого. Оно направлено на выявление и постановку на учет, последующий контроль за поведением осужденных с агрессивным стереотипом поведения в условиях исправительных учреждений.

Учет отклоняющихся от норм осужденных производится путем ведения картотек, включающими в себя распределение и группировку по видам отклонений каждого заключенного. Электронный учет, который заключается в сборе и систематизации всей информации на отклоняющихся осужденных (семья, окружение, место работы, фабула всех совершенных им преступлений, медицинских карточки, тесты и т.д.).

Методы контроля в отношении стоящих на данном учете лиц достаточно разнообразны. В зависимости от обстоятельств, он осуществляется: по средствам беседа и опроса, так и с помощью оперативных приемов; повторяющихся на протяжении длительного периода времени обследованиях в которых используются одни и теми же методы; часто применяются осмотры, обыска, контроль и проверка посылок и передач.

Методы профилактического воздействия, обуславливающие коррекцию заключенных, зависят от того, на сколько и каким образом он внушаем: просмотр обучающих видеозаписей, гипноз, аутотренинг, направленное самовоспитание, применение специальных средств, использование общественного мнения. Следует различать методы изменения личностных характеристик и усиления внешнего контроля (использование современных достижений спецтехники). Выделяются и методы оптимизации различных отношений,

взаимодействий в местах лишения свободы (групповая психотерапия, распределение осужденных по отрядам).

Методы и способы профилактического воздействия разнообразны, в настоящее время посредством с научно-технического прогресса их количество постоянно увеличивается, теоретические данные постоянно переосмысляются, что позволяет с каждым годом улучшать показатели профилактики, делать ее более актуальной и действенной<sup>164</sup>. Также всегда следует помнить, что меры предупреждения преступности – длительный, трудоемкий, каждодневный процесс, успех которого есть результат активной совместной деятельности как сотрудников УИС, так и самих осужденных<sup>165</sup>. Заслуживает поддержки и предложение разработать и принять общегосударственную комплексную целевую программу реализации пенитенциарной профилактики в качестве главного направления в борьбе с рецидивной преступностью<sup>166</sup>.

Если касаться уголовного законодательства, то, на наш взгляд, нужно согласиться с мнением С.А. Хохрина, настаивающего на усилении наказания за преступления осужденных в исправительном учреждении, дополнении УК РФ статьей 68.1 «Назначение наказания за совершение преступления в период отбывания наказания» следующего содержания: «1. При назначении наказания за совершение преступления в период отбывания наказания в виде лишения свободы учитываются характер и степень общественной опасности ранее совершенных преступлений, обстоятельства, в силу которых исправительное воздействие предыдущего наказания

---

<sup>164</sup> Джансараева Р.Е. Проблемы борьбы с преступностью в исправительных учреждениях // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 113.

<sup>165</sup> Фейзуллаев Ф.М. Специальные меры предупреждения преступности несовершеннолетних в условиях пенитенциарного учреждения // Человек: преступление и наказание. – 2015. – № 2. – С. 132; Карелин Д. В. Использование специальных знаний при установлении обстоятельств по делам о преступлениях несовершеннолетних // Судья. – 2014. – № 10. – С. 37–40.

<sup>166</sup> Уваров И.А., Уваров Н.А. Методы пенитенциарной профилактики в системе предупредительного воздействия на рецидивную преступность // Актуальные проблемы современной науки. Выпуск 4. Т. III. – Алушта: НОУ «СевКавГТИ», 2015. – С. 228.

оказалось недостаточным, а также характер и степень общественной опасности вновь совершенных преступлений. 2. Срок наказания при любом виде факта совершения преступлений не может быть менее трех четвертых максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление, но в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части настоящего Кодекса. 3. При любом преступлении, совершенном в период отбывания наказания в виде лишения свободы, если судом установлены смягчающие обстоятельства, предусмотренные ст. 61 настоящего Кодекса, срок наказания может быть назначен менее одной второй части максимального срока наиболее строгого вида наказания, предусмотренного за совершенное преступление, но в пределах санкции соответствующей статьи Особенной части настоящего Кодекса»<sup>167</sup>.

Таким образом, изменение политической и социальной жизни, обострение внутригосударственных противоречий в России после 90х годов, привело к сильнейшему материальному расслоению общества. Ситуация в стране отразилась на криминальных группах, как на воле, так и в местах лишения свободы. Возможность купить титул "вора в законе", чего прежде никогда не было, привело к увеличению количества неформальных лидеров и усилению влияния криминальных структур со всех аспектах жизни общества. Рост денежного оборота в криминальных структурах, обусловил коррумпированность правоохранительных органов, силовое и психологическое давления на сотрудников, последующую материальную зависимость.

Природа существования пенитенциарной преступности не однозначна, она складывается из целого ряда противоречий и

---

<sup>167</sup>Хохрин С.А. Пенитенциарная преступность как предмет правового исследования // Актуальные проблемы экономики и права . – 2015. – № 3. – С. 229.

недостатков вытекающих из специфической макросреды в местах изоляции от общества. Основными детерминирующими факторами являются: социальные и экономические условия отбывания наказания (отсутствие возможности удовлетворения своих желаний); идеологические и этнические разногласия, отсутствие справедливости; социальное расслоение, которое ведет к зависти и совершению корыстных преступлений; ошибки в проведении воспитательной работы; недостаточная квалифицированность кадров; недостаточность строгого надзора за осужденными; недостатки правоприменительной деятельности руководства исправительных учреждений. Особое внимание уделяется изучению способов преодоления и профилактики длительных конфликтных отношений между заключенными в условиях изоляции.

Пенитенциарная преступность выделяется как особый вид преступности, это подчеркивается наличием специфических особенностей. Субъектом данного вида преступности, являются лица, отбывающие уголовное наказание в виде лишения свободы, и совершившие на территории исправительного учреждения пенитенциарный рецидив, по средствам участия в конфликте с осужденными или сотрудниками исправительного учреждения. Преступления совершаемые в местах лишения свободы имеют высокую степень общественной опасности, поскольку причиняют вред всему комплексу мер направленных на исправление заключенных, угрожают жизни и здоровью людей. Нарушения режима отбывания наказания в исправительных учреждениях вредят нормальной деятельности учреждений уголовно-исправительной системы. Огромное влияние на состояние преступности в местах изоляции от общества оказывает качественный состав осужденных. Среда осужденных не однородна, заключенные обладают различными психологическими отклонениями, своеобразным поведением, особым

не официальным статусом в криминальном мире. Находясь в концентрированном обществе себе подобных, следуют негласным правилам и традициям (предусматривающие совершение преступных действий), нарушение которых может повлечь серьезные последствия. Совершение осужденными преступлений в условиях лишения свободы, при усиленном надзоре со стороны государства, демонстрирует стойкое сопротивление исправлению и отказ от законопослушной жизни.

Проблема высокой степени латентности преступности в местах лишения свободы является наиболее острой и актуальной на сегодняшний день. Это связано с недостаточными действиями работников исправительных учреждений по обнаружению преступных деяний, недостаточной оснащенностью, угрозами расправы сильных криминальных сообществ над осужденными. Не находя своего отражения в официальных отчетах, пенитенциарная преступность продолжает процветать.

Профилактика, как основное средство предупреждения преступлений в местах лишения свободы носит комплексный характер, воздействие которое происходит на всех уровнях (общем, специальном и индивидуальном) трудно переоценить так, как только в совокупности их применения достигается положительный результат. Своевременное обнаружение конфликтной ситуации, установление участников и регулирование возникающего конфликта являются одной из основных задач предупреждения преступлений. Положительной стороной является и устранения объективных условий преступного поведения: комплектование исправительных учреждений квалифицированными кадрами; совершенствование режима отбывания наказания; внедрение современных технических средств охраны и надзора за осужденными; повышение уровня воспитательной работы и т.д.

По сей день вопрос предупреждения и профилактики преступной деятельности остается не достаточно разработанным, в связи с нехваткой грамотных специалистов, большим количеством осужденных требующих индивидуального подхода, недостаточным финансированием исправительных учреждений, отсутствием действенных методов стимулирования правопослушного поведения среди осужденных. Предупреждение пенитенциарной преступности представляет собой комплекс взаимосвязанных мер, заключающихся в проведении программ различных масштабов и направлений, осуществляемых всеми подразделениями исправительных учреждений.

Применение мер уголовного наказания на осужденных зачастую не оказывает должного воспитательного и предупредительного эффекта, заключенный считает, что если он отбывает наказание в виде лишения свободы, то хуже уже ничего быть не может. В этом виновато несовершенство уголовного законодательства и не эффективность лишения свободы, как наказания. Необходимо, чтобы наказание не допускало совершения новых преступлений, обеспечивало охрану личности, общества и государства.

Применительно к изменениям законодательства предлагаем разработать и принять общегосударственную комплексную целевую программу реализации пенитенциарной профилактики в качестве главного направления в борьбе с рецидивной преступностью, а также дополнить УК РФ статьей 68.1 «Назначение наказания за совершение преступления в период отбывания наказания», устанавливающей усиление наказания за преступления, совершенные в исправительном учреждении.

## **JUS PRIVATUM:**

*Фиошин А.В., Сафонов В.В.*

### **ПРОБЛЕМЫ И ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СУДЕБНОМ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВЕ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ**

Фундаментальность пронизывания института права жизни сообщества, его преобразующие способности во многом находятся в зависимости от того, в какой степени точны и дифференцированы практические предпосылки правовых отношений. Потому, оценивая проблемы судебного представительства, невозможно обделить вниманием и проблему о предпосылках (основаниях) судебного представительства. Судебное представительство, как всякое правовое отношение, появляется при присутствии некоторых правовых оснований.<sup>168</sup>

---

<sup>168</sup>Ковалевская Д.Е. Представительство в арбитражном суде / Д.Е. Ковалевская // Налоговый вестник. - 2012. - №5. - С. 224.

При установлении оснований (предпосылок) представительства в правовой литературе наблюдаются две крайности. В одном случае (при законном представительстве) из оснований представительства исключены юридические факты, а в ином (при добровольном представительстве) - нормы права.

Как и любое правовое отношение, процессуальное представительство появляется при присутствии некоторых правовых оснований. К ним, по всеобщему правилу, необходимо причислить юридические факты, то есть те действия и события, с которыми закон объединяет формирование правовых отношений представительства.

Стало быть, основаниями возникновения представительства (либо основаниями представительства) считаются юридические факты, с которыми гражданское право объединяет формирование правовых отношения представительства между субъектами представительства, либо, другими словами, юридические факты, с которыми закон объединяет признание одного лица представителем иного лица.

Юридические факты являются одной из проблем правовой практики. Правоприменительный орган обязан не только лишь определить все требуемые для решения дела юридические факты, но и правильно дать им квалификацию. Неверный юридический анализ фактов приведет к тому, что одним обстоятельствам не придается подобающей правовой значительности, иным, наоборот, приписываются нехарактерные им свойства.<sup>169</sup>

К примеру, основанием возникновения законного представительства считаются последующие юридические факты, непосредственно отмеченные в законе: отсутствие у гражданина полной дееспособности, а также родство некоторой степени между

---

<sup>169</sup>Ковалевская Д.Е. Представительство в арбитражном суде / Д.Е. Ковалевская // Налоговый вестник. - 2012. - №5. - С. 224.



ним и представителем или установление этому гражданину опекуна, попечителя; признание гражданина безвестно отсутствующим и передача его имущества в доверительное управление лицу, которое определяется органами опеки и попечительства.

Так как данные лица не могут без помощи других выступать в гражданско-правовых взаимоотношениях или могут это осуществлять, исключительно в конкретных пределах, потому что необходимо, чтобы кто-то представлял их интересы. В статье 31 ГК РФ отмечено, что для охраны прав и интересов недееспособных либо не полностью дееспособных граждан определяются опека и попечительство. Опекуны считаются легитимными представителями граждан, которые не достигли возраста 14 лет, а также граждан, которые признаны судом недееспособными. Попечители считаются законными представителями граждан в возрасте от 14 до 18 лет и граждан, ограниченных судом в дееспособности. Касательно основания возникновения обязательного представительства, то оно появляется на основе определения суда, когда будет установлено, что ответчика нет и его место жительства невозможно установить.

Основанием к договорному представительству послужит исключительно воля гражданина, организации и при наличии согласия у представителя отстаивать их интересы в суде. Такое представительство именуется договорным, поскольку в его основании лежит договор между определенным лицом и представителем, на основе которого представитель приобретает полномочия на представление дела в суде.

Юридические факты не единственное основание представительства, а исключительно завершающее звено в их системе. Первым основанием зарождения процессуального представительства считается норма права. Вопрос о нормативном

основании правовых отношений между судом и судебным представителем считается существенным и важным, если иметь в виду, что непосредственно нормы права формируют юридическую базу для правового урегулирования, а отсюда и для правовых отношений.<sup>170</sup>

В одних ситуациях нормы права выступают прямым регулятором содержания прав и обязательств участников представительства (законное представительство), а в иных данную роль исполняют юридические факты (добровольное представительство). Следовательно, в первом случае основанием представительства считается закон, а во втором случае - юридические факты. Однако подобное понимание оснований представительства приблизительно.

Обязательное (законное) представительство появляется при возникновении какого-либо юридического факта как бы машинально, в силу предписания закона. К примеру, в согласовании с пунктом 1 статьи 64 Семейного кодекса РФ защита прав и интересов детей возложена на их родителей; родители считаются законными представителями собственных детей и выступают в защиту их прав и интересов касательно любых физических и юридических лиц, в т.ч. в судах, без особых полномочий. Следовательно, со времени рождения ребенка возникают правовые отношения представительства. Непосредственно подобные юридические факты имеют место быть в случае законного представительства, однако они не регулируют содержание последнего, оно обуславливается нормой права. Можно сделать вывод, что основаниями представительства считаются как юридические факты, так и закон. В свою очередь нужно, чтобы представляемое лицо обладало правом на

---

<sup>170</sup>Туманова Л.В. Некоторые вопросы представительства в гражданском судопроизводстве / Л.В. Туманов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2010. - N 3. - С. 29.

представительство по делу в суде, а представитель был правосубъектным лицом. В случае, если для представляемого довольно быть правоспособным, то для представителя нужна как правоспособность, так и дееспособность.<sup>171</sup>

Помимо этого, представительство в гражданской юрисдикции всегда появляется из сложного юридического состава, заключающего факты материально-правовые (наличие некоторых правовых отношений между представляемым и представителем) и процессуальные (удостоверение полномочий и пр.). При этом данный процесс методичного «накопления» юридических фактов, исключительно весь комплекс которых инициирует процессуальное представительство. В то же время вероятна такая ситуация, при которой один из фактов может послужить доказательством всех предшествующих либо какой-нибудь отдельной группы фактов.

В связи сданным нужно проанализировать вопрос о том, считаются ли основания представительства одновременно и основаниями полномочия.

Так как правовым отношением представительства считается правовое отношение между представителем и представляемым, включающее полномочие - условное субъективное право представителя осуществить от имени и в интересах представляемого некоторые юридические деяния - и соответственную ему обязанность представляемого признать правовые следствия подобных действий представителя, то, соответственно, полномочие как субъективное право считается структурным компонентом отношения представительства.

---

<sup>171</sup>Федулова С.Н. Правовой статус представителя в гражданском процессе / С.Н. Федулова // Адвокатская практика. - 2013. - N 1. - С. 28.

Таким образом, параллельно с зарождением полномочия появляется и правоотношение представительства, и следовательно, основания представительства считаются в одно и то же время и основаниями полномочия. Значит, представительство в гражданском процессе появляется на основе некоторого нормативно-фактического состава. Впрочем, норм права и фактического (юридического) состава слишком мало для возникновения представительства. Нужно, чтобы представитель был правоспособным лицом, то есть лицом, которое способно иметь гражданские процессуальные права и обязанности.

Стать участниками процесса смогут исключительно правоспособные лица. Кто не может без помощи других исполнять свои собственные права и обязанности, не в состоянии осуществлять и юридические деяния от имени иных субъектов.

Гражданское законодательство в абзаце 1 пункта 1 статьи 182 Гражданского кодекса Российской Федерации отмечает последующие юридические факты, которые являются основаниями представительства и полномочия: (1) доверенность, (2) указание закона и (3) акт уполномоченного на то государственного органа либо органа местного самоуправления.<sup>172</sup>

В согласовании с пунктом 1 статьи 185 ГК РФ доверенностью считается письменное уполномочие, выдаваемое одним лицом второму лицу для представительства перед третьими лицами.

Так как пункт 1 статьи 182 ГК определяет доверенность как сделку, которая является основанием представительства и полномочия, а в пункте 1 статьи 185 ГК написано о доверенности как о документе, который подтверждает присутствие полномочия представителя и его размер, то позволительно сделать вывод о

---

<sup>172</sup>Гатин А.М. Гражданское право: шпаргалка для вузов / А.М. Гатин. – М.: Феникс, 2015. – С. 84.

установленном гражданским законодательством общем правиле, определяющем простую письменную форму уполномочия.

При данном уполномочие может быть произведено как в виде отдельной сделки, так и входить в состав иной сделки (договора) так, что доверенность может заключаться в отдельном документе, который отвечает условиям статьи 160 ГК РФ, либо считаться фрагментом иного документа, к примеру договора поручения.

Последующим основанием представительства, в согласовании с пунктом 1 статьи 182 ГК РФ считается указание закона. В этом случае, таковым более часто встречающимся юридическим фактом считается формирование семейного правоотношения между родителем и ребёнком.

При этом представительство и полномочие появляются с момента рождения ребёнка (пункт 2 статьи 17 и пункт 1 статьи 28 ГК РФ) и завершаются по достижении ребёнком 14 лет (пункт 2 статьи 40 ГК РФ) либо по другим основаниям, установленным гражданским либо семейным законодательством.

Последним основанием возникновения представительства считается акт уполномоченного на то государственного органа либо органа местного самоуправления. Представительство, которое основано на административном акте, это такое представительство, при котором представитель обязан действовать от имени представляемого в силу административного распоряжения последнего.<sup>173</sup>

Представительство на основании административного акта создается для охраны прав и интересов не достигших совершеннолетия детей, у которых нет родителей, полностью либо отчасти недееспособных граждан, а также лиц, хотя и дееспособных,

---

<sup>173</sup>Гатин А.М. Гражданское право: шпаргалка для вузов / А.М. Гатин. – М.: Феникс, 2015. – С. 85.

однако по состоянию здоровья не способных без помощи других реализовывать собственные права и выполнять обязательства.

Акты уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, которые являются основанием зарождения представительства, довольно многообразны. Таковыми актами считаются, к примеру, решение суда об установлении усыновления ребёнка (судебный акт) и решение органа опеки и попечительства о определении опекуна.

Основанием возникновения правоотношений представительства при определении лицу опекуна либо попечителя считается соответственный акт органа опеки и попечительства. В акте органа опеки и попечительства при определении опекуна либо попечителя может быть установлен срок действия полномочий опекуна либо попечителя, установленный периодом времени либо предписанием на наступление конкретного события.

В этом случае правоотношения представительства иницируются актами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так как непосредственно они считаются органами опеки и попечительства (часть 1 статьи 6 Федерального закона «Об опеке и попечительстве»<sup>174</sup>).

С возникновением правоотношения развитие его практического основания не приостанавливается. Наоборот, оно входит на новую, особенно активную ступень. На данной стадии к фактическому основанию приобщаются факты осуществления прав и выполнения обязательств, односторонние сделки, различного рода правоизменяющие и, в конце концов, правопрекращающие факты. Следовательно, правообразующий состав перевоплощается в

---

<sup>174</sup>Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. N 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 22 декабря 2014 г. N 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 28.04.2008. - N 17. - ст. 1755.

правоизменяющий, а последний, в свою очередь, в правопрекращающий.

Полномочие, на котором базируется представительство, завершается:<sup>175</sup>

- 1) осуществлением тех деяний, на которые оно было выдано;
- 3) смертью представляемого;
- 4) лишением одного из них правоспособности либо дееспособности;
- 5) по взаимному соглашению;
- 6) односторонним отречением одного из них.

Завершение либо изменение правового отношения дозволены исключительно в непосредственно установленных законодательством либо договором случаях. Использование этого метода защиты в основной массе случаев дает возможность гарантировать действительную возможность воплощения субъективного права лица, заинтересованного в переустройстве правоотношения.

Основанием изменения правоотношения считается определение юридических фактов, доказывающих то, что правоотношение видоизменилось либо завершилось.

Правоизменяющий (правопрекращающий) состав способен проявиться в следствии наслоения дополнительных фактов на фактическое основание правообразующего состава. Примером здесь считается право представителя в некоторых моментах препоручить осуществление действий, установленных доверенностью иному представителю. Впрочем правоизменяющий (правопрекращающий)

---

<sup>175</sup>Постатейный комментарий к ГПК РФ / под ред. П.В. Крашенинникова. - М.: Статут, 2012. – С. 187.

состав может появиться и иным способом - отслоением фактов от фактического основания правообразующего состава.

К примеру, расторжение договора между представляемым и представителем по инициативе любого из них; в случае недолжного выполнения представителем собственных процессуальных обязанностей, когда возникает вопрос о смене представителя либо о завершении его правового статуса (случаи, когда деяния представителя сосредоточены не на защите прав и охраняемых интересов представляемого, что считается основой для завершения судебного представительства); лишение родительских прав (статья 69 СК РФ), признание усыновления недействительным и отмена усыновления (статья 140 СК РФ), освобождение опекунов и попечителей от исполнения собственных обязанностей (статья 150 СК РФ), завершение опеки и попечительства и пр.<sup>176</sup>

Завершение правоотношения представительства может исполняться как по воле сторон (обеих либо, по крайней мере, одной из них), к примеру, в случае выполнения заключенного соглашения по истечении определенного срока, наступления события, с которым стороны объединяли завершение представительства, соглашение сторон или заявления одной из сторон, так и вне зависимости от воли сторон, к примеру, в случае смерти, душевной болезни, банкротства представляемого либо представителя, а также в случае неосуществимости выполнения (тщетности) договора представительства.

Так как взаимоотношения представительства носят определённо доверительный нрав, они, по общему правилу, могут быть в любой момент завершены по заявлению любой из сторон.

---

<sup>176</sup>Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 года N 223-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г. N 240-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 01.01.1996. - N 1. - ст. 16.



Очень существенным считается вопрос установления момента, с которого правоотношения представительства значатся прекращенными. Решение данного вопроса находится в зависимости от основания прекращения.

При прекращении представительства по заявлению принципала оно является завершенным с момента уведомления о данном агента. В случае смерти, душевной болезни одной из сторон представительство, обычно, завершается машинально, без предварительного уведомления.

Статья 188 ГК РФ определяет обстоятельства, завершающие действие доверенности:<sup>177</sup>

- окончание срока доверенности;
- для разовой доверенности - осуществление представителем действий, на которые он уполномочен;
- отмена доверенности представляемым либо отказ от нее представителя;
- с прекращением существования одного из участников правоотношений представительства, к примеру, смерть гражданина либо признание его безвестно отсутствующим, прекращение юридического лица;
- признание недееспособным гражданина, который выдал доверенность либо уполномоченного доверенностью;
- ограничение дееспособности представляемого либо представителя при неимении согласия попечителя на сохранение правоотношений представительства.

В соответствии со статьей 189 ГК РФ по прекращении действия доверенности представитель (его правопреемник) должен

---

<sup>177</sup>Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Российская газета. – 08.12.1994. - № 238-239; в ред. ФЗ от 13 июля 2015 г. N 268-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.2015. - N 29 (часть I). - ст. 4394.

незамедлительно вернуть доверенность представляемому (его правопреемникам).

Права и обязанности, появившийся вследствие действий представителя до того, как он узнал либо должен был узнать о прекращении доверенности, сохраняют силу для представляемого касательно третьих лиц.

Изучив основания возникновения и прекращения представительства в гражданском процессе, позволительно сделать следующие выводы:

Представительство в гражданском процессе может быть как по воле заинтересованных лиц, так и при ее отсутствии. По признаку наличия либо отсутствия воли представляемых в определении представителей оно может быть разделено на отдельные разновидности.

Основаниями возникновения, изменения и прекращения отношения представительства, как и любого иного правоотношения, считаются юридические факты, т.е. факты реальной действительности, с наличием либо отсутствием которых нормы гражданского права объединяют юридические последствия, а также норма права, характеризующая содержание прав и обязательств участников представительства.<sup>178</sup>

Помимо этого, необходимо, чтобы представляемое лицо было правоспособным, а представитель - правосубъектным лицом.

Основания возникновения судебного представительства составляют: во-первых, нормы процессуального права; во-вторых, правоспособность представителя; в-третьих, фактический (юридический) состав.

---

<sup>178</sup>Мозолин В.П. Гражданское право: учебник / В.П. Мозолин. - Т.1. - 2-е изд.- М.: Проспект, 2015. -С. 289.

Завершение правоотношения представительства может исполняться как по воле сторон (обеих либо, по крайней мере, одной из них), а также в случае неосуществимости выполнения (тщетности) договора представительства.

Институт судебного представительства считается классическим процессуально-правовым институтом, довольно нередко анализируемом в юридической литературе, и в то же время достаточно часто в судебной практике появляются трудности, которые требуют собственного решения посредством модернизирования законодательства.

Судебная защита, отгалкиваясь от статей 1, 11 и 12 ГК РФ, считается фундаментальной формой защиты гражданских прав. Впрочем исполнение права на судебную защиту нарушенных прав и законных интересов может инициировать некоторые трудности, сопряженные с некоторыми объективными и субъективными причинами (несовершеннолетие, психическое расстройство, болезненное состояние, неимение времени, юридическая безграмотность и пр.). В подобных случаях полезным, а подчас и единственно вероятным считается рассмотрение дела в суде посредством представителя.

Несмотря на то, что институт судебного представительства считается и традиционным процессуально-правовым институтом, но до сих пор в нем есть спорные вопросы как теоретического, так и практического свойства. Метаморфозы процессуального законодательства в связи с принятием в 2002 г. АПК РФ и ГПК РФ, Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре так и не привнесли окончательной четкости в регламентацию проблем представительства. Рассмотрим некоторые проблемы, появляющиеся при правоприменении.

Проблема первая - возможность выступления в роли представителя юридического лица. В нынешнее время ни ГПК РФ, ни АПК РФ не содержат сведений о возможности выступления в данном качестве предприятия, позволяя участие в роли представителей исключительно физических лиц, уполномоченных другим физическим либо юридическим лицом. Вместе с тем есть мнение о возможности выступления в роли представителей юридических лиц.<sup>179</sup>

На наш взгляд, данное полностью обоснованно. Общеизвестной в последнее время считается точка зрения о возможности выступления юридических лиц в роли представителя граждан и иных юридических лиц в области материальных гражданских правовых отношений. Становление предпринимательских взаимоотношений породило новейшие материально-правовые представительские институты (коммерческое представительство, агентирование и пр.), которые могут быть основанием не только лишь для свершения сделок, но и других юридических действий, в том числе процессуальных, одним лицом от имени и в интересах иного лица.

При этом в роли представителя в многочисленных случаях может выступать исключительно профессиональный предприниматель (коллективный либо частный). Потому мы не видим преград для допущения в роли представителя к участию в деле юридического лица, обладающего на то соответственное полномочие, отраженное в доверенности, агентском договоре, договоре поручения, договоре простого товарищества либо другом договоре.

Но в данном случае необходимо отталкиваться от того, что юридическое лицо по собственной сути считается правовой фикцией и в любом случае выступать в суде будет определенное физическое

---

<sup>179</sup>Туманова Л.В. Некоторые вопросы представительства в гражданском судопроизводстве / Л.В. Туманов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2010. - N 3. - С. 29.

лицо, которое является органом либо сотрудником организации-представителя. В данном случае возникает вопрос о документальном оформлении полномочий такого физического лица - должна ли ему выдаваться доверенность, и если да, то кем, должны ли использоваться в этом случае правила о передоверии? Те же вопросы появляются и в случае, когда в роли представителя в суде выступает лицо, уполномоченное на это организацией, на которую возлагаются функции единоличного исполнительного органа, - управляющей компанией.<sup>180</sup>

Проблема вторая - процессуальный статус лиц, временно выполняющих прямые обязанности единоличного исполнительного органа юридического лица.

Ни материально-правовой, ни процессуальный статус этих лиц законодательно не установлен, хотя установление выполняющего обязанности руководителя юридического лица на период болезни, командировки либо отпуска директора считается обширно распространенной практикой, что дает основу отдельным авторам рассуждать о выработывании обычая делового оборота в этой области.

Главным вопросом в связи с данным считается наличие и документальное доказательство полномочий исполняющего обязанности. В многочисленных случаях суды считают полномочия подтвержденными и при неимении доверенности, на основе исключительно приказа о временном возложении обязанностей руководителя компании на его заместителя либо другое лицо. Считаю подобную практику несостоятельной и не отвечающей функционирующему законодательству.

---

<sup>180</sup>Туманова Л.В. Некоторые вопросы представительства в гражданском судопроизводстве / Л.В. Туманов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2010. - N 3. - С. 30.

Проблема третья - компенсация затрат на представителя выигравшей стороне.

В согласовании с частью 1 статьи 100 ГПК РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, по ее письменному ходатайству суд присуждает с иной стороны затраты на оплату услуг представителя в разумных пределах. Аналогичную норму включает и часть 2 статьи 110 АПК РФ: «...расходы на оплату услуг представителя, понесенные лицом, в пользу которого принят судебный акт, взыскиваются арбитражным судом с иного лица, принимающего участие в деле, в разумных границах».<sup>181</sup>

Казалось бы, четкие по содержанию нормы инициируют огромное количество вопросов в сфере правоприменения. Начиная с того, подлежат ли компенсации издержки на оплату услуг адвоката и другого наемного представителя либо и на оплату действий штатного работника истца, и завершая проблемами о разумности границ компенсации и о возможности подачи заявления о взыскании затрат на представителя и других судебных расходов после вынесения решения суда по делу.

Точных ответов на данные и другие вопросы в нынешнее время нет, невзирая на существующие пояснения Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ Пункт 20 информационного письма Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. N 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации», судебно-арбитражная практика формируется очень неопределенно, когда один и тот же судья в схожих ситуациях взыскивает в роли компенсации затрат на представителя разнопорядковые суммы.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup>Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ (ред. от 29 июня 2015 г. N 154-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 29.07.2002. - N 30. - ст. 3012.

<sup>182</sup>Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13 августа 2004 г. N 82 «О некоторых вопросах применения Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» (ред. от 1

Проблема четвертая - возможность осуществления представителем действий по оплате государственной пошлины. До последнего времени суды не принимали в роли доказательств уплаты госпошлины документы, доказывающие оплату госпошлины со стороны третьих лиц. В подтверждение данного делалась ссылка на положение статьи 45 НК РФ, в согласовании с которой налогоплательщик должен самостоятельно выполнить обязательство по уплате налога. Истолкование этой нормы было дано Конституционным Судом РФ Определением Конституционного Суда РФ от 22.01.2004 N 41-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ОАО «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации, пояснившими, что плательщик государственной пошлины должен самостоятельно, т.е. от собственного имени, оплатить ее в бюджет.<sup>183</sup>

Вместе с тем НК РФ определяет возможность участия в правоотношениях, урегулируемых законодательством о налогах и сборах, через законного либо уполномоченного представителя (статья 26 НК РФ). Принимая во внимание эту возможность, суды в ряде ситуаций делали исключение для платежей госпошлины, совершенных представителями. Определение ФАС Поволжского округа от 28.03.2006 по делу N А06-1483/1-6/05 «Определение арбитражного суда о возвращении жалобы в связи с не устранением обстоятельств, которые послужили основой для оставления жалобы

---

июля 2014 г. N 166) // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 2004. - N 10.

<sup>183</sup>Определение Конституционного Суда РФ от 22 января 2004 г. N 41-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы открытого акционерного общества «Сибирский Тяжпромэлектропроект» и гражданки Тарасовой Галины Михайловны на нарушение конституционных прав и свобод абзацем первым пункта 1 статьи 45 Налогового кодекса Российской Федерации» // Экономика и жизнь. - май 2004. - N 20 // Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_47216/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47216/) (Дата обращения 20.11.2015).

без движения, отменено, дело представлено для рассмотрения по существу, так как уплата государственной пошлины апелляционной жалобой представителем заявителя не считается основой для возвращения апелляционной жалобы».<sup>184</sup>

Проблема пятая - оформление процессуального представительства индивидуального предпринимателя. Как демонстрирует практика, суды общей юрисдикции и арбитражные суды принимают в роли доказательства полномочий представителя индивидуального предпринимателя доверенности, подписанные доверителем и скрепленные оттиском его печати. Вместе с тем ни статья 53 ГПК РФ, ни статья 61 АПК РФ не включают особых правил о доверенностях, выдаваемых индивидуальными предпринимателями, больше того, АПК вообще не включает правил о доверенностях, выдаваемых физическими лицами, ограничиваясь исключительно общей формулировкой «выданной и оформленной в соответствии с законом» (часть 4 статьи 61 АПК РФ).<sup>185</sup>

Считаем, что этот вопрос носит довольно серьезный характер, чтобы быть специально регламентированным в законе, а не восполняться на основе аналогии закона (ч. 3 ст. 11 ГПК РФ и ч. 6 ст. 13 АПК РФ), возможность использования которой в области процессуальных взаимоотношений, которые являются по собственной сути публично-правовыми, первоначально вызывает сомнения.

Несмотря на многовековую историю существования данного института гражданского процессуального права, отношения представительства в гражданском процессе, правовой статус представителя, нормативное регулирование отношений процессуального представительства остаются предметом серьезных дискуссий

---

<sup>184</sup>Определение ФАС Поволжского округа от 28.03.2006 по делу N А06-1483/1-6/05 // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=APV;n=30567>(Дата обращения 20.11.2015).

<sup>185</sup>Туманова Л.В. Некоторые вопросы представительства в гражданском судопроизводстве / Л.В. Туманов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2010. - N 3. - С. 32.



в профессиональной среде. В частности, не выработана единая позиция по вопросу о месте представителя среди участников гражданского процесса, возникают споры о возможности участия юридического лица в качестве представителя, не решен вопрос о юридическом значении объяснений представителя, нет единого мнения по вопросу об объеме его процессуальных полномочий. Не получил решения и ряд иных важных для правоприменительной деятельности вопросов участия представителя в гражданском процессе.

Изучение научных статей, анализ судебной практики показывают, что отдельные положения ГПК РФ, регулирующие отношения, связанные с участием представителя в гражданском процессе, нуждаются в совершенствовании, а некоторые вопросы процессуального представительства требуют и серьезных концептуальных подходов к своему разрешению, и внесения соответствующих изменений в законодательство.<sup>186</sup>

Одним из важнейших представляется вопрос о цели и задачах участия представителя в гражданском процессе.

Говоря о конституционных основах представительства, следует обратиться к ст. 48 Конституции РФ, закрепившей право граждан на получение квалифицированной юридической помощи. Заключенная в конституционной норме формула об именно квалифицированном характере оказания данной помощи вызывает множество споров в отношении правового статуса представителя и его роли в гражданском процессе.

Достаточно вспомнить дискуссию вокруг ст. 59 АПК РФ, ограничившей перечень субъектов, которые могут выступать представителями организаций в арбитражном суде, их

---

<sup>186</sup>Ласкина Н.В. Судебные представители – лица, участвующие в деле, или лица, содействующие правосудию? / Н.В. Ласкина // Современное право. - 2010. - N 3. - С. 94.

руководителями, лицами, состоящими в штате, либо адвокатами. До принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации и последующего внесения в данную статью поправок организации и их представители применяли различные схемы обхода данного положения, зачастую связанные с фиктивным зачислением представителей в штат организации.

Несмотря на то, что данный пример касается вопросов, связанных с предпринимательской деятельностью хозяйствующих субъектов и рассмотрением их споров в арбитражных судах, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении обратил внимание на необходимость соблюдения единых для всех судов конституционных принципов судопроизводства, включая право на судебную защиту и равноправие сторон.

Анализ положений гл. 5 ГПК РФ показывает, что при разработке ее статей законодатель предпринял все меры для соблюдения конституционных и отраслевых принципов судопроизводства, однако некоторые вопросы при внимательном прочтении отдельных норм, как представляется, нуждаются в дополнительном обсуждении и, при необходимости – в корректировке.<sup>187</sup>

Рассуждения о праве на квалифицированное юридическое содействие неразделимо объединены с исследованием цели и задач представителя в гражданском деле, законодательство, внедряя институт представительства в гражданском процессе, ничего не объясняет. Хотя нормативное установление цели разрешило бы наиболее правильно определить место и роль представителя среди субъектов гражданского процесса, а также его участие в разрешении вопросов гражданского процесса.

---

<sup>187</sup>ВандраковС.Ю. Проблемы института признания факта в судебном процессе / С.Ю. Вандраков // Юрист. - 2012. - N 14. - С. 44.

Считается ли целью представительства исключительно предоставление квалифицированной юридической помощи лицам, которые принимают участие в разбирательстве, в исполнении их процессуальных прав и обязательств в рамках полномочий, оформленных соответствующим способом, либо это также и оказание содействия суду в исполнении правосудия по гражданским процессам?

Верная постановка вопроса. Все участники спора приводят значимые доводы, но решения так и нет, а соответственная норма не принята. В итоге на практике можно столкнуться со случаями злоупотребления правом со стороны процессуальных представителей, появляются и ситуации, когда они непосредственно работают для того, чтобы причинить вред лицу, интересы которого им доверено представлять. Правовая защита от подобных злоупотреблений очень слабая, а суд, оперируя принципом равноправия сторон, обязан быть беспристрастным.

Введение в текст ГПК РФ положений о целях представительства разрешило бы урегулировать деятельность представителей и ликвидировать имеющиеся пробелы в гражданском процессуальном праве.

К примеру, в соответствии со статьей 49 УПК РФ «защитник – лицо, исполняющее в определенном настоящем Кодексе порядке защиту прав и интересов подозреваемых и обвиняемых и оказывающее им юридическую помощь при производстве по уголовному делу».<sup>188</sup> В статье 55 УПК РФ сообщается, что представителями гражданского ответчика могут выступать адвокаты, а представителями гражданского ответчика, которое является

---

<sup>188</sup>Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г. N 265-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 24.12.2001. - N 52 (часть I). - ст. 4921.

юридическим лицом, также другие лица, полноправные в согласовании с Гражданским кодексом Российской Федерации защищать его интересы.

И в первом, и во втором указанных примерах цели представительства установлены. В статье 48 ГПК РФ кратко указано: «Граждане имеют право представлять свои дела в суде самостоятельно либо через представителей»,<sup>189</sup> а как представлять данные дела – остается задачей индивидуальной ответственности самого представителя, так как случаи привлечения процессуальных представителей к гражданско-правовой ответственности за некачественное представление дел фактически являются уникальными.

Необходимо подчеркнуть, что касательно законных представителей ГПК РФ все-таки устанавливает такую задачу, как защита в суде прав, свобод и легитимных интересов недееспособных граждан либо граждан, которые не обладают полной дееспособностью (статья 52 ГПК РФ). В этом случае, с одной стороны, честность законных представителей презюмируется в силу их практических взаимосвязей с лицами, интересы которых они защищают, с иной – сама норма определяет их обязательство по защите соответствующих прав.

Параллельно в части 2 анализируемой статьи сообщается, что по делу, в котором обязан принимать участие гражданин, общепризнанный в определенном порядке безвестно отсутствующим, в роли его представителя выступает лицо, которому передается в доверительное управление имущество безвестно отсутствующего. Так как обязательство функционировать в интересах безвестно

---

<sup>189</sup> Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г. N 264-ФЗ) // Российская газета. - 20.11.2002. - N 220.

отсутствующего нормативно не установлена, потому что бесчестные действия представителя законодательство не исключает.

Подобные сомнения позволительно высказать и касательно адвоката, который был назначен судом в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого не установлено, а также в иных установленных федеральным законодательством ситуациях (статья 50 ГПК РФ).<sup>190</sup>

Необходимо выделить, что даже, если цель представительства и обязанности представителей касательно лиц, дела которых они представляют, нормативно не определены, процессуальные представители не непременно станут преднамеренно работать во вред доверителям (хотя и исключать подобные ситуации нельзя). Оказываемое содействие может быть некачественным, и от неквалифицированных деяний также могут настать негативные для лица, принимающего участие в деле, последствия, которые могут найти отражение в неосуществимости защиты нарушенных либо оспариваемых прав, свобод и законных интересов.

На практике есть примеры установления обязательств и ответственности представителя в соответственном гражданско-правовом договоре, заключаемом между ним и лицом, чьи интересы он представляет. Однако, во-первых, такое решение объективно нельзя отнести к случаям, установленным статьями 50, 52 ГПК РФ, во-вторых, проект договора, обычно, оформляется лично представителем и нередко не включает потенциальных санкций, в-третьих, во многочисленных случаях представительства в гражданском деле аналогичные договоры совсем не заключаются.

В решении задачи обеспечения права на квалифицированную юридическую помощь важно не перестараться и не ввести множество

---

<sup>190</sup>Гусакова И.В. Судебное представительство по ст. 50 ГПК РФ / И.В. Гусакова // Проблемы современной юридической науки и практики: сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых: в 2 т. Т. 2. - Красноярск: ИПКСФУ, 2011. - С. 21.

административных барьеров, граничащих с невозможностью реализации права на судебную защиту.

Во взаимосвязи с данным трудно согласиться с предложениями М.В. Богомолова об осуществлении «концепции профессионального процессуального представительства», которая основана на «принципе «профессиональности» оказываемых услуг», которая подразумевает внедрение для потенциальных представителей образовательного ценза, сдачу квалификационных экзаменов и последующую регистрацию лиц, с успехом их сдавших, в роли обладающих правом исполнять процессуально-представительскую деятельность на профессиональной базе с выдачей надлежащего свидетельства, а также формирование Кодекса профессиональной этики.<sup>191</sup>

По нашему мнению, такие предложения не в полной мере согласуются с идеями и принципами гражданского процесса. Они имеют расхождение и с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, сформулированными при анализе вопроса о конституционности статьи 59 АПК РФ. В то же время невозможно и абсолютно отрицать продуктивность подобных предложений. Они, к примеру, могут отыскать употребление при организации саморегулируемых учреждений судебных представителей либо других форм объединения профессионального сообщества как определенный залог качества оказываемых услуг. В этом случае сам рынок услуг процессуального представительства принудит других соблюдать установленные высокие стандарты.

Объективно имеется и потребность усовершенствования положений об оформлении полномочий представителя. К примеру, в последние годы в связи с эволюцией технологий качество документации, переданной на дистанции с помощью информационно-

---

<sup>191</sup>Богомолов М.В. Особенности современной классификации правового института судебного (процессуального) представительства в гражданском и арбитражном процессе / М.В. Богомолов // Вестник ПАГС. - 2014. - № 1 (40). - С. 49.

телекоммуникационных сетей, на первый взгляд, не дает возможность различить произведенную при помощи средств цветной печати копию доверенности от подлинника.

Схожие случаи в процессе рассмотрения дел зачастую являются предметом отдельного исследования, и эти процедурные аспекты могут повышать сроки рассмотрения гражданских дел, а при раскрытии процессуальных нарушений – становиться основой для отмены судебных постановлений.

В обзоре судебной практики Верховный Суд РФ отметил, что светокония доверенности считается соответствующим документом, который подтверждает полномочия представителя федерального органа исполнительной власти на подачу апелляционной, кассационной либо надзорной жалобы, исключительно в том случае, если она засвидетельствована согласованно с ГОСТ Р 51141-98 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения». Для заверения соответствия копии документа оригиналу ниже реквизита «Подпись» ставят заверительную надпись «Верно», должность лица, удостоверившего копию, его личную подпись, расшифровку подписи (инициалы, фамилию), дату заверения. Копия документа удостоверяется печатью, которая определяется по усмотрению предприятия.<sup>192</sup>

Казуальный характер этого пояснения Верховного Суда РФ не дает ответ на заданный вопрос, и даже напротив, дает возможность сомневаться в соблюдении равенства сторон, так как возможность предоставления светоконии доверенности подтверждается исключительно касательно представителей федеральных органов исполнительной власти, а вероятность распространения отмеченного

---

<sup>192</sup>Бортникова Н.А. Представительство по назначению суда в гражданском судопроизводстве / Н.А. Бортникова // Российское правосудие. – 2011. - № 8 (64). - С. 54.

распорядка на остальные субъекты гражданского процесса остается под аргументированным сомнением.

В сегодняшних условиях формирования информационно-телекоммуникационных технологий, когда применяются электронные средства идентификации, граждане обладают возможностью осуществлять юридически значительные деяния дистанционно, с помощью применения сервисов портала государственных услуг, законодательно установлен статус электронной подписи, необходимо усовершенствовать методы оформления полномочий представителя, снабжая доступность судебной охраны прав, свобод и законных интересов. Бесспорным считается и тот факт, что в судах должна быть сформирована возможность проверки подлинности волеизъявления лица на принятия участия в деле его представителя. Эту направленность необходимо анализировать как часть концепции становления механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

В заключение необходимо обратить внимание и на то, что правовое урегулирование представительства в отечественном гражданском процессе исторически испытывало достаточно незначимые перемены. По структуре изложения и общим подходам к правовому урегулированию процессуального представительства положения ГПК РФ не существенно расходятся с соответствующими нормами Устава гражданского судопроизводства 1864 г., ГПК РСФСР 1923 г., ГПК РСФСР 1964 г.

При этом Устав гражданского судопроизводства 1864 г., к примеру, включал детальный список лиц, которые не могут стать представителями (поверенными), из 12 пунктов. ГПК РСФСР 1923 г. определял 4 разновидности представительства (ст. 15) и предопределял 4 категории лиц, которые могут стать представителями сторон (ст. 16), ГПК РСФСР 1964 г. увеличил перечень лиц, которые



могут быть представителями, до 7 категорий (ст. 44).<sup>193</sup> ГПК РФ также включает некоторые нововведения, впрочем, основательных перемен положения о представительстве не претерпели.

Не законченность концепции правового урегулирования представительства в гражданском процессе в контексте реформы гражданского и процессуального законодательства инициировала повторение в ГПК РФ раньше имевшихся ошибок: противоречий, пробелов, коллизий, которые вызывают аргументированную критику специалистов.

Не нашли отображения в нормах о представительстве и свершившиеся в государстве социально-экономические изменения. К примеру, справедливость сумм, присуждаемых судами на оплату услуг представителя, провоцирует у практикующих юристов аргументированные сомнения, а исследование применяемых судами категорий «разумность», «чрезмерность» порождает аргументированные научные дискуссии.

Видится, что усовершенствование института представительства в гражданском процессе невообразимо без пересмотра некоторых положений главы 5 ГПК РФ. Нужно отчетливое деление процессуального представительства на разновидности, утверждение соответственных им целей, задач, сведение положений об оформлении полномочий представителя в соответствие с концепцией «электронного правительства», а также определение процессуальных гарантий осуществления положений статьи 48 Конституции РФ о праве на квалифицированную юридическую помощь.<sup>194</sup>

Эти перемены, отвечающие концепции проводимой в государстве судебной реформы, дадут возможность

---

<sup>193</sup>Гражданский процессуальный кодекс РСФСР РСФСР от 11.06.1964 г. (ред. от 31 декабря 2002 г. N 187-ФЗ) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 18.06.1964. - N 24. - ст. 407. – утратил силу.

<sup>194</sup>Решетняк В.И. Электронное правосудие и судебное представительство в гражданском процессе / В.И. Решетняк // Адвокат. – 2011. - № 5. - С. 19.

гарантировать усовершенствование осуществления правозащитной функции представительства в гражданском процессе, а также разрешение важных задач поддержания законности и правопорядка, предотвращения правонарушений, развития уважительного отношения к закону и суду.

Как известно, субъектами гражданского процессуального правоотношения, носителями гражданских процессуальных прав и обязанностей считаются отдельные граждане и юридические лица. Для того, чтобы приобретать процессуальные права и выполнять процессуальные обязанности стороны либо третьего лица собственными действиями (т.е. самостоятельно), гражданин обязан владеть таким юридическим качеством, как гражданская процессуальная дееспособность.

Впрочем, далеко не каждый гражданин в силу возраста либо состояния здоровья имеет возможность самостоятельно исполнять права и обязательства стороны либо третьего лица. Помимо этого, даже абсолютно дееспособный гражданин способен оказаться в ситуации, когда в силу разных факторов объективного и субъективного свойства он не будет в состоянии собственными действиями исполнять процессуальные права и нести процессуальные обязанности стороны либо третьего лица. Среди первопричин, которые способны помешать гражданину в осуществлении процессуальных прав и обязанностей собственными действиями, можно обозначить болезнь, занятость, нахождение в иной местности, юридическую безграмотность, запутанность дела, а также любые другие обстоятельства, которые смогут осложнить верное и осознанное применение гражданином собственной гражданско – процессуальной дееспособности.<sup>195</sup>

---

<sup>195</sup> Абесашвили М.З. Гражданское право (особенная часть): учебно-методическое пособие / М.З. Абесашвили. - Майкоп: ЭЛИТ, 2015. – С. 112.

Верным выходом из такого рода ситуаций считается предоставление этому гражданину права на принятие участия в разбирательстве в роли стороны либо третьего лица посредством иного субъекта права (судебного представителя), который мог бы от его имени и в его интересах исполнять надлежащие процессуальные действия.

Судами рассматривается достаточно огромное количество гражданских дел с участием представителей. Впрочем зачастую в деятельности судов встречаются ошибки.

Одной из ошибок, которые допускают суды касательно представителей, необходимо признать разбирательство дела после смерти гражданина (выбытия стороны). В этом случае суд должен на любой стадии дела рассмотреть вопрос о возможности замены данной стороны правопреемником, так как из-за смерти гражданина, давшего доверенность, действие доверенности завершается.<sup>196</sup>

Представитель имеет право осуществлять от имени представляемого все процессуальные деяния, которые имеет право осуществлять сам представляемый в суде: ознакомливаться с материалами дела, делать копии и выписки из них, заявлять отводы, представлять доказательства, принимать участие в анализе доказательств, задавать вопросы остальным лицам, которые принимают участие в деле, заявлять ходатайства и т.д. Давать перечень всех процессуальных действий в доверенности не требуется. Совместно с тем без специального на то указания в доверенности представитель лишен права подписания искового заявления, предъявления его в суд, передачи дела в третейский суд, предъявления встречного иска, полного либо частичного отказа от

---

<sup>196</sup>Богомолов М.В. Судебный акт как средство раскрытия сведений о доходах профессионального судебного представителя / М.В. Богомолов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2014. - № 5. - С. 31.

исковых требований, признания иска, изменения предмета иска, заключения мирового соглашения, передачи полномочий иному лицу (передоверие полномочий), обжалования решений суда, представление исполнительного листа ко взысканию, получения присужденного имущества либо денежных средств. Данные действия в доверенности должны быть особенно оговорены. Зачастую представители, которые ведут дело, забывают включать в доверенность слова «с правом обжалования судебных постановлений», что приводит к оставлению их апелляционных, кассационных и надзорных жалоб без рассмотрения с возвратом заявителю всех адресованных им материалов. Объем полномочий представителя в обязательном порядке обязан перепроверяться судом.

Рассмотрим пример судебной практики.

Решая спор, 15 июня 2006 года, мировой судья принял два судебных постановления: определение и решение, в которых указывалось, что представитель ЦМО «Энергосбыт» ОАО «Кузбассэнерго» в суд не пришел, о дне рассмотрения дела был извещен соответствующим образом.<sup>197</sup>

Решением исковые требования Лошкарева А.А. к ЦМО «Энергосбыт» ОАО «Кузбассэнерго», ОАО «Кузбассэнерго» о признании деяний должностных лиц преступными, восстановлении нарушенного права, взыскании материального ущерба и компенсации морального вреда удовлетворены частично.

Определением этого же мирового судьи исковое заявление ЦМО «Энергосбыт» ОАО «Кузбассэнерго» к Лошкареву А.А., Лошкаревой З.П. о возмещении материального

---

<sup>197</sup>Справка Кемеровского областного суда от 14.03.2008 N 01-19/155 // Справка о причинах отмены судебных постановлений мировых судей в порядке надзора за 2007 год // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=24333;dst=100251> (Дата обращения 22.11.2015).

ущерба было оставлено без рассмотрения и производство по делу было прекращено.

Отменяя определение, Президиум Кемеровского областного суда, сделал упор на то, что определением мировой судья оставил без рассмотрения исковое заявление ЦМО «Энергосбыт» ОАО «Кузбассэнерго» и прекратил производство по делу, в связи с неявкой в судебное заседание представителя истца, и нарушил при этом правила статей 220, 222 ГПК РФ, поскольку это различные процессуальные деяния, не могут быть использованы в одно и то же время.

В связи с тем, что мировой судья прекратил производство по делу, истец ЦМО «Энергосбыт» ОАО «Кузбассэнерго» в согласовании со статьей 221 ГПК РФ лишился права повторного обращения в суд по этому спору.

Помимо этого, при вынесении судебных постановлений, мировым судьей не были приняты во внимание положения части 1 и 3 статьи 53 ГПК РФ.

В соответствии с частью 1 статьи 53 ГПК РФ полномочия представителя обязаны быть сформулированы в доверенности, которая выдана и оформлена в согласовании с законодательством.

Частью 3 указанной статьи учтено, что доверенность от имени компании выдается за подписью ее руководителя либо другого уполномоченного на это ее учредительной документацией лица, удостоверенной печатью данной компании.

В согласовании со статьями 48 и 53 ГПК РФ граждане и предприятия имеют право вести дела в суде самостоятельно либо посредством представителей, полномочия которых должны быть сформулированы в доверенности, выданной и оформленной в согласовании с законодательством.

При наличии соответствующим образом оформленных полномочий на представление дела в суде, представитель допускается в процесс и получает право на осуществление всех тех процессуальных деяний, которые имеют право осуществлять сам представляемый в суде.

Из протоколов судебного заседания надлежит, что представитель ответчика (истца по встречному иску) при разбирательстве дела, 15.06.2006 г. и 26.05.2006 г., был допущен мировым судьей в роли слушателя по делу, так как, по суждению мирового судьи, не предоставил в суд письменную доверенность с полномочиями представлять интересы предприятия по гражданским делам у мирового судьи, без наделения соответственными процессуальными правами и обязанностями ответчика, о чем выполнена соответственная запись.<sup>198</sup>

Впрочем в материалах дела есть доверенности представителей ОАО «Кузбассэнерго» Газова С.В., Гордеева А.П., которыми удостоверяются права отмеченных лиц представлять интересы ОАО «Кузбассэнерго» в судах общей юрисдикции, к которым в согласовании со статьей 1 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» относятся и мировые судьи, которые являются судьями общей юрисдикции и входящие в состав единой судебной системы Российской Федерации.

При подобных обстоятельствах неоснователен вывод мирового судьи о неявки представителей ОАО «Кузбассэнерго» в судебные заседания 15.06.2006 г. и 26.06.2006 г.

Не допустив к принятию участия в разбирательстве представителя ответчика, мировой судья не соблюдал положения

---

<sup>198</sup>Справка Кемеровского областного суда от 14.03.2008 N 01-19/155 // Справка о причинах отмены судебных постановлений мировых судей в порядке надзора за 2007 год // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=24333;dst=100251> (Дата обращения 22.11.2015).

статей 12, 56 ГПК РФ, лишив права ответчика представлять доказательства по делу.

Отмеченные нарушения норм ГПК РФ повлекли отмену и решения мирового судьи, принятого по первому иску.<sup>199</sup>

Приведем еще один пример из судебной практики.

Профессиональный союз работников наемного труда Калининградской области «Т.» обратился в Центральный районный суд города Калининграда с иском в интересах Р.О.С. к ООО «Э.» о признании недействительным приказа генерального директора ООО «Э.» N \* от 26.03.2009 г. об отстранении Р.О.С. от работы, обязательстве ООО «Э.» допустить Р.О.С. к работе, взыскании заработной платы за март 2009 г. в объеме 14000 руб., денежных средств за период простоя по вине работодателя в объеме 27999 руб.

Отказывая заявителю в принятии искового заявления на основе положений пункта 1 части 1 статьи 134 ГПК РФ, судья сослалась на то, что исковое заявление подписано председателем Профессионального союза работников наемного труда Калининградской области «Т.» Ч.М.Ю., но документация, подтверждающая членство Р.О.С. в вышеуказанном Профсоюзе, не приложены, а также нет документов, установленных статьей 53, 54 ГПК РФ, доказывающие факт полномочий на подписание заявления и предъявление его в суд. Помимо этого, судья отталкивалась того, что согласованно со статьей 11 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»

---

<sup>199</sup>Справка Кемеровского областного суда от 14.03.2008 N 01-19/155 // Справка о причинах отмены судебных постановлений мировых судей в порядке надзора за 2007 год // Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SOJ;n=24333;dst=100251> (Дата обращения 22.11.2015).

профсоюзам не дано право на обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц.<sup>200</sup>

Впрочем отмеченные выводы судьи считаются ошибочными.

В согласовании с пунктом 1 статьи 46 ГПК РФ в случаях, установленных законодательством, органы государственной власти, органы местного самоуправления, предприятия либо граждане имеют право обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов иных лиц по их просьбе или в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Как следует из искового заявления и приложенных к нему материалов, обращаясь с иском в суд в интересах Р.О.С., Профсоюз работников наемного труда Калининградской области «Т.» ссылается на прецедент обращения к нему члена этого Профсоюза Р.О.С. с заявлением о несоблюдении ее социально-трудовых прав. К исковому заявлению приложено соответствующее заявление члена Профсоюза Р.О.С., в котором она просит Профсоюз «Т.» обратиться в суд для защиты ее трудовых прав во взаимосвязи с недопущением ее к работе. Хотя справка, которая подтверждала тот факт, что Р.О.С. считается членом Профессионального союза работников наемного труда Калининградской области «Т.», не была приложена к исковому заявлению, это обстоятельство могло работать основой не к отказу в принятии искового заявления, а к оставлению его без движения в согласовании со статьей 136 ГПК РФ. Вместе с тем, справка, доказывающая членство Р.О.С. в вышеуказанном профессиональном союзе, 2 июля 2009 г. была предоставлена заявителем в суд и находится в материалах дела.

При подобных обстоятельствах оснований к отказу Профсоюзу

---

<sup>200</sup>Обзор практики применения судами Калининградской области норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих вопросы принятия заявлений за 2009 год // Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/obsh/19603> (Дата обращения 22.11.2015).



работников наемного труда Калининградской области «Т.» в принятии искового заявления, поданного в защиту интересов Р.О.С., у судьи не было.

Ссылка в определении на то, что заявителем не предоставлена документация, установленная статьями 53, 54 ГПК РФ, доказывающие полномочия председателя Профсоюза работников наемного труда Калининградской области «Т.» Ч.М.Ю. на подписание искового заявления и представление его в суд в защиту интересов Р.О.С., также считается безосновательной. В этом случае Профессиональный союз считается заявителем, обращается в суд в порядке статьи 46 ГПК РФ в защиту трудовых прав и интересов члена Профсоюза Р.О.С. по ее просьбе. Профсоюз не считается представителем Р.О.С. в согласовании со статьей 53 ГПК РФ, потому ссылка судьи на неимение документов, доказывающих полномочия на подпись искового заявления и предъявления его в суд (доверенности, установленной статьей 54 ГПК РФ для представителя стороны), безосновательна.<sup>201</sup>

Можно сделать вывод о том, что представительство в гражданском процессе имеет большое значение и служит важной гарантией в деле обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов граждан и организаций. Участие судебного представителя в гражданском судопроизводстве способствует выяснению действительных отношений сторон, проявлению инициатив и активности участников процесса.

Очень важно так же, что судебное представительство – самостоятельный институт, и его необходимо отличать от других правовых институтов. Институт судебного представительства

---

<sup>201</sup>Обзор практики применения судами Калининградской области норм гражданского процессуального законодательства, регулирующих вопросы принятия заявлений за 2009 год // Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/obsh/19603> (Дата обращения 22.11.2015).

существенно отличается от представительства в гражданском процессе. Отличие это, прежде всего, обусловлено целями судебного представительства.

Целью представительства в суде является оказание профессиональной помощи участвующим в деле лицам, вовлеченным в судебное разбирательство.

Представительство содействует реализации конституционного права на судебную защиту и получение квалифицированной юридической помощи. В ГПК РФ нет законодательного определения представительства, сказано лишь, что граждане вправе вести свои дела в суде лично или через представителей (ст.48 ГПК РФ).

Несмотря на то, что институт судебного представительства считается и традиционным процессуально-правовым институтом, но до сих пор в нем есть спорные вопросы как теоретического, так и практического свойства. Метаморфозы процессуального законодательства в связи с принятием в 2002 г. АПК РФ и ГПК РФ, Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре так и не привнесли окончательной четкости в регламентацию проблем представительства.

*Фиошин А.В.*

## **К ВОПРОСУ ОБ ОБОРОТЕ ВЕКСЕЛЯ**

В литературе выделяют три этапа финансово-хозяйственного оборота векселей<sup>202</sup>:

- Выпуск (выдача) векселя;
- Обращение векселя путем его передачи с помощью индоссаumenta или обычной цессии;
- Предъявления векселя к платежу и его погашение.

---

202 Жуков Е.Ф. Рынок ценны бумаг : учебник// под реж.Е.Ф.Жукова.-3 изд.,переп.и доп.- М.:ЮНИТИ-ДАНА,2009.-С.391

Первый этап. На этапе выдачи векселя оформляются кредитные отношения между векселедателем и первым векселедержателем (векселеполучателем) путем составления векселя. Моментом выдачи тратты в обращение считается его передача первому трассанту путем простого вручения. Дальнейшая передача вексельных прав будет носить характер индоссамента.

Второй этап. Обращение. Обращение векселя в финансово-хозяйственном обороте начинается с передачи его новому векселедержателю, которая осуществляется по индоссаменту. Порядок осуществления индоссамента урегулирован главой второй постановления Президиума ВС РСФСР «О применении векселя в хозяйственном обороте РСФСР» от 24 июня 1991 года. В ней говорится о том, что любой переводной вексель может быть передан путем совершения на нем индоссамента.<sup>203</sup> Индоссамент должен быть написан на переводном векселе или на присоединенном к нему листе (добавочный лист). Он должен быть подписан индоссантом. Индоссамент может не содержать указания лица, в пользу которого он сделан, или он может состоять из одной подписи индоссанта (бланковый индоссамент). В этом последнем случае индоссамент, для того чтобы иметь силу, должен быть написан на обороте переводного векселя или на добавочном листе. Индоссамент делегирует все субъективные права, вытекающие из векселя следующему приобретателю.

При бланковом индоссаменте векселедержатель может:

- 1) заполнить бланк или своим именем, или именем любого другого лица;
- 2) индоссировать, в свою очередь, вексель посредством бланка

---

<sup>203</sup>Постановление Президиума ВС РФ от 24.06.1991 N 1451-1 "О применении векселя в хозяйственном обороте РСФСР" (вместе с "Положением о переводном и простом векселе")/Ведомости СНД и ВС РСФСР", 01.08.1991, N 31, ст. 1024.

или на имя какого-либо другого лица;

3) передать вексель третьему лицу, не заполняя бланка и не совершая индоссамента.

Лицо, у которого находится переводный вексель, рассматривается как законный векселедержатель, если оно основывает свое право на непрерывном ряде индоссаментов, даже если последний индоссамент является бланковым. Зачеркнутые индоссаменты считаются при этом ненаписанными.

Что касается индоссамента, то главное соблюсти при передаче вексельных прав определенные условия, которые в дальнейшем определяют правовую судьбу лица совершившего индоссамент, а именно указания «без оборота на себя» или иное равнозначное значение, которое укажет на то, что лицо освобождает себя от каких-либо обязанностей в момент исполнения или неисполнения векселя. В научной литературе не говорится, что подобная освобождающая запись делается по совместному обоюдному согласию сторон либо является результатом воли индоссанта

Следующий вексельным инструментом является акцепт. Он представляет собой согласие трассанта о переводе на него вексельных обязательств. Акцепт с точки зрения права возможен только для переводного векселя. Для простого векселя такая процедура невозможна, так как это противоречит его правовой природе. Акцепт отмечается на переводном векселе. Он выражается словом "акцептован" или всяким другим равнозначным словом. Он подписывается плательщиком. Простая подпись плательщика, сделанная на лицевой стороне векселя, имеет силу акцепта.

Акцепт должен быть простым и ничем не обусловленным. Однако плательщик может ограничить его частью суммы. Всякое иное изменение, произведенное акцептом в содержании переводного векселя, равносильно отказу в акцепте. Однако акцептант отвечает

согласно содержанию своего акцепта. Что мы можем наблюдать, что акцепт в вышеуказанном критерии имеет отличие от индоссамента в той части, что может производиться с ограничением в сумме, а индоссамент может, произведен лишь в полном объеме переданных прав и не иначе.

Плательщик посредством акцепта принимает на себя обязательство оплатить переводный вексель в срок. В случае неплатежа векселедержатель, даже если он является векселедателем, имеет против акцептанта прямой иск, основанный на переводном векселе, в отношении всего того, о чем может быть предъявлено требование.

Если плательщик, который поставил на переводном векселе надпись о своем акцепте, зачеркнул таковую до возвращения векселя, то считается, что в акцепте было отказано. Поскольку иное не будет доказано, считается, что зачеркивание было сделано до возвращения документа. Однако если плательщик письменно сообщил о своем акцепте векселедержателю или кому-либо из подписавшихся, то он является обязанным перед ними согласно условиям своего акцепта.

Следующий вексельным институтом является аваль, представляющий собой институт поручительства в вексельном праве. Платеж по переводному векселю может быть обеспечен полностью или в части вексельной суммы посредством авалю. Это обеспечение дается третьим лицом или даже одним из лиц, подписавших вексель. Обращение к услугам авалиста может быть обусловлено различными обстоятельствами. В первую очередь использования авалю объясняется сомнением в платежеспособности должника или в том, что, если должник стал неплатежеспособным, что его положение ухудшится, и он не сможет произвести выплату. Сама такая надпись будет считаться аллонжем. Как правило, аваль производят коммерческие банки, которые участвуют на коммерческих началах и

получают определённый процент за оказанные услуги поручительства.

Аваль дается на переводном векселе или на добавочном листе. Он может быть дан и на отдельном листе, с указанием места его выдачи. Он выражается словами "считать за аваль" или всякою иною равнозначною формулою. Он подписывается тем, кто дает аваль. Для авалья достаточно одной лишь подписи, поставленной авалистом на лицевой стороне переводного векселя, если только эта подпись не поставлена плательщиком или векселедателем. В авале должно быть указано, за чей счет он дан. При отсутствии такого указания он считается данным за векселедателя. Авалист отвечает так же, как и тот, за кого он дал аваль<sup>204</sup>. Его обязательство действительно даже в том случае, если то обязательство, которое он гарантировал, окажется недействительным по какому бы то ни было основанию, иному, чем дефект формы. Оплачивая переводный вексель, авалист приобретает права, вытекающие из переводного векселя, против того, за кого он дал гарантию, и против тех, которые в силу переводного векселя обязаны перед этим последним.

Векселедержатель не может отказаться от принятия частичного платежа. В случае частичного платежа плательщик может потребовать отметки о исполнении своих обязательств по векселю и выдачи ему расписки. Плательщик, который платит до наступления срока делает это на свой страх и риск, так как срок исполнения обязательств не наступил, а значит, могут возникнуть различные коллизионные споры, касающиеся фактического исполнения долгового обязательства. Трассат уплативший денежное обязательство в срок освобожден, если только с его стороны не было

---

204Постановление ЦИК СССР и СНК СССР от 07.08.1937 N 104/1341 "О введении в действие Положения о переводном и простом векселе"/ Собрание законов и распоряжений Рабоче - Крестьянского Правительства СССР", 21.08.1937, N 52, ст. 221// введен в действие на федеральный законот от 11.03.1997 N 48-ФЗ.- П.32.

обмана, злоупотребления правом либо с иного умысла по уклонению или неисполнению в полном объеме своих обязательств перед ремитентом.

Исходя из практического обращения векселя в настоящий момент, обратившись к банкам, которые сейчас осуществляют оборот с векселями, можно сделать вывод, что при предъявлении векселя к исполнению пакет документов, который должен предоставить ремитент расширен.<sup>205</sup> В пакет документов входит сам вексель, акт приема-передачи на оплату, а так же необходимые документы для совершения операции, как правило, для физических лиц это паспорт, документ подтверждающий личность, для юридического лица документ, удостоверяющий полномочий представителя от юридического лица и проч.

Представитель юридического лица, подтверждающий свои полномочия соответствующей доверенностью, предоставляет в банк следующие документы: документ, удостоверяющий личность физического лица, выступающего представителем, доверенность, оформленную по форме, установленной банком, или оформленную в произвольной форме, содержащую безусловное разрешение юридического лица на совершение представителем действий, связанных с проведением операций с векселями, доверенность должностного лица, не являющегося единоличным исполнительным органом юридического лица (если это лицо выдало доверенность представителю клиента и весь ранее перечисленный пакет документов, который предоставляет юридическое лицо для идентификации банку).

Индивидуальный предприниматель представляет в банк следующие документы: документ, удостоверяющий личность, свидетельство о государственной регистрации физического лица в

---

<sup>205</sup> Официальный сайт «Сбербанк России» / Электронный ресурс / Режим доступа: <http://www.sberbank.ru/ul/>

качестве индивидуального предпринимателя по ф.№Р61001 или свидетельство о внесении в Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей записи об индивидуальном предпринимателе, зарегистрированном до 01.01.2004 по ф. № Р67001 и проч.

Отдельные банки требуют от remitenta заявления о приобретении векселя при предъявлении к исполнению.<sup>206</sup> Из этого можно сделать вывод, что при предъявлении векселя к исполнению в банк у remitenta возникнет ряд трудностей связанных с доказыванием законности владения, особенно у юридического лица, так как необходим пакет документов, который не всегда возможно получить в скором времени и, что в свою очередь может повлечь затруднения исполнения векселя.

Протест векселя – это официальный документ уполномоченного должностного лица (нотариуса), подтверждающего юридический факт полного или частичного отказа плательщика в платеже. Протест является, прежде всего, документом подтверждающий факт неисполнения вексельных обязательств должником, когда исходя из конкретного вексельного правоотношения, может и должно быть исполнено вексельное обязательство.

На сегодняшний день в практике по протестам векселей остается открытым вопрос, касающийся того, что ни в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 21.07.2014) (далее Основы законодательства о нотариате) ни в ином другом документе нет регламентации последовательных действий нотариуса в совершении протеста. Несмотря на отсутствия норм определяющий и

---

<sup>206</sup>Официальный сайт «ФИА-БАНК» /[электронный ресурс]режим доступа: <http://www.fiabank.ru/business/securities/>



регулирующий детально порядок совершения протеста, нотариусы, впрочем, исходя из общих норм гражданского, вексельного права и основ законодательства о нотариате все же осуществляют протесты. Их деятельность сводится к следующему<sup>207</sup>:

Ремитент обращается к должнику для исполнения вексельного обязательства. Должник отказывается в исполнении или выполняет частично. Далее ремитент обращается к нотариусу для совершения протеста. Следует уточнить, что протест в неакцепте должен быть совершен в сроки, установленные для предъявления к акцепту. Если в случае, первое предъявление имело место в последний день срока, то протест еще может быть совершен на следующий день. В соответствии с пунктом 14 статьи 35 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате совершение протестов векселей осуществляется в нотариальном порядке как государственными, так и частными нотариусами.<sup>208</sup>

Протест нужен для обращения в судебный орган для принудительного взыскания с должника вексельной суммы. Тем самым кредитор подтверждает юридически, что должник не исполняет свои обязательства. Протест совершается только в отношении векселедателя, но не индоссантов. После обращения кредитора к нотариусу, нотариус обязан обратиться к должнику для предъявления требования. Порядок совершения протеста в действующем законодательстве не прописан, поэтому по аналогии права извещение может быть произведено как лично, так и при помощи телефонной, факсимильной связи или почты для установления позиции должника. Личное сообщение нотариусу

---

<sup>207</sup> Репин В.С. Комментарий к Основам законодательства Российской Федерации о нотариате/ Юрический виртуальный клуб "Ex-jure" / [электронный ресурс]режим доступа: <http://ex-jure.ru/law/news.php?newsid=261>

<sup>208</sup> Основы законодательства Российской Федерации о нотариате.(утв. ВС РФ 11.02.1993 N 4462-1) (ред. от 21.07.2014)/ Ведомости СНД и ВС РФ", 11.03.1993, N 10, ст. 357.

должника об отказа вполне достаточно.

Уже в суде по итогам тяжб в соответствии со статьей 5 ГПК РФ по требованиям, основанным на протесте векселей в неплатеже, неакцепте и недатировании акцепта, совершенном нотариусом, в отношении физического лица, юридического лица или индивидуального предпринимателя выдается судебный приказ и производится исполнение по правилам, предусмотренным главой 11.1 и разделом V Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ( введен в действие 1 февраля 2003 г.) от 20 ноября 2002 г. N 220(далее Гражданский процессуальный кодекс РФ)<sup>209</sup>. При этом судебная практика указывает на то, что действующее законодательство не предусматривает обязательного претензионного порядка рассмотрения вексельных споров. Установленные вексельным законодательством процедуры протеста векселей и оповещения о совершенном протесте (неплатеже) всех участников отношений по векселю не могут рассматриваться в качестве обязательного претензионного порядка разрешения вексельных споров.<sup>210</sup>

На сегодняшний момент является актуальным создания подобных баз. Релевантным является мнение Л.А. Чалдаевой, касающееся развитие информационных баз коммерческих банков.<sup>211</sup> Каждый банк должен знать о протеста, совершенных от имени другого банка. Целесообразно производить регистрацию всех без исключения векселей, опротестованных как от имени банков, так и без всякой связи с банковскими операциями. В 2014 был принят

---

209 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ( введен в действие 1 февраля 2003 г.)/"Российской газете" от 20 ноября 2002 г. N 220.-статья 5

210 Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 25.07.1997 N 18"Обзор практики разрешения споров, связанных с использованием векселя в хозяйственном обороте"/"Налоги", 1997, N 14.-Ст. 11.

211 Чалдаева Л.А. Рынок ценных бумаг : учебник/ Л.А. Чалдаева, А.А. Килячков.- 3-е изд., перераб. Идоп.- М.:Издат.Юрайт, 2010.-С.169

закон, который ввел единую информационную систему нотариата. Она включает ряд реестров, например, завещаний и уведомлений об их отмене; доверенностей, брачных договоров и т.п. Также в этой системе должен быть создан реестр уведомлений о залоге движимого имущества<sup>212</sup>. По аналогии с данной базой имел бы смысл создать базу по протестам векселей и трассатов их выдавших, дабы сократить риск, возникающий при исполнении вексельных обязательств.

Законодательно неурегулированным является вопрос, касающаяся того, что следует предпринять действия при необходимости совершения векселедержателем протеста векселя в отношении вексельного должника, а именно юридического лица, которое фактически прекратило свое существование в силу различных причин, начиная от завершения конкурсного производства, ликвидации, исключения из ЕГРЮЛ либо по иным основаниям предусмотренных Федеральным законом от 08.08.2001 N 129-ФЗ (ред. от 21.07.2014)"О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2014).<sup>213</sup> Проблема заключается в том, что с одной стороны вексельный должник прекратил свое существование, но при этом само право требования по векселю сохранилось.<sup>214</sup> Из этого следует, что, если вексельный кредитор знает, что вексельный должник прекратил свое существование, то нет необходимости тратить времени на осуществление прав по векселю, так как она однозначно не состоится. Так же не имеет значения производить протест векселя. В такой ситуации у кредитора возникает положение, по которому он может

---

212 Владислав Куликов. Ищите заклад./Куликов В/ Интернет-портал "Российская газета" / выпуск №6094 (118) [электронный ресурс]режим доступа: <http://www.rg.ru/2013/06/04/a791991.html>.

213Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ(ред. от 21.07.2014)"О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"(с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2014)/ Парламентская газета, N 152-153, 14.08.2001.

214 Габов А.В.Необходимость протеста векселя при прекращении прямого должника до истечения срока надлежащего исполнения вексельного обязательства. Габов А.В. Федеральный ежемесячный журнал издательс.группа "юрист", Номер 9/2014.

экономить и время и деньги. Следует обратиться к практике для разъяснения данного положения. Постановление ФАС Московского округа от 14 декабря 2006 года № КГ-А40/11835-06: «...следует отметить, что сам вексель был опротестован в отношении уже ликвидированного векселедателя, что, в силу положений ГК РФ противоречит смыслу статьи 44 Положения.»<sup>215</sup> Напрашивается вывод о том, что протест в отношении должника может быть совершен даже, если он прекратил свое существование, если он до своего прекращения или вовремя не был освобожден от исполнения обязанностей по векселю. При этом векселедержатель в некоторых случаях даже обязан совершить данное действия, рискуя, при не совершении его лишиться возможности предъявить свои требования должникам в будущем. «Совершение протеста в установленные законом порядке и срок в отношении прямого должника дает право векселедержателю предъявить иск ко всем обязанным по векселю лицам, которые в силу ст.47 положения 1937 года несут солидарную ответственность».<sup>216</sup> Протест необходим для гарантирования требований кредитора по возможности взыскать с регрессивных должников. Для этого не имеет значения существует или нет главный должник, главное чтобы был, совершен платеж против предъявления векселя или не совершен. Правоприменительная практика пошла по пути признания протеста. Постановления ВАС РФ от 30 декабря 1997 №5200/97 <sup>217</sup>: «Поскольку по указанному адресу векселедателя не оказалась и его местонахождение не известно, нотариусом был совершен протест по векселю в неплатеже против векселедателя». Невозможность найти должника - это само по себе основание для

---

<sup>215</sup> Постановление ФАС Московского округа от 14 декабря 2006 года № КГ-А40/11835-06/[электронный ресурс]режим доступа:garant

Габов А.В.Необходимость протеста векселя при прекращении прямого должника до истечения срока надлежащего исполнения вексельного обязательства. Габов А.В. Федеральный ежемесячный журнал издательс.группа "юрист", Номер 9/2014.С.12,14.

<sup>217</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 30.12.1997 N 5200/97/ "Вестник ВАС РФ", 1998, N 5.

совершения протеста в неплатеже. Данное положение представляется более верным, так как только в совершении протеста вексельный кредитор сохранит свои права в отношении вторичных должников, если, конечно, условиями векселя векселедержатель не освобожден от протеста. Необходимо упомянуть о том, что в настоящее время поведение кредитора и нотариуса в ситуации отсутствия должника по месту платежа в законодательстве о нотариате и нотариальной деятельности прямо не урегулировано. Цель протеста зафиксировать соответствующие факты для того, чтобы кредитор имел возможность удовлетворить свои требования и тем самым не потерять право требования к регрессивным должникам.

Таким образом данный подход является своего рода дополнительной гарантией для кредитора, который не получил информацию о совершении тех действий, которые дали бы ему основания удовлетворить свои требования до срока платежа. По мнению А.В. Габова: «Совершение протеста в отношении должника, который прекратил свое существование, не противоречит закону и уж тем более не противоречит смыслу положения.» А.В. Габов подводит к тому, что признает возможность не совершать протест, причем без наступления тех негативных последствий, которые были указаны, а именно в случае объявления несостоятельным плательщика, независимо от того акцептовал он вексель, не подлежащему акцепту для осуществления векселедержателем принадлежащих ему прав достаточно предъявления несостоятельным векселедателя по простому векселю.<sup>218</sup>

Как отмечает А.В. Габов, что вопросы совершения протеста векселя в отношении прекратившего свое существования до наступления срока платежа должника необходимо урегулировать на

---

218 Габов А.В. Необходимость протеста векселя при прекращении прямого должника до истечения срока надлежащего исполнения вексельного обязательства. Габов А.В. Федеральный ежемесячный журнал издательская группа "юрист", Номер 9/2014.С.15.

уровне закона, вполне логично было бы включить данную норму в основы законодательства о нотариате и нотариальной деятельности.

219

Поскольку вексель является вещью, то он может выступать предметом залога. Залоговые операции с векселями проводить намного проще, чем с другими ценными бумагами. Такие операции не связаны с перерегистрацией владельцев ценных бумаг в депозитариях (как, например, с акциями), с длительным оформлением приема и обратной выдачи ценных бумаг и др. Для проведения операций с залогом векселей заключается соответствующий договор, который подписывают два лица - залогодатель и залогодержатель. В договоре должно быть указано, какие векселя залогодатель передает, а залогодержатель принимает в залог. Если передается несколько векселей, то к договору составляется приложение в виде реестра векселей. Также указывается назначение (цель) передачи векселей в залог. Например, обеспечение залогодателем обязательств по возврату кредитов и оплате процентов по ним, предоставленных залогодателю в рамках кредитной линии на определенную сумму и конкретный срок. В договоре фиксируется размер основного обязательства, обеспеченного залогом. В него включаются: полный размер суммы по кредитному договору, проценты за пользование кредитом, пеня за просрочку исполнения обязательств, иные штрафы и пени в связи с возможными нарушениями обязательств, а также возмещение убытков, включая упущенную выгоду и сумму необходимых расходов залогодержателя по взысканию задолженности по основному обязательству. Т.е., в случае невозврата кредита стоимость передаваемых в залог векселей должна покрывать все возможные

---

<sup>219</sup> Габов А.В. Необходимость протеста векселя при прекращении прямого должника до истечения срока надлежащего исполнения вексельного обязательства. Габов А.В. Федеральный ежемесячный журнал издательс. группа "юрист", Номер 9/2014. С.16.

издержки, в том числе и судебные.

Стоимость предмета залога определяется сторонами исходя из рыночной стоимости векселей на дату заключения договора в соответствии с котировками на фондовом рынке векселей. В условия договора можно включить пункт об изменении стоимости залога в зависимости от рыночной стоимости векселей, которое закрепляется дополнительным соглашением. В договоре можно оговорить право залогодержателя в случае неисполнения залогодателем основного обязательства полностью или частично получить удовлетворение из стоимости залога.

Залогодатель должен гарантировать залогодержателю, что передаваемые в залог векселя принадлежат ему, являются подлинными, никому не проданы, не выступают предметом залога других лиц, объектом споров, не находятся под арестом, никакие третьи лица прав на векселя не имеют.

Залогодателем векселей может выступать лицо, не являющееся заемщиком. Залог векселя производится путем его передачи (заклад) залогодержателю либо в депозит нотариусу, если договором не предусмотрено иное. Принятию в залог предшествует процедура экспертизы векселя, производимая ответственным сотрудником организации-залогодержателя.

Как правило, принимаются в залог только те выданные векселя, срок платежа по которым наступает позднее срока исполнения обеспеченного залогом векселя обязательства и которые удовлетворяют прочим требованиям к принимаемым в залог векселям. Конечно, можно принять в залог векселя и с ранним сроком погашения, но тогда в договоре необходимо предусмотреть операцию замены по истечении определенного срока, оформленной дополнительным соглашением. Или составляется новый договор залога.

Удовлетворение требований залогодержателя к должнику за счет обращения взыскания на находящиеся в залоге векселя залогодержателя производится в установленном гражданским законодательством порядке. При неисполнении или ненадлежащем исполнении должником обеспеченных залогом обязательств для удовлетворения требований залогодержателя (кредитора) залогодержатель может:

- получить платеж по векселю при наступлении или до наступления срока платежа;
- обратиться в суд для обращения взыскания на заложенный вексель.

В случае реализации принятых в залог векселей выручка от реализации направляется на погашение обязательств заемщика, обеспеченных залогом векселей. Излишняя часть вырученной суммы возвращается залогодателю.

Стороны вправе заключить в простой письменной форме вне вексельное соглашение о залоге, неустойке или поручительстве, обеспечивающих исполнение конкретным должником по векселю своего обязательства перед конкретным вексельным кредитором

**Вывод:** Заключительным этапом вексельных отношений является его предъявление и исполнение. При этом до осуществления данного действия вексель, как абстрактная ценная бумага проходит через ряд вексельных инструментов. Одним из первых является индоссамент, который представляет собой уступку права требования вексельного обязательства новым векселедержателем. Индоссамент не может быть ничем ограничен, и он не может производиться под условием. Внесение в индоссамент каких-либо оговорок влечет его ничтожность и как следствие недействительность. Индоссамент представляет собой передаточную надпись, которая может быть оставлена как на самом векселе на обратной его стороне либо на



отдельном передаточном акте. Допускается передача векселя посредством обычной цессии. При этом, не противореча природе векселя он может быть продан, подарен, может быть составлен договор выдачи векселя банком и прочее, но при этом нужно учесть, что либо в сам вексель нужно внести ремитента либо вексель должен быть бланкетный. В противном случае его обращение будет невозможным.

Акцепт, представляющий собой согласие акцептанта на осуществления платежа в счет погашения вексельного обязательства трассанта. Акцепт в отличии от индоссамента может быть частичным, что в свою очередь не повлечет недействительность вексельного требования.

Аваль представляет собой институт поручительства в вексельных отношений. В силу, которого лицо, авалист, берет на себя солидарную обязанность по уплате денежных средств векселедержателю путем совершения на векселе подписи «считать авалем». В вексельном праве определено, что трассат может обратиться к услуге авалиста в любой момент без какой-либо причины. На деле векселедержатель обращается в том случае, когда есть объективные данные о неплатежеспособности либо о появлении такого обстоятельства. Тем самым, чтобы обезопасить денежное требование по вексельным правоотношения прибегают к услугам авалиста.

Протест. Одним из обязательных действий, который должен совершить кредитор при исполнении вексельных обязательств должником в судебном порядке является протес векселя. Протест подается в случае неисполнения обязательств плательщиком векселя. Протест является нотариальное удостоверение факта о неисполнении обязательства. При осуществлении протеста законодателем не установлен порядок его совершения нотариусом, что является

пробелом в праве.

В вексельном обороте предусмотрен залог векселя тем самым не исключая вексель из объектов залогового имущества. Залог векселя не следует выделять в отдельную категорию по сравнению с другими объектами залоговых отношений. Это выражается еще в том, что применяются общие положения гражданского законодательства, касающиеся залога. Отдельными нормативными актами не урегулирован данный вопрос. Но вексель при использовании его в качестве предмета залога имеет ряд особенностей. Одна, из которых это то, что вексель, как объект залоговых отношений, по сравнению с другими ценными бумагами является более гибкой и удобной ценной бумагой, не требующая сложных манипуляций при заложении.

Залог. Вексель может быть объектом залоговых отношений. В случае неисполнения обязанностей должника залогодатель может дожидаться срока исполнения по векселю и предъявить его либо обратиться для исполнения в судебный порядок. При этом исполнении векселя банком производится по средствам публичных торгов.

Подводя итог данного вопроса, касающегося исполнения вексельных обязательств следует сделать вывод, акцентировав внимание на следующих аспектах, а именно:

- При исполнении вексельных обязательств каждая сторона вексельных отношений должна действовать добросовестно на столько, насколько это установлено законом и деловым оборотом.
- Следует соблюсти все необходимые формальные требования относительно каждого вексельного инструмента, (авалья, индоссамента, акцепта), например, индивидуализация подписи авалиста : «считать за аваль».
- Учитывать как при составлении, так и при реализации важнейшие позиции содержания векселя. К примеру, место

исполнения векселя. Необходимо указать точное место исполнения векселя, не указывать несколько, иначе нарушение данного положения приведет не только к затруднениям относительно исполнения, но и приведет к дефекту по форме.

- Перечень документов, который должен предъявить ремитент кредитору отличается от того, который установлен в действующем законодательстве и того, который устанавливают конкретные банки. Руководство российских банков установил расширенный перечень документов при предъявлении. Как правило, все они направлены на индивидуализацию держателя, особенно это касается представителя юридического лица, что, с одной стороны, данное явление является средством индивидуализации и пресечения мошенничества посредством векселей, что способствует тому, чтобы постороннее лицо не смогло предъявить вексель для исполнения а, с другой стороны, усложняет и отягощает оборот векселей между банком и частными лицами.

*Иглин А.В., Фиошин А.В.*

## **СУЩНОСТЬ ДОГОВОРА ВОЗДУШНОЙ ПЕРЕВОЗКИ ПАССАЖИРОВ**

Особенностям перевозки пассажиров и их багажа воздушным транспортом посвящены 15 глава Воздушного кодекса Российской Федерации и отдельные статьи ГК РФ.

В соответствие со ст. 789 ГК РФ, перевозка, осуществляемая коммерческой организацией, признается перевозкой транспортом общего пользования, если из закона, иных правовых актов вытекает, что данная организация обязана осуществить перевозки грузов, пассажиров и багажа по обращению любого гражданина или

юридического лица. Перечень организаций, обязанных осуществлять перевозки, признаваемые перевозками транспортом общего пользования, публикуется в установленном порядке. Договор перевозки транспортом общего пользования признается публичным договором (ст. 426 ГК РФ).

Особое место в регулировании отношений, связанных с перевозкой, занимает договор перевозки пассажира (ст. 786 ГК РФ). По такому договору перевозчик обязуется перевезти пассажира в пункт назначения, а в случае сдачи пассажирам багажа также доставить этот багаж в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу; пассажир в свою очередь обязуется уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа - и за провоз багажа.

Перемещение пассажиров и багажа воздушным транспортом осуществляется на основании договора воздушной перевозки. Дефиниция данного договора содержится в специальном акте воздушного законодательства - Воздушном кодексе (ВК) РФ.

Законодательное определение договора перевозки пассажира на всех видах транспорта дано в п. 1 ст. 786 ГК РФ, «По договору перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира в пункт назначения, а в случае сдачи пассажиром багажа также доставить багаж в пункт назначения и выдать его управомоченному на получение багажа лицу; пассажир обязуется уплатить установленную плату за проезд, а при сдаче багажа и за провоз багажа». Как видно из этого определения, данный договор не содержит предоставления пассажиру, в соответствии с размером оплаты, обусловленных договором условий, удобств и услуг.

Это упущение частично устранено в Воздушном кодексе, где, в соответствии с общим определением п. 1 ст. 786 ГК РФ с некоторыми отличиями сформулирована концепция договора перевозки

пассажиров: «По договору воздушной перевозки пассажира перевозчик обязуется перевезти пассажира воздушного судна в пункт назначения с предоставлением ему места на воздушном судне, совершающем рейс, указанный в билете, а в случае воздушной перевозки пассажиром багажа также этот багаж доставить в пункт назначения и выдать пассажиру или уполномоченному на получение багажа лицу» (п. 1 ст. 103 ВК РФ). В этом определении договора перевозки пассажиров дополнено обязательство перевозчика обеспечить пассажиру место, указав его в билете.

Договор воздушной перевозки пассажира является взаимным, так как в соответствии с этим договором каждая из сторон несет обязанность в пользу другой стороны. В этом договоре, каждая сторона (перевозчик и пассажир) имеет определенные права и несет определенные обязанности: пассажир имеет право на перевозку, но обязан оплатить проезд, а перевозчик имеет право на получение от пассажира стоимости проезда, но обязан его перевезти до пункта назначения.

Договор воздушной перевозки пассажиров относится к возмездным договорам. Возмездность договора в соответствии со статьей 423 ГК РФ проявляется в том, что имущественному предоставлению со стороны контрагента, который выполняет свои обязательства, с необходимостью соответствует встречное имущественное предоставление другого контрагента. Самым распространенным случаем такого положения является плата в виде определенной денежной компенсации. Возмездность договора авиаперевозки пассажиров проявляется в том, что пассажир самолета оплачивает свой проезд.

Данный вид договора также является консенсуальным, то есть для его заключения достаточно соглашения между сторонами по всем его существенным условиям. Существенными признаются те условия,

которые необходимы и достаточны для заключения договора (п. 1 ст. 432 ГК РФ).

Для заключения договора, необходимо согласовать все его существенные условия. Договор не будет заключен до тех пор, пока не будет согласован хотя бы один из его существенных условий. Круг существенных условий зависит от конкретных особенностей договора. Единственное существенное условие договора авиаперевозки пассажиров (как видно из определения договора) является условие о его предмете - транспортной услуге. Соглашение сторон по существенным условиям договора авиаперевозки пассажира считается совершенным с момента приобретения пассажиром проездного документа (билета).

Договор воздушной перевозки пассажиров может считаться публичным при соблюдении определенных условий, установленных в ст. 426 и ст. 789 ГК РФ. Во-первых, в качестве перевозчика должны выступать только коммерческие организации, которые осуществляют перевозки транспортом общего пользования. Во-вторых, в силу закона, иного правового акта, или выданной лицензии, перевозчик должен выполнить перевозки в отношении каждого, кто к нему обратиться. В-третьих, перевозчик должен быть включен в специальный перечень организаций, которые обязаны осуществлять перевозки транспортом общего пользования, который подлежит обязательному опубликованию. Исходя из этого, а также принимая во внимание характер и назначение авиаперевозок пассажиров (удовлетворение личных потребностей граждан в перевозке в качестве пассажиров, доставке их багажа), договор авиаперевозки пассажиров может быть признан публичным в случае осуществления перевозок, на воздушных судах, выполняющих рейсы по расписанию, то есть при выполнении регулярных авиаперевозок пассажиров.

Договор воздушной перевозки пассажиров может классифицироваться по различным основаниям. Выделяются разовые и длительные договоры перевозки. На воздушном транспорте получили широкое распространение разовые договоры. Они применяются в случае однократного проезда в одном (или также обратном) направлении, действуют в течение определенного срока. Длительные договоры предусматривают возможность многократных поездок пассажира по определенному маршруту.

В соответствии со статьей 100 ВК РФ перевозчиком признается эксплуатант, имеющий лицензию на осуществление воздушной перевозки пассажиров, багажа, грузов или почты. Эксплуатантом является гражданин или юридическое лицо, имеющие воздушное судно на праве собственности, на условиях аренды или на ином законном основании, использующие его для полетов и имеющие сертификат (свидетельство) эксплуатанта (п. 3 ст. 61 ВК РФ), т.е. лицо, владеющее воздушным судном на законном основании.

Наряду с этим для обозначения участника воздушных перевозок ВК РФ использует понятие «авиационное предприятие», под которым понимается юридическое лицо, имеющее основными целями своей деятельности осуществление за плату воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты или выполнение авиационных работ при наличии полученной в установленном порядке лицензии (п. 1 ст. 61, ст. 62 ВК РФ).

Содержание любого договора в науке гражданского права признается множеством всех его условий. Условия выражаются определяемыми ими правами и обязанностями сторон, то есть различными комбинациями этих прав и обязанностей.

Общепринято делить все права и обязанности на две группы: первая - обязанности, которые положительным образом не регулируются, но которые вытекают из предусмотренных

законодательством прав пассажиров и представляют собой обязанности по обеспечению этих прав; вторая - это обязанности перевозчика, которые установлены и регулируются непосредственно транспортным законодательством.

К первой группе могут быть отнесены общие обязательства перевозчика по обеспечению следующих прав пассажира: провозить с собой бесплатно ребенка определенного возраста, а также ручную кладь, размеры которой не превышают пределов установленных правилами перевозки, продлевать срок действия проездных документов и другие.

Вторую группу составляют обязанности транспортной организации ответственность за своевременную подачу транспортных средств для посадки пассажиров и их отправки в соответствии с графиком и расписанием движения, доставке пассажира и его багажа в пункт назначения в установленный срок, обеспечению безопасности пассажира и его багажа в пути следования, обеспечению пассажиру комплекса услуг, соответствующего сервисного обслуживания, оплаченного пассажиром при покупке билета. Обязанности перевозчика непосредственно регулируются транспортным законодательством, которое также определяет меры ответственности перевозчика за неисполнение или ненадлежащее исполнение соответствующих обязанностей.

Основной обязанностью перевозчика воздушного судна является перевозка пассажира в пункт назначения с предоставлением ему места в авиатранспорте, указанный в билете, а также в случае сдачи пассажиром багажа - доставка багажа (п.1 ст.103 ВК РФ). Таким образом, указание места назначения (прибытия) в договоре является важным элементом, потому что, во-первых, это прямо предусмотрено законом (п. 1 ст. 103 ВК РФ), а во-вторых, при несоблюдении договора, его нельзя признать надлежащим образом исполненным.



Пункт назначения, указывается в расписании воздушных судов, а также в пассажирском билете (пассажирский купон, полетный купон), в багажной квитанции, на багажных бирках, а также в других сопроводительных документах.

Перевозчик обязан доставить пассажира к месту назначения в сроки, которые определяются в порядке, предусмотренном транспортными уставами и кодексами, а если такие сроки не обозначены, то возникает обязанность перевезти пассажира в разумный срок (ст. 792 ГК РФ). ВК РФ уточняет, что срок доставки пассажира и его багажа определяется установленными правилами перевозок (п. 1 ст. 103 ВК РФ). Как правило, перевозки выполняются по графику, согласованному и утвержденному перевозчиком.

Кроме того, в обязанности перевозчика входит организация обслуживания пассажиров воздушным транспортом, предоставление им точной и своевременной информацией о движении воздушного транспорта и о предоставляемых услугах (п.1 ст. 106 ВК РФ). Это связано с тем, что пассажир, как сторона договора имеет право на информацию, безопасность, выбор и качество услуг. Все эти вопросы регулируются правилами воздушных перевозок и другими нормативными актами.

Наиболее важной обязанностью воздушного перевозчика является обеспечение безопасности авиаперелетов. Авиационная безопасность определяется как состояние защищенности авиации от незаконного вмешательства в сферу деятельности авиации и обеспечивается службами авиационной безопасности аэродромов и аэропортов, службами авиационной безопасности (авиационных предприятий), а также специально уполномоченными органами, наделенными этим правом федеральным законом (п. 1.2 ст. 83 ВК РФ).

Строгое соблюдение этих положений является необходимым условием надлежащего исполнения договора воздушной перевозки пассажира.

Вступая в правоотношения по перевозке пассажиров, физическое лицо приобретает статус пассажира гражданско-правового характера. Этот вывод следует из самой природы этого вида правоотношений. Во-первых, основой этих отношений является договор между перевозчиком и физическим лицом, который может быть либо в письменной форме (проездные документы), либо в устной форме (путем совершения конклюдентных действий физическим лицом, свидетельствующих о согласии физического лица с условиями перевозки). Во-вторых, гражданско-правовой статус пассажира возникает у физического лица добровольно и основан на личном интересе физического лица по перевозке его самого и его багажа.

Можно согласиться с мнением большинства авторов, что основой правового статуса пассажира являются субъективные права и обязанности. Таким образом, субъективное право пассажира направлено на удовлетворение интереса физического лица по перевозке его самого и его багажа. Для достижения этого общего субъективного права законодателем было введено большое количество прикладных субъективных прав пассажира (например, по изменению условий договора перевозки, защите нарушенных перевозчиком прав), чтобы помочь физическому лицу удовлетворить свой интерес по перевозке. Реализация субъективного права пассажира невозможна без надлежащего исполнения самим пассажиром обязанностей по заключению договора перевозки и исполнения обязанностей перевозчиком по оказанию транспортных услуг каждому обратившемуся к нему физическому лицу. Таким образом, гражданско-правовой статус пассажира состоит из

субъективных прав и обязанностей пассажира, как в нормативных, так и в охранительных отношениях.

Основной обязанностью пассажира является внесение установленной платы за перевозку в силу того, что договор является возмездным (ст. 786 ГК РФ, п. 1 ст. 103 ВК РФ). При наличии багажа сверх нормы установленной багажа.

Провозная плата устанавливается по соглашению сторон, если иное не предусмотрено законом или иными правовыми актами (п. 1 ст. 790 ГК РФ). В настоящее время действует принцип «свободных тарифов», в соответствии с которым сам перевозчик устанавливает размер провозной платы, а пассажир самим фактом приобретения билета выражает свое согласие с размером провозной платы.

Размер провозной платы должен быть одинаковым для всех пассажиров-потребителей. Однако, это правило не распространяется на случаи бесплатного предоставления транспортных услуг, скидок, дополнительных услуг для отдельных категорий граждан, когда это требуется законодательством или правилами перевозки конкретного перевозчика. Например, пенсионерам, ветеранам, инвалидам, студентам и т.д.

Основные права и льготы, предоставляемые пассажиру, перечислены в п. 3 ст. 786 ГК РФ. Нормы ГК РФ имеют приоритет над нормами транспортных уставов и кодексов, отсюда следует, что специальное транспортное законодательство не может ограничить перечень прав и льгот установленных нормами ГК РФ. Они включают в себя право пассажира бесплатно или на льготных условиях перевозить детей, ручную кладь в пределах установленных норм, и сдавать багаж к перевозке за плату по тарифу.

Специфика прав и льгот пассажиров воздушных судов находит свое отражение в ст. 106 ВК РФ. Согласно этой норме пассажир имеет право проезда на льготных условиях в соответствии с

законодательством Российской Федерации и установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок; бесплатного провоза багажа в пределах установленных норм; бесплатного, а при международных воздушных перевозках - в соответствии с льготным тарифом, провоза с собой одного ребенка в возрасте до двух лет без предоставления отдельного места. Другие дети не старше двух лет, а также дети в возрасте от двух до двенадцати лет перевозятся в соответствии с льготным тарифом с предоставлением им отдельных мест, бесплатного пользования услугами комнаты отдыха, комнаты матери и ребенка, а также место в отеле при перерыве в воздушной перевозке по вине перевозчика или при вынужденной задержке воздушного судна при отправке и (или) в полете.

Пассажир обязан соблюдать закон при пользовании воздушным транспортом. Отказ пассажиром выполнения обязанностей может привести к прекращению по инициативе перевозчика договора воздушной перевозки пассажиров.

В обязанности пассажира входит прохождение предполетного досмотра (ст. 85 ВК РФ). Досмотр пассажиров, а также членов экипажей воздушных судов, ручной клади и багажа проводится на воздушном транспорте в целях обеспечения безопасности полетов, охраны здоровья и жизни пассажиров, членов экипажа и авиационного персонала, предотвращение возможных попыток захвата гражданских воздушных судов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации, а также пресечение незаконного провоза оружия и других опасных веществ и предметов, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте в соответствии с условиями безопасности полетов. Правила и процедуры предварительного досмотра пассажиров, устанавливаются нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Пассажир имеет право в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора воздушной перевозки пассажиров и багажа (ст. 108 ВК РФ). Кодекс не определяет конкретных оснований, по которым возможен отказ пассажира от договора. Право на односторонний отказ от исполнения договора предоставлено пассажиру как гражданину-потребителю при соблюдении определенных условий. Например, пассажир имеет право отказаться от полета не позднее чем за двадцать четыре часа до вылета самолета, если самим авиаперевозчиком не установлен льготный срок. В этом случае, пассажиру возвращается уплаченная за билет сумма. Если пассажир отказывается от полета позднее, то он имеет право получить сумму, уплаченную за билет, но с удержанием сбора, размер которого не может превышать двадцать пять процентов суммы, уплаченной за воздушную перевозку. Удержание сбора перевозчиком следует рассматривать как меру оперативного воздействия, применяемую в одностороннем порядке.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных договором воздушной перевозки пассажиров, влечет за собой ответственность, установленную ГК РФ и специальными актами транспортного законодательства. Однако законодатель определяет, что соглашение транспортных организаций с пассажирами об ограничении или устранении установленной законом ответственности являются недействительными (п. 2 ст. 793 ГК РФ). Следовательно, важной особенностью ответственности по договору воздушной перевозки пассажиров является то, что по отношению к этому договору не допускаются соглашения между перевозчиком и пассажиром об ограничении или устранении установленной законом ответственности перевозчика. С другой стороны, эта формула не исключает соглашений, направленных на ограничение или устранение предусмотренной законом

ответственности пассажира, а также для усиления ответственности перевозчика.

Учитывая эту особенность ответственности сторон в договоре воздушной перевозки пассажира, законодателем в ВК РФ включено положение о том, что перевозчик имеет право заключать соглашения с пассажирами на повышение пределов своей ответственности, по сравнению с пределами, установленными ВК РФ или международными договорами Российской Федерации (ст. 123 ВК РФ).

Исходя из того, что договор воздушной перевозки пассажира является публичным договором и отвечает признакам договора присоединения, в отношении такого договора любое соглашение между перевозчиком и пассажиром, в том числе о повышении пределов ответственности перевозчика, означает лишь то, что в стандартные условия договора воздушной перевозки пассажира, которые, как правило, помещены в отдельный текст на проездном документе, должны быть включены дополнительные условия о повышении пределов ответственности перевозчика, имеющие распространение на любого пассажира, купившего билет.

Как было отмечено ранее, особенностью ответственности перевозчика транспортных обязательствах является ее ограниченный характер. Тем не менее, в отношении договора воздушной перевозки пассажира и багажа, ограниченная ответственность возникает только в случаях утраты, недостачи или повреждения багажа перевозчиком, когда размер ущерба ограничен стоимостью утраченного или недостающих багажа (п. 2 ст. 796 ГК РФ, п. 1 ст. 119 ВК РФ). Когда причиняется вреда жизни или здоровью пассажира (нематериальные блага) ограничение ответственности перевозчика не допускается.

Ответственность воздушного перевозчика наступает в случаях утраты, недостачи или повреждения (порчи) багажа, а также вещей, находящихся при пассажире (ст. 796 ГК РФ, ст. 118, 119 ВК РФ), в

случае просрочки доставки пассажира и багажа (ст. 120 ВК РФ), а также в случае причинения вреда жизни или здоровью пассажира воздушного судна (ст. 800 ГК РФ, ст. 117 ВК РФ). За потерю, недостачу, повреждение (порчу) багажа, а также вещей, находящихся при пассажире, перевозчик несет ответственность в том случае, если он принимает багаж пассажира к перевозке и не выдает его в пункте назначения, или выдает в поврежденном состоянии, либо количество сданного к перевозке пассажиром багажа не соответствует полученному по окончании перевозки.

Следует отметить, что п. 3 ст. 796 ГК РФ предусматривает необходимость возврата стоимости транспортировки багажа, полученной с пассажира за перевозку утраченного, недостающего, поврежденного или испорченного багажа, однако, ВК РФ не предусматривает такую возможность. В этом случае применению подлежит норма ГК РФ.

Перевозчик также несет ответственность за безопасность пассажирских «вещей» (ручной клади), если он не докажет, что утрата, недостача или повреждение (ущерб) этих вещей произошли вследствие обстоятельств, которые перевозчик не мог предотвратить и устранение которых от него не зависело (п. 2 ст. 118 ВК РФ).

Ответственность воздушного перевозчика за утрату, недостачу, повреждение или порчу багажа строится на принципе вины. Он несет ответственность, если не докажет, что данные последствия не были результатом совершенных умышленно действий (или бездействия) перевозчика или произошли не во время перевозки (п. 3 ст. 118 ВК РФ).

Следует отметить, что п. 3 ст. 796 ГК РФ предусматривает необходимость возврата провозной платы, полученной с пассажира за перевозку утраченного, недостающего, поврежденного или

испорченного багажа, однако, ВК РФ не предусматривает такую возможность. В этом случае применению подлежит норма ГК РФ.

Ответственность в случае утраты, недостачи (порчи) вещей, находящихся при пассажире, выражается возмещении в их стоимости. Стоимость багажа, а также вещей, находящихся при пассажире определяется исходя, из цены, указанной в счете продавца или, предусмотренной в договоре, и в его отсутствие на основании средней цены на аналогичный товар. Если стоимость не может быть определена, сумма компенсации ограничивается не более одиннадцати тысяч рублей (п.3 ст. 119 ВК РФ).

Еще одно основание ответственности авиаперевозчиков это нарушение сроков доставки пассажиров и багажа (ст. 795 ГК, ст. 120 ВК РФ).

ГК РФ впервые установил ответственность в форме законной неустойки, которая применяется к транспортным организациям в случае нарушения расписания движения транспортных средств, неисполнения условий договора перевозки пассажира в части времени отправления транспортного средства и его прибытия в пункт назначения.

За задержку отправления или опоздание прибытия транспортного средства (просрочке доставки пассажира и багажа), перевозчик обязан уплатить штраф пассажиру, если не докажет, что задержка в доставке была связана с форс-мажорными обстоятельствами, устранения неисправности транспортных средств, угрожающей жизни и здоровью пассажиров или других обстоятельств, зависящих от перевозчика (ст. 795 ГК РФ). Размер штрафа составляет двадцать пять процентов установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда за каждый час просрочки, но не более пятидесяти процентов провозной платы (ст. 120 ВК РФ).



Еще одним основанием ответственности перевозчика является причинение вреда жизни и здоровью пассажира воздушного судна (ст. 800 ГК РФ, ст. 117 ВК РФ). Ответственность перевозчика в этом случае носит внедоговорный (деликтный) характер и определяется по правилам гл. 59 ГК РФ. К отношениям, связанным с причинением вреда жизни и здоровью пассажира применяются нормы об ответственности за вред, причиненной деятельностью, которая создает повышенную опасность для окружающих. Таким образом, в соответствии с п. 1 ст. 1079 ГК РФ, физические и юридические лица, деятельность которых связана с повышенным риском для других (например, использования транспортных средств) обязаны возместить вред, если только не будет доказано, что ущерб был причинен вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего. Более того, законодатель указывает, что обязанность возмещения вреда возлагается на юридическое лицо, независимо от оснований владения источником повышенной опасности (на праве собственности, хозяйственного ведения, оперативного управления, права аренды и т.д.).

Ответственность может наступить только, когда причинен вред в процессе осуществления воздушной перевозки. В этих целях ВК РФ указывает, что пассажирская перевозка включает в себя период с момента прохождения пассажиром воздушного судна предполетного досмотра для посадки на самолет, и до момента, когда пассажир воздушного судна под наблюдением уполномоченных лиц перевозчика покинул аэродром (п. 2 ст. 117 ВК РФ).

Вопросы размеров возмещения вреда, причиненного здоровью регулируется ст. 1085 ГК РФ.

Ответственность пассажиров за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора перевозки не четко регламентируется нормативными актами. В тексте ГК РФ и ВК РФ

положения об ответственности пассажиров не содержатся, однако, правила международных транспортных перевозок устанавливают, что пассажир обязан в соответствии с общими нормами гражданского законодательства компенсировать убытки, причиненные по его вине имуществу перевозчика или багажу другого пассажира, за которые перевозчик несет ответственность (п. 15.4). В целом можно сделать вывод, что конкретных оснований ответственности пассажира в транспортном законодательстве не предусмотрено. Пассажиры обязаны соблюдать правила поведения на борту воздушного судна, не нарушать общественный порядок, в соответствии с требованиями членов экипажа, бережно относиться к имуществу перевозчика и т.д. За нарушение данных требований пассажир может быть привлечен к административной ответственности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 107 Воздушного кодекса перевозчик может в одностороннем порядке расторгнуть договор воздушной перевозки пассажира в следующих случаях:

1) нарушение пассажиром паспортных, таможенных, санитарных и иных установленных законодательством Российской Федерации требований в части, касающейся воздушной перевозки, при международных воздушных перевозках - также правил, определенных соответствующими органами государства вылета, назначения или транзита;

2) отказ пассажира выполнять требования, предъявляемые к ним федеральными авиационными правилами;

3) если состояние здоровья пассажира воздушного судна требует особых условий воздушной перевозки либо угрожает безопасности самого пассажира или других лиц, что подтверждается медицинскими документами, а равно создает беспорядок и неустранимые неудобства для других лиц;

4) отказ пассажира воздушного судна оплатить провоз своего багажа, вес которого превышает установленные нормы бесплатного провоза багажа;

5) отказ пассажира воздушного судна оплатить перевоз следующего с ним ребенка, за исключением случаев, предусмотренных подпунктом 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса;

б) нарушение пассажиром воздушного судна правил поведения на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета воздушного судна либо угрозу жизни или здоровью других лиц, а также выполнения пассажиром воздушного судна распоряжений командира воздушного судна, предъявленных в соответствии со статьей 58 Воздушного кодекса;

7) наличие в вещах, находящихся при пассажире, а также в багаже, грузе запрещенных к перевозке предметов или веществ.

В случае прекращения по инициативе перевозчика действия договора воздушной перевозки пассажиру возвращается сумма, уплаченная за воздушную перевозку, за исключением случаев нарушения пассажиром правил поведения на борту воздушного судна, создающее угрозу безопасности полета воздушного судна либо угрозу жизни или здоровью других лиц.

Пассажир также имеет право в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора воздушной перевозки пассажиров и багажа (ст. 108 ВК РФ). Кодекс не определяет конкретных оснований, по которым возможен отказ пассажира от договора. Право на односторонний отказ от исполнения договора предоставлено пассажиру как гражданину-потребителю при соблюдении определенных условий. Например, пассажир имеет право отказаться от полета не позднее чем за двадцать четыре часа до вылета самолета, если самим авиаперевозчиком не установлен льготный срок. В этом

случае, пассажиру возвращается уплаченная за билет сумма. Если пассажир отказывается от полета позднее, то он имеет право получить сумму, уплаченную за билет, но с удержанием сбора, размер которого не может превышать двадцать пять процентов суммы, уплаченной за воздушную перевозку. Удержание сбора перевозчиком следует рассматривать как меру оперативного воздействия, применяемую в одностороннем порядке.

Таким образом, договор воздушной перевозки пассажиров является консенсуальным, взаимным и возмездным. Консенсуальность означает, что договор считается заключенным в момент выдачи пассажирского билета, которым и удостоверяется. В билете указаны все существенные условия договора. В части перевозки багажа договор носит реальный характер, поскольку оформляется багажной квитанцией при сдаче его перевозчику. Взаимность заключается в том, что правам и обязанностям одной стороны корреспондируют права и обязанности другой. Возмездность проявляется в осуществлении воздушной перевозки всегда за плату. Данная особенность обуславливается целью деятельности коммерческой гражданской авиации, направленной на извлечение прибыли. Договор воздушной перевозки является публичным в случае осуществления регулярных воздушных перевозок.

Субъектами договора воздушной перевозки пассажиров является пассажир и перевозчик. Перевозчик обладает следующими признаками: а) он должен быть обозначен в качестве стороны в документе, оформляющем отношения по перевозке; б) осуществлять перевозку на воздушном судне принадлежащим ему на определенном правовом титуле (право собственности); в) обладать необходимыми правоустанавливающими документами необходимыми для осуществления перевозки пассажиров.

Предметом договора воздушной перевозки пассажира является транспортная услуга, заключающаяся в деятельности перевозчика по доставке пассажира, багажа в пункт назначения.

Содержание договора воздушной перевозки пассажира составляют взаимные права и обязанности сторон. Основной обязанностью перевозчика является осуществление перевозки и доставка пассажира, багажа в пункт назначения, а правом - требование платы за оказанную перевозку. Следовательно, основной обязанностью пассажира является уплата провозных платежей за воздушную перевозку, а право - в требовании осуществления данной воздушной перевозки и доставки в пункт назначения.

Основные особенности договора воздушной перевозки пассажира заключаются в том, что, во-первых, в качестве пассажира выступает гражданин-потребитель, во-вторых, при пассажирской перевозке, дети, следующие по бесплатному билету без предоставления им отдельного места, являются участниками договорных отношений по перевозке, а не самостоятельной стороной договора воздушной перевозки пассажира.

### **ОБ АВТОРАХ:**

Бойко Н.С. – доцент кафедры теории и истории государства и права Ульяновского филиала РАНХиГС;

Головастикова А.О. – студентка Ульяновского филиала РАНХиГС;

Зотова Е.В. – студентка Ульяновского филиала РАНХиГС;

Иглин А.В. – зав. кафедрой теории и истории государства и права Ульяновского филиала РАНХиГС;

Ильин А.А. – зав. кафедрой теории и истории государства и права, образовательного права факультета права, экономики и управления Ульяновского государственного педагогического университета;

Королев В.В. – студент Ульяновского филиала РАНХиГС;

Маюшкин А.П. – студент Ульяновского филиала РАНХиГС;

Сафонов В.В. – студент Ульяновского филиала РАНХиГС;

Тимошина Е.А. – студентка Ульяновского филиала РАНХиГС;

Фалова О.И. – студентка Ульяновского филиала РАНХиГС.

Фиошин А.В. – доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Ульяновского филиала РАНХиГС;

## **ОБЗОР РАБОТЫ КАФЕДРАЛЬНОГО НАУЧНОГО КРУЖКА ЗА 2014 ГОД**

В 2014 году кафедра теории и истории государства и права Ульяновского филиала РАНХиГС при Президенте РФ продолжила работу научного кружка «Теория права и межгосударственных отношений». В обзоре – 2014 год, юбилейный для важнейших событий в юриспруденции и политике: 365 лет со времени принятия Соборного Уложения, первого печатного Кодекса законов Русского государства, 290 лет Российской академии наук, 120 лет с основания Международного олимпийского комитета, 100 лет с начала Первой мировой войны, 90 лет первой Конституции СССР, 15 лет со времени введения мировой резервной валюты евро. Для науки и образования указанные событийные даты должны стать стимулами и факторами внимания к актуальным проблемам, которые являются предметом исследования в ВУЗах.

В частности, кафедра теории и истории государства и права Ульяновского филиала РАНХиГС предложила создать методическую

школу «Актуальные проблемы методики учебного процесса». В рамках этого проекта ведется научно-исследовательская работа, направленная на улучшение качества образовательного процесса, помощь студентам в освоении учебного материала.

В настоящем обзоре получили отражение 9 круглых столов, прошедшие в 2014 году в рамках студенческого научного кружка «Актуальные проблемы теории права и межгосударственных отношений» под руководством заведующего кафедрой теории и истории государства и права Ульяновского филиала РАНХиГС А.В. Иглина.

В первом круглом столе 28 января 2014 года обсуждалась тема «Частное и публичное право». В частности, с научно-методической характеристикой учебных дисциплин выступили члены кафедры А.В. Иглин, А.В. Насонова, Н.С. Бойко. Студенты 2 курса группы Ю-202, принимавшие активное участие в заседании круглого стола, выбрали тему об административной реформе в РФ и раскрыли ее в контексте преобразований органов власти и управления.

В рамках второго круглого стола 11 февраля 2014 года обсуждалась тема «Актуальные проблемы теории государства и права». От кафедры выступили А.В. Иглин и А.В.Насонова, которые в качестве членов комиссии по приему государственного экзамена по теории государства и права дали характеристику программе дисциплины и методике подготовки к итоговой аттестации по нему.

Третий круглый стол – «Современные отрасли права: генезис и развитие» состоялся 18 марта 2014 года. От кафедры выступили А.В. Иглин, А.В. Насонова и Н.С. Бойко. На заседании обсуждалось современное состояние юридической науки и появление новых отраслей права.



В четвертом круглом столе 15 апреля 2014 года обсуждалась тема «Защита прав человека: юрисдикционные, неюрисдикционные формы, омбудсмены». В частности, с научно-методической характеристикой учебной дисциплины «Защита прав человека органами власти» выступил зав. кафедрой А.В. Иглин, который также поделился информацией о международной научной конференции по правам человека, организованной Фондом им. К. Аденауэра в Казани, участником которой он был в ноябре 2013 года. Студенты 1-3 курсов, принимавшие активное участие в заседании круглого стола, выбрали темы об уполномоченном по правам человека, бесплатной юридической помощи в РФ, защите прав человека на международном уровне и раскрыли их в контексте современного законодательства. Особый интерес вызвало выступление заслуженного юриста РФ В.П. Лагушкина о медиации.

В рамках пятого круглого стола 27 мая 2014 года обсуждалась тема «Право и политика». От кафедры выступили А.В. Иглин, А.В. Насонова и С.В. Смирнов, которые дали характеристику программ дисциплин «Политология», «Право и многопартийность в РФ», «История правовых и политических учений». Кроме того, зав. кафедрой А.В. Иглин выступил с обоснованием внедрить программу подготовки по направлению «Публичная политика и социальные науки». Интерес вызвало выступление студентки группы Ю-203 Ермошиной Александры на тему «Женщины и власть», а также студентов УлГУ и УлГПУ.

Шестой круглый стол – «Международное право и международные отношения» состоялся 17 июня 2014 года. От кафедр филиала выступили А.В. Иглин и С.В. Смирнов. На заседании обсуждалось современное состояние науки международного права и практики международных отношений, отрасли международного

права. Являясь членом Российской ассоциации международного права, А.В. Иглин ознакомил присутствующих с актуальными проблемами международного публичного права, сформулировал концепцию международно-правового профиля в подготовке юристов. Большое внимание было уделено и нормам регионального знания – европейскому интеграционному праву.

В седьмом круглом столе 21 октября 2014 года обсуждалась тема «100 лет Первой мировой войне». В частности, доцент кафедры Насонова А.В. выступила с докладом «Учение Гуго Гроция о праве войны», задавшем тон мероприятия и дальнейшей дискуссии.

Приглашенный на круглый стол декан исторического факультета УлГПУ, д.и.н., профессор Чуканов И.А. охарактеризовал Первую мировую войну в истории. Студенты 1 и 4 курсов, принимавшие активное участие в заседании круглого стола, выбрали темы об историко-правовой оценке Первой мировой войны и международно-правовой оценке ее последствий и раскрыли их контексте сложной современной международной обстановки. Кроме того были подведены итоги конкурса на лучшую студенческую работу по международному праву.

В рамках восьмого круглого стола 18 ноября 2014 года обсуждалась тема «Язык права и язык закона». От кафедры выступили А.В. Иглин, С.В. Смирнов и Н.В. Брыкина, которые дали характеристику программ дисциплин «Иностранный язык в сфере юриспруденции», «Юридическая техника», «Риторика». Кроме того, доценты кафедры А.В. Насонова и К.О. Сорокина выступили с научно-практическими комментариями сложных вопросов толкования права и перевода юридических текстов. Интерес вызвало выступление студентов на тему «Роль иностранного языка в современном мире и общении».

Наконец, девятый круглый стол – «120 лет МОК: глобализация как основа развития спортивного права» состоялся 16 декабря 2014 года. От кафедры выступили А.В. Иглин, А.В. Насонова и С.В. Смирнов. На заседании обсуждалось современное состояние науки спортивного права и практики международных спортивных и олимпийских отношений. Большое внимание было уделено и нормам регионального значения – европейскому спортивному праву. Особо подчеркивалось значение развития физкультуры и спорта в России как факторов устойчивого роста популярности государства на международной арене.

Обзор 2015 года – в следующем номере журнала.