Юридический вестник
Кубанского государственного университета №4 2018 г.

Учредитель:
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Главный редактор:
Потапенко С.В., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Заместитель главного редактора:
Лупарев Е.Б. , доктор юридических наук, профессор, академик ЕААН, КубГУ.
Ответственный секретарь:
Латынцева В.А. КубГУ
Члены редакционного совета:
Авакьян С.А., доктор юридических наук, профессор, МГУ им. М.В. Ломоносова
Адыгезалова Г.Э, доктор юридических наук, доцент, КубГУ
Боннер И.Т., доктор юридических наук, профессор МГЮА (У) им. О.Е. Кутафина
Гладышева О.В., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Горазд М., доктор права, профессор, Мариборский университет (Республика Словения)
Гусев А.В. доктор юридических наук, доцент, КрУ МВД России
Дзидзоев Р.М., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Жеребцов А.Н., доктор юридических наук, доцент, КрУ МВД России
Жинкин С.А., доктор юридических наук, доцент, КубГУ
Камышанский В.П. доктор юридических наук, профессор, КубГАУ им. И.Т. Трубилина
Киреева Е.Ю. , доктор юридических наук, профессор, РАНХиГС при Президенте РФ
Коняхин В.П., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Костенко Р.В., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Лозовский Д. Н. доктор юридических наук, доцент, КубГУ
Нгуэн К.Х, доктор права, доцент, Юридический университет г. Хо Ши Мин (Социалистическая Республика Вьетнам)
Нудненко Л.А., доктор юридических наук, профессор РАНХиГС при Президенте РФ
Прапиестис И. доктор права, профессор, Вильнюсский университет (Литовская Республика)
Прохоров Л.А, доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Прохорова М.Л., доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Пизикс А. , доктор права, профессор, Белостокский университет (Республика Польша)
Попова Ю.А. доктор юридических наук, профессор, РГУП
Руденко А.В. ,доктор юридических наук, доцент, КубГУ
Семенцов В.А. ,доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Слесарев В.Л. ,доктор юридических наук, профессор, МГЮА (У) им. О.Е. Кутафина
Срето Н., доктор права, профессор (Республика Сербия)
Старилов Ю.Н., доктор юридических наук, профессор, Воронежский государственный университет
Щенникова Л.В, доктор юридических наук, профессор, КубГУ
Шмейкал В., доктор права, профессор, Университет «Шкода авто» (Чешская Республика)

Издатель:
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Редакция не несет ответственности за информацию, опубликованную в рекламных объявлениях
Редакция не всегда разделяет точку зрения авторов публикуемых материалов.
При использовании материалов ссылки на журнал **«Юридический вестник Кубанского государственного университета»** обязательны.

Зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций 20.04.2012 г.
Свидетельство о регистрации: ПИ №ФС 77-49493
ISSN: 2078-5836
Журнал публикует основные результаты научно-исследовательской и научно-пратической деятельности по отрасли науки – Юридические науки (группа специальностей – 12.00.00 Юридические науки; научные специальности: 12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве; 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право; 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право; 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право; 12.00.09 – Уголовный процесс; 12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность; 12.00.14 – Административное право: административный процесс; 12.00.15 – Гражданский процесс: арбитражный процесс
Адрес редакции:
350000 г. Краснодар, ул. Рашпилевская, 43, Тел.: 262-35-09, E-mail: fin@law.kubsu.ru
Отпечатано в издательско-полиграфическом центре КубГУ
350040, г. Краснодар, ул. Ставропольская,149
Подписано в печать 20.11.2018
Усл.печ.л. 4,7
Тираж 100 экз. Заказ № 3479
Входит в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ)
Возрастное ограничение: для лиц, старше 16 лет
На обложке журнала использовано изображение с ресурса https://crello.com

© «Юридический вестник Кубанского государственного университета», 2018

ЦИФРОВИЗАЦИЯ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: КРУГЛЫЙ СТОЛ

23 ноября 2018 г. в ауд. 01 юридического факультета Кубанского государственного университета состоялся круглый стол на тему «Цифровизация в правоохранительной деятельности» (модератор профессор В.А. Семенцов). Для участия в круглом столе с докладами заявки предоставили 18 человек, в том числе 8 докторов юридических наук и 8 кандидатов наук.

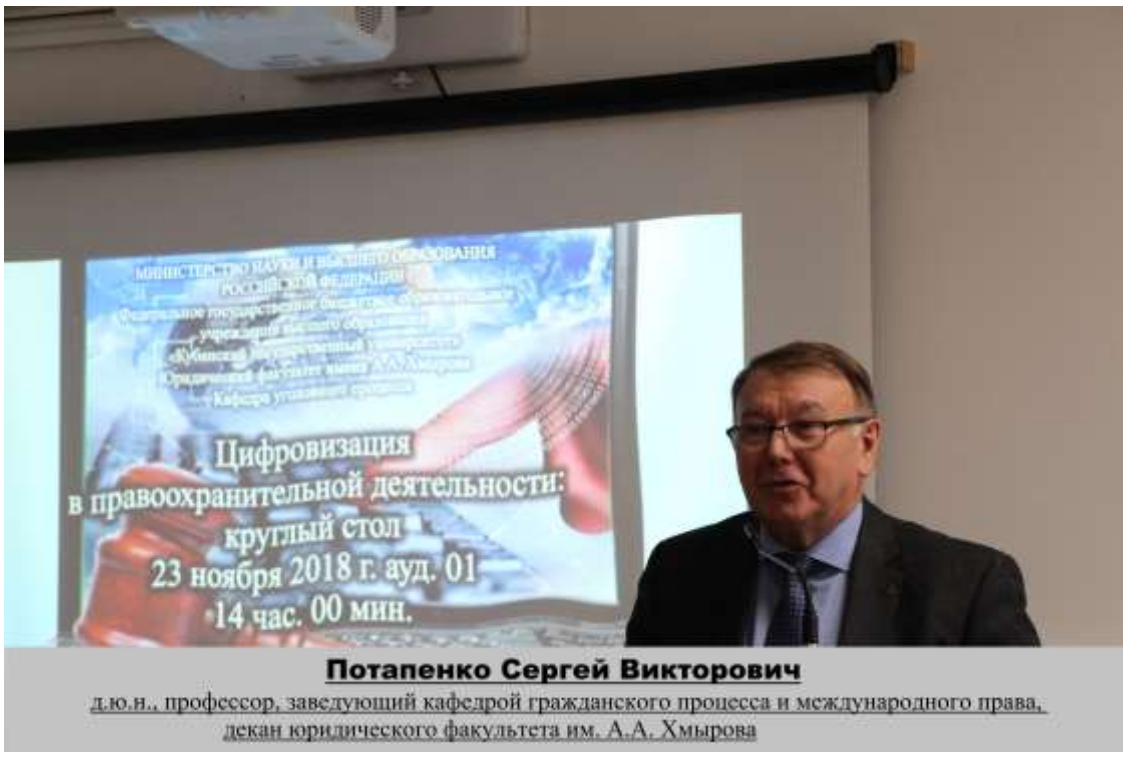
Заочное участие в конференции приняли ученые из других вузов: *Аубакирова Анна Александровна* – начальник кафедры уголовного процесса и криминалистики Алматинской академии Министерства внутренних дел Республики Казахстан имени Макана Есбулатова, доктор юридических наук, профессор; *Зайцев Олег Александрович* – главный научный сотрудник отдела уголовного и уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации.

С приветственным словом и докладом выступили:

декан юридического факультета Кубанского государственного университета доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, Кубани и Республики Хакасия, Почетный работник судебной системы *Потапенко Сергей Викторович* – «Цифровизация в гражданском судопроизводстве»;

председатель судебной коллегии по уголовным делам Краснодарского краевого суда, кандидат юридических наук, доцент, Заслуженный юрист Кубани *Павлычев Михаил Михайлович* – «Автоматизация судов (на примере Краснодарского краевого суда)»;

начальник следственного управления УМВД России по г. Краснодару *Редковский Михаил Александрович* – «Внедрение цифровых технологий на стадии предварительного расследования».



Заслушаны и обсуждены доклады:

1. Особенности применения цифровых технологий в сфере административной деятельности правоохранительных органов – *Лупарев Евгений Борисович* – заместитель декана юридического факультета по научной работе Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, академик Евразийской академии административных наук.

2. Современное состояние и перспективы развития системы единого государственного учета данных о преступности – *Гончаров Александр Владиславович* – прокурор отдела государственной и ведомственной статистики управления правовой статистики прокуратуры Краснодарского края, младший советник юстиции.

3. Эволюция права: от слова к цифре – *Адыгезалова Гюльназ Эльдаровна* – доцент кафедры теории и истории государства и права Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, доцент.

4. Цифровизация нотариальной деятельности – *Лагодина Елена Ивановна* – доцент кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, нотариус, кандидат юридических наук, доцент.

5. Ведение уголовного судопроизводства в электронном формате в Республике Казахстан – *Костенко Роман Валерьевич* – профессор кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

6. Цифровое алиби и цифровые доказательства в уголовном судопроизводстве – *Рудакова Светлана Викторовна* – заместитель декана юридического факультета по учебной работе, доцент кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент.

7. Адвокат в электронном уголовном деле – *Долгов Андрей Михайлович* – доцент кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, адвокат, кандидат юридических наук.

8. Цифровизация ведения уголовного процесса – *Мамедов Рамил Ягубович* – доцент кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, кандидат юридических наук.

9. Цифровизация правоохранительной деятельности и роботизация юридической профессии – *Семенцов Владимир Александрович* – профессор кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

ПРЕЗИДИУМ:
Лупарев Евгений Борисович, зам. декана по научной работе юридического факультета имени А.А. Хмырова, доктор юридических наук, профессор.
Павлычев Михаил Михайлович, к.ю.н., доцент, судья Краснодарского краевого суда, член Президиума Краснодарского краевого суда.
Семенцов Владимир Александрович , профессор кафедры уголовного процесса юридического факультета имени А.А. Хмырова, доктор юридических наук, профессор.

Гладышева Ольга Владимировна
д.ю.н., профессор, заведующая кафедрой уголовного процесса
юридического факультета им. А.А. Хмырова

По итогам круглого стола принято решение о продолжение творческого сотрудничества, намечен план работы с проведением конференции кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета в марте 2019 г.

Сообщение подготовил
доктор юридических наук, профессор В.А. Семенцов.

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО МЕДИЦИНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

SPECIAL PRINCIPLES OF CREATION OF THE SYSTEM RUSSIAN MEDICAL LEGISLATION

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта 18-011-00135

The publication is prepared within the supported Russian Federal Property Fund of scientific project 18-011-00135

Ембулаева Н.Ю.
доцент кафедры теории и истории государства и права
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный
университет им. И.Т. Трубилина»,
кандидат юридических наук, доцент

Embulayeva N.Yu.,
associate professor of the theory and history of state and law
Federal HPE "The Kuban state agrarian
university of I.T. Trubilin",
Candidate of Law Sciences, associate professor

Ключевые слова: принцип права, принцип законодательства, отрасль права, отрасль законодательства, правовой институт, медицинское право, профессиональная этика, автономия, врач, пациент, права человека.

Аннотация: В статье исследуются вопросы, связанные с формированием специальных принципов новой формирующейся отрасли российского права и законодательства – медицинского права. Исследованы принципы, закрепленные на международном уровне, отраженные в российском законодательстве, а также не нашедшие пока законодательного закрепления. Предложена классификация специальных принципов российского медицинского законодательства. Определено их значение для медицинских правоотношений.

Keywords: principle of law, principle of legislation, branch of law, branch of legislation, law institute, medical law, professional ethics, autonomy, doctor, patient, human rights.

The summary: In article the questions connected with formation of the special principles of the new formed branch of Russian law and legislation – the medical law are investigated. The principles established at the international level, reflected in the Russian legislation and also which haven't found still legislative fixing are investigated. Classification of the special principles of the Russian medical law is offered. Their value for medical legal relationship is defined.

Принципы права имеют существенное значение, во-первых, для формирования отрасли права, во-вторых, для ее построения и создания отраслевой системы законодательства, а также для систематизации отраслевых нормативных правовых актов (например, с по-

мощью такого приема, как кодификация), в-третьих, для правоприменительной деятельности, толкования норм права, преодоления пробелов в праве, которые возникают при преобладании дозволительного типа правового регулирования общественных отношений.

В теории государства и права различают принципы права и принципы, в соответствии с которыми строится система законодательства. Принципы права рассматриваются как основополагающие начала и идеи, лежащие в основе правового регулирования и определяющие вектор его развития. Под принципами построения системы законодательства следует понимать идеи, на которых основана организация связей внутри системы законодательства, между ее структурными элементами. Имея ввиду данное различие, тем не менее, следует обратить внимание на тот факт, что при формулировании кодифицированных нормативных актов, наряду с использованием общих принципов и методов систематизации в обязательном порядке следует руководствоваться и специальными, специфическими, присущими именно данной сфере общественных отношений идеями и руководящими началами. Они исходят из принципов конкретной отрасли права и должны пронизывать весь акт систематизации для достижения полноты, непротиворечивости и комплексности правового регулирования. В связи с этим представляется актуальным выделить и проанализировать формирующиеся специальные принципы медицинского права как новой, находящейся в стадии формирования, отрасли российского права, поскольку именно появление специфических принципов права является дополнительным критерием для выделения отрасли права как самостоятельного элемента системы права. Кроме того, при разработке кодифицированного акта (Медицинского кодекса), необходимо законодательное закрепление данных специальных принципов.

О необходимости наличия принципов осуществления медицинской деятельности на международном уровне заговорили во второй половине XX столетия. В 1949 году принимается Международный кодекс медицинской этики[1]. В 1976 году Генеральная Ассамблея ООН выступает с предложением к Всемирной организации здравоохранения о разработке кодекса медицинской этики, который должен был охватить вопросы, связанные с защитой от пыток и другого бесчеловечного или унижающего достоинство человека обращения и наказания. В 1982 году Генеральной Ассамблеей ООН принимается Резолюция «Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения в защите лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».[2]

Принцип профессиональной врачебной автономии был обозначен в Декларации о независимости и профессиональной свободе врача, принятой в 1986 году на Всемирной Медицинской Ассамблее в Калифорнии. В соответствии с данным документом профессиональная свобода врача должна заключаться в свободе от постороннего вмешательства в ход лечебной деятельности. Декларация подчеркивает, что «Исполняя свой долг, врачи не должны ориентироваться исключительно на приоритетные ассигнования из скудных ресурсов, выделяемых на нужды здравоохранения правительственными или социальными службами. Такая ориентация чревата внутренним конфликтом обязательств врача перед пациентом и нарушает принцип профессиональной независимости врача, на которую пациент имеет право рассчитывать.

Врачи должны знать реальную стоимость лечения и прилагать все усилия к разумному сдерживанию цен на медицинские услуги. Приоритетная обязанность врача - представительство интересов больных и пострадавших в борьбе против притязаний общества на снижение цен, ибо оно ставит под угрозу здоровье, а порой и жизнь человека»[3].

Данный принцип получил свое развитие и в Мадридской декларации о профессиональной автономии и самоуправлении врачей в 1987 году[4]. Он предполагает, что врач обладает свободой при принятии решения о ходе лечения, не взирая на административные и финансовые барьеры. Врач не должен оказываться в ситуации, когда он оказывает лишь медицинскую услугу (ограниченную нормативно по времени[5] и обусловливающую оплату труда количеством принятых пациентов). Необходимо прежде всего исходить из интересов пациента, а не плательщика (страховой компании или государства). Недопустимо вмешательство государственных контролирующих органов и страховых компаний в процесс управления лечебным процессом.

В этих условиях представляется справедливым выделение принципа паритета интересов субъектов правоотношений в сфере здравоохранения, предложенное А.А. Моховым[6]. Действительно, необходимым является гармонизация публичных и частных интересов. В сфере медицинских услуг нередки слу-

чаи столкновения интересов пациента и врача, медицинского учреждения, страховой организации.

Еще одним специальным принципом медицинского права следует считать принцип автономии. По мнению Е.А. Белкиной, данный принцип имеет ярко выраженную антипатерналистскую направленность[7]. В соответствии с ним человек должен иметь возможность распоряжаться как своим здоровьем, так и жизнью. Содержание данного принципа должно заключаться в том, чтобы пациент самостоятельно мог принять решение о необходимости проведения того или иного медицинского вмешательства на основе полной информации о состоянии своего здоровья, полученной от квалифицированного специалиста. Пациент должен иметь возможность выслушать не одно, а несколько независимых мнений относительно перспектив и плана лечебных мероприятий.

Принцип конфиденциальности медицинской информации (врачебной тайны) является важнейшим для формирования принципа автономии, поскольку исключит внешнее влияние на волю пациента.

Принцип врачебной тайны предполагает, что сведения о состоянии здоровья человека не могут быть разглашены иначе, как с его согласия. Данный принцип уже получил закрепление в нормативных правовых актах. Прежде всего статьи Конституции РФ определяют право на личную тайну (статья 23)[8], к числу сведений, относящихся к личной тайне, безусловно, следует отнести и медицинские данные о состоянии здоровья человека. Статья 24 Основного закона говорит о необходимости получения согласия лица не только на распространение, но и на сбор, и хранение подобной информации. Применительно к медицинским правоотношениям данные положения конкретизируются в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»[9]. В ст. 4 п. 9 данного закона закреплен принцип врачебной тайны, который конкретизируется в ст. 13., определяющей также закрытый перечень оснований, в соответствии с которыми принцип врачебной тайны может быть ограничен.

С обозначенными принципами на получение полной информации о состоянии своего здоровья и принципом ее конфиденциальности связано решение вопроса о ведении электронных историй болезни. В настоящее время доступ к ним имеет не только лечащий врач, но и иной персонал, в то время как пациент не имеет возможности знакомится со своей электронной медицинской картой. Также необходимо обеспечить и конфиденциальность хранящейся информации, поскольку она может быть доступна не только лечащему врачу, но и вышестоящему руководству, сотрудникам аналитических служб, специалистам, осуществляющим информационную поддержку автоматизированных систем.

Еще один принцип, вытекающий из принципа автономии - принцип добровольного информированного согласия на медицинское вмешательство предполагает невозможность проведения хирургических и иных манипуляций без соответствующего согласия пациента, которое он дает после получения от врача полной и исчерпывающей информации о состоянии своего здоровья, плане лечения, возможных позитивных и негативных последствиях медицинского воздействия. Содержание данного принципа базируется также на предварительности получаемого согласия.

Принцип полного возмещения вреда пациенту вытекает из общих норм гражданского законодательства (ст. 15 ГК РФ)[10], регулирующих возмещение причиненного вреда, возникшего в силу нарушения взятых обязательств. При получении медицинских услуг гражданин заключает договор, на основании которого возникают гражданско-правовые отношения, обеспеченные гражданско-правовой охраной. Закон предусматривает случаи, когда медицинская помощь может быть оказана и без заключения договора (речь, например, идет о скорой и неотложной медицинской помощи), гражданско-правовая ответственность в данном случае также будет иметь место в силу деликта.

Принцип гарантированности медицинской помощи заключается в ее доступности и качестве, недопустимости отказа от оказания медицинской помощи, а также ее бесплатности. Пациент должен иметь возможность получить медицинские услуги максимально быстро и в необходимом объеме. В ст. 10 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан» указывается, что медицинская организация должна предоставить пациенту гарантированный объем медицинской помощи в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи. Соответствующие программы утверждаются Постановлением Правительства РФ[11]. Отказ в предоставлении медицинской помощи в соответствии со ст. 11 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан» влечет за собой меры юридической ответственности в отношении медицинской органи-

зации и медицинских работников. Ведя речь о гарантированности медицинской помощи, следует сказать и о принципе ее бесплатности, который является частью гарантий медицинского обслуживания. Перечень медицинских услуг и медицинской помощи, которую можно получить бесплатно определяется в соответствии с указанной выше Программой государственных гарантий.

Принцип социальной защиты в случае утраты здоровья также относится к числу специальных. Он подразумевает правовое установление медико-социальных, экономических мер, направленных на социальную поддержку, реабилитацию лица, утратившего трудоспособность. Данный принцип закреплен в ст. 8 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан».

Принцип приоритета профилактических мер в области охраны здоровья закреплен в ст. 12 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан». Он подразумевает пропаганду здорового образа жизни, осуществление мероприятий, направленных на предупреждение и раннюю диагностику заболеваний, проведение профилактических осмотров и диспансеризаций, осуществление противоэпидемических мероприятий.

За соблюдение выше обозначенных принципов и гарантий призваны отвечать как органы государственной власти и местного самоуправления, так и сами медицинские организации и учреждения. В целях реализации взаимодействия между властными структурами и медицинскими организациями была создана единая государственная информационная система[12] для оперативного получения данных о качестве и объеме оказываемой медицинской помощи, планирования выделения материальных ресурсов, контроля за расходованием этих средств, оптимизации кадровых ресурсов. В рамках данной системы должно осуществляться взаимодействие с организациями медицинского страхования. Возможности системы позволят осуществлять лицензирование и сертификацию медицинских организаций и медицинских работников. На основе мониторинга полученной информации возможно прогнозирование возникающих рисков для здоровья населения, их предупреждение и планирование профилактических мер. Меры юридической ответственности в отношении лиц, нарушивших законодательство в области охраны здоровья, закреплены в нормах отраслевого законодательства (трудового, административного, гражданского, уголовного).

Классифицируя специальные принципы медицинского права следует также выделить принципы отдельных институтов и направлений медицинской деятельности. Например, в рамках института медико-биологических исследований следует выделить такие принципы как принцип полезности (извлечение максимальной пользы при минимуме причиняемого вреда), принцип предосторожности[13], предусматривающий установление контроля за возможными рисками и прогнозирование неблагоприятных последствий. Отдельно следует упомянуть принципы доказательной медицины: обоснованность клинических исследований строго доказанными научными фактами, принцип ранденизированных исследований, принцип проведения независимых, мультицентровых исследований. В трансплантологии к специальным принципам следует отнести закрепление в законодательстве либо принципа несогласия, либо принципа предполагаемого согласия (в Российской Федерации в соответствии с ФЗ «О трансплантации органов и (или) тканей человека»[14] закреплена презумпция согласия), принцип отсутствия связи между врачом, удостоверяющим факт смерти потенциального донора, с лечащим пациента врачом, принцип безвозмездности передачи органов и тканей человека, принцип транспарентности, принцип добровольности донорства. Принципы осуществления трансплантации органов и тканей были закреплены и на международном уровне в рамках Всемирной организации здравоохранения[15]. В рамках института генома человека следует выделить принцип недискриминации по признаку генетического наследия, принцип вмешательства в геном человека только для профилактических, терапевтических, диагностических целей, при отсутствии изменения генома наследников, принцип проведения генетических исследований только при условии последующей консультации врача-генетика. В рамках института проведения медицинских экспертиз должны действовать принципы профессионализма, научности, обоснованности, объективности, независимости, своевременности, полноты, проверяемости. Институт принудительных мер медицинского характера базируется на принципах применения данных мер только при совершении преступления, и когда психическое расстройство является опасным для окружающих и есть основания полагать, что лицо может причинить существенный вред, принцип обязательного предоставления защиты, принцип минимально необходимой достаточности государственного принуждения, принцип срочности принудительного лечения (применение мер медицинского характера прекращается в том

случае, если лицо перестает представлять опасность для себя и окружающих). В фармацевтической деятельности выделяют принципы государственного контроля за производством медикаментов, безопасности лекарственных средств, их качества и эффективности[16].

Специальные принципы медицинского законодательства можно классифицировать по следующим основаниям. Во-первых, по уровню закрепления следует выделить международные принципы и внутригосударственные. Во-вторых, в зависимости от формального закрепления и конкретизации – принципы, прямо закрепленные и четко сформулированные в нормативных правовых актах и принципы, выводимые из «духа закона». В-третьих, по содержанию – правовые и этические принципы. В-четвертых, в зависимости от субъекта реализации – принципы, касающиеся врача и принципы, обеспечивающие права пациента. В-пятых, следует выделять принципы отдельных институтов и направлений медицинской деятельности.

Формулирование специальных принципов медицинского законодательства призвано дополнить и конкретизировать общие принципы применительно к специфике правовых отношений в сфере медицинской деятельности, обеспечить более детальную регламентацию на их основе медицинских правоотношений, обеспечить эффективное взаимодействие между пациентом и врачом, гарантировать пациенту реализацию его права на получение квалифицированной медицинской помощи, создать врачу достойные условия для осуществления своей профессиональной деятельности.

---

[1] Международный кодекс медицинской этики. Принят 3-ей Генеральной Ассамблеей Всемирной Медицинской Ассоциации (Лондон, Великобритания, октябрь 1949 г.), дополнен 22-ой Генеральной Ассамблеей ВМА (Сидней, Австралия, август 1968 г.) и 35-ой Генеральной Ассамблеей ВМА (Венеция, Италия, октябрь 1983 г.). [Электронный ресурс] // https://www.monographies.ru/ru/book/section?id=654

[2] Принципы медицинской этики, относящиеся к роли работников здравоохранения в защите лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Резолюция ГА ООН 37/194. Принята 18.12.1982 на 37-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс] // http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/ medical_ ethics_ principles.shtml

[3] Декларация о независимости и профессиональной свободе врача. Принята 38-ой Всемирной Медицинской Ассамблеей, Ранчо Мираж, Калифорния, США октябрь 1986 [Электронный ресурс] // http://www.medicusamicus.com/index.php?action=laws11

[4] Декларация о профессиональной автономии и самоуправлении врачей. Принята 39-ой Всемирной Медицинской Ассамблеей. Мадрид, Испания, октябрь 1987. [Электронный ресурс] // http://www.medicusamicus.com/index.php?action=laws6

[5] Приказ Минздрава России от 19.12.2016 N 973н «Об утверждении типовых отраслевых норм времени на выполнение работ, связанных с посещением одним пациентом врача-кардиолога, врача-эндокринолога, врача-стоматолога-терапевта» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 16.01.2017, Российская газета, № 12, 20.01.2017

[6] Мохов А.А. Медицинское право (правовое регулирование медицинской деятельности). Курс лекций: Учебное пособие. Волгоград. 2003. Изд-во ВолГУ. С. 52

[7] Белкина Е.А. Сущность и основные принципы биоэтики как прикладной науки// Научные проблемы гуманитарных исследований. Вып. 8. 2011. С. 223-224

[8] Конституция Российской Федерации принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 01.08.2014, Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398

[9] Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ (ред. от 07.03.2018) [Электронный ресурс] // http://www.pravo.gov.ru - 07.03.2018

[10] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ

(ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru - 30.07.2017

[11] Постановление Правительства РФ от 08.12.2017 № 1492 (ред. от 21.04.2018) «О Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [Электронный ресурс] //Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru, 12.12.2017

[12] Приказ Минздравсоцразвития России от 28.04.2011 № 364 (ред. от 12.04.2012) «Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения»// Бюллетень трудового и социального законодательства РФ, № 7, 2011

[13] Александров А.А. Биомедицинская этика в системе последипломного образования врачей: учеб.-метод. пособие/ А.А. Александров, Т.В. Мишаткина, Т.В. Силич/ под ред. Г.Я. Хулупа. Мн., БелМАПО, 2008. 134 с.

[14] О трансплантации органов и (или) тканей человека: Закон РФ от 22.12.1992 № 4180-1

(ред. от 23.05.2016) [Электронный ресурс] //Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru - 23.05.2016.

[15] Руководящие принципы ВОЗ по трансплантации человеческих клеток, тканей и органов. Утверждены на Шестьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в мае 2010 г., резолюция WHA63.22 [Электронный ресурс] // http://www.who.int/transplantation/Guiding_Principles Transplantation_ WHA63.22ru.pdf?ua=1

[16] Рерихт А.А. Теоретические основы медицинского права: проблемы формирования и развития: Монография/ РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; Отв. ред. Алферова Е.В., Хаманева Н.Ю. М., 2011.- 214 с. (Сер. Правоведение). С. 95

Список цитируемой литературы:

1. Александров А.А. Биомедицинская этика в системе последипломного образования врачей: учеб.-метод. пособие/ А.А. Александров, Т.В. Мишаткина, Т.В. Силич/ под ред. Г.Я. Хулупа. Мн., БелМАПО, 2008. 134 с.

2. Белкина Е.А. Сущность и основные принципы биоэтики как прикладной науки// Научные проблемы гуманитарных исследований. Вып. 8. 2011. С. 223-224

3. Мохов А.А. Медицинское право (правовое регулирование медицинской деятельности). Курс лекций: Учебное пособие. Волгоград. 2003. Изд-во ВолГУ. С. 52

4. Рерихт А.А. Теоретические основы медицинского права: проблемы формирования и развития: Монография/ РАН ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. правоведения; Отв. ред. Алферова Е.В., Хаманева Н.Ю. М., 2011.- 214 с. (Сер. Правоведение). С. 95

The list of the quoted literature:

1. Alexandrov A.A. Biomedical ethics in the system of postdegree education of doctors: studies. - a method. a grant / A.A. Alexandrov, T.V. Mishatkina, T.V. Silich/under the editorship of G.Ya. Hulup. Мн., BELMAPO, 2008. 134 pages.

2. Belkina E.A. Entity and basic principles of bioethics as applied science//Scientific problems of humanitarian researches. Issue 8. 2011. Page 223-224

3. Mokhov A.A. Medical right (legal regulation of medical activity). Course of lectures: Manual. Volgograd. 2003. Publishing house VOLGA. Page 52

4. Рерихт А.А. Theoretical bases of the medical right: problems of forming and development: Monograph / RAS INION. The center sotsiat. науч. - an inform. исслед. Otd. jurisprudence; Отв. edition of Alferov E.V., Hamaneva N.Yu. M., 2011. - 214 pages. (Sulfurs. Jurisprudence). Page 95

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЛЮРАЛИЗМ КАК КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП

POLITICAL PLURALISM AS CONSTITUTIONAL PRINCIPLE

Дзидзоев Р. М.,

профессор кафедры конституционного и муниципального права,

доктор юридических наук, профессор

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Dzidzoyev R. M.,

professor of department of the constitutional and municipal right,

doctor of jurisprudence, professor

Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: политический плюрализм, монопартийная система, партийное государство, референдум.

Аннотация: В статье анализируются некоторые актуальные вопросы современной партийной демократии в России, реализации принципа плюрализма в условиях монопартийной системы, предлагаются сценарии приближения к стандартам плюралистического государства.

Keywords: political pluralism, representing only one political party system, the party and state, a referendum.

The summary: The article analyzes some topical issues of modern party democracy in Russia, the implementation of the principle of pluralism in a monopolistic system and suggests scenarios of approaching the standards of a pluralistic state.

Партийная система современной России примечательна господством одной партии – Единой России, численно доминирующей на всех уровнях представительной системы, что создает режим однопартийного правления. Наличие других партий, в том числе парламентских, ситуацию не меняет в виду отсутствия реальной межпартийной конкуренции. Превосходство Единой России поддерживается руководством страны, ее возглавляющим.

Мы ранее писали, что причины возникновения однопартийной системы в России в конечном счете коренятся в ментальности электората, не созревшего до необходимости плюралистической демократии с ее партийной конкуренцией и периодической сменой власти[1]. Многолетнее существование тоталитарного режима в России не могло не сказаться на умонастроении общества, не адаптированного к либеральным ценностям.

Сложившаяся в России монопартийная система чревата перерождением власти, переходящей от представительных органов к партийным, возникновением режима партийного государства, свойственного странам авторитарным. При отсутствии партийной оппозиции и независимых профсоюзов не может состояться гражданское общество, как условие построения правового государства.

В условиях однопартийной системы не срабатывает парламентский контроль, реализующий общественный контроль в государ-

стве. В России практически не проводятся парламентские расследования, ставшие «спящим» институтом.

Парламентские отчеты федерального Правительства Государственной Думе, предусмотренные Конституцией, становятся дежурным мероприятиям, не вызывающим общественного резонанса, в последние годы по таким отчетам Государственной Думой даже не принимаются постановления.

В условиях однопартийной системы формальными оказываются конституционные сдержки и противовесы, направленные на поддержание баланса государственной власти: вотум недоверия Правительству Государственной Думой, отказ Государственной Думы Правительству в доверии, отрешение главы государства от должности.

Между тем, интересы разделения властей требуют их взаимного дистанцирования, тактического противостояния, как условия самостоятельности. «Для того, чтобы парламент не превращался в декоративный институт, - пишет Л.Г. Коновалова, - требуется его функционирование в условиях политического плюрализма и наличия обратной связи населения с государством»[2].

В 2010 г. Президент Д.А. Медведев утверждал, что с определенного периода в нашей политической жизни стали появляться симптомы застоя, возникла угроза превращения стабильности в фактор стагнации. «А такой застой одинаково губителен и для правящей партии, и для оппозиционных сил. Если у оппозиции нет ни малейшего шанса выиграть в честной борьбе - она деградирует и становится маргинальной. Но если у правящей партии нет шансов нигде и никогда проиграть, она просто “бронзовеет”, и, в конечном счете, тоже деградирует, как любой живой организм, который остается без движения»[3].

Эти замечательные слова как нельзя лучше характеризуют современную ситуацию в России, в которой у правящей партии – Единой России «нет шансов нигде и никогда проиграть», а у оппозиции, соответственно, «нет ни малейшего шанса выиграть».

Гегемония одной партии в России, искусственно культивируемая, приобретает непреодолимый характер, в обозримом будущем в России не предвидится сил, способных поколебать господство правящей партии. Если лидер думской партии на президентских выборах отказывается выдвигать свою кандидатуру в пользу действующего Президента, то становится непонятным смысл существования такой партии.

Но нельзя не отметить, что подобная ситуация противоречит статье 13 Конституции России, закрепляющей принцип политического плюрализма, как основы конституционного строя.

Политический плюрализм в своей основе предполагает свободную конкуренцию политических сил и политических партий, направленную на завоевание публичной власти. Как справедливо утверждает В.А. Лебедев, выполнение политическими партиями многообразных функций возможно только в условиях реальной многопартийной системы[4].

Реальный политический плюрализм характеризуется периодической сменой правящих партий и их политических лидеров, как это происходит в странах западной демократии. Бессменное пребывание у власти одних и тех же лиц свидетельствует о наличии в государстве авторитарных тенденций. Как отмечает С.В. Васильева, «реализация идеологического многообразия и политического плюрализма возможно только в условиях политической конкуренции»[5].

Отсутствие реального плюрализма в стране не может оправдываться интересами государственной безопасности. Качества мощной сверхдержавы могут быть успешно реализованы в рамках многопартийного государства, о чем свидетельствуют европейский и американский опыт. Любая партия, пришедшая к власти, даже ультралиберальная, неизбежно будет придерживаться державного курса. Без поддержки силовых структур такая партия не сможет удержаться у власти. Никакая новая правящая партия не сможет кардинально изменить внешнюю политику государства, концентрирующую национальные интересы. Приход же к власти в России каких-то революционных сил, требующих «поражения собственной стране», практически исключен.

Другое очевидное противоречие Конституции заключается в девиации формы государственного правления, приобретшей характер президентской республики с поглощением президентом исполнительной власти.

Между тем, действующая Конституция России формирует модель **полупрезидентского** правления, предполагающего наличие самостоятельной правительственной власти, смягчающей единоличный режим. Это подтверждается конституционным требованием о том, что Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Парламентское участие в формировании правительства, пусть относительное (при трехкратном отклонении Госду-

мой президентских кандидатов на премьерский пост Президент назначает Председателя Правительства и распускает палату), является важной гарантией самостоятельности главы правительства, позволяющей при необходимости пользоваться думской поддержкой, побуждает главу государства при назначении главы правительства учитывать парламентскую позицию, пренебрежение которой чревато политическим кризисом, что проявилось в событиях августа-сентября 1998 г., когда Государственная Дума дважды отклонила кандидатуру В.С. Черномырдина на должность главы Правительства, побудив Президента Б.Н. Ельцина предложить палате приемлемую для нее кандидатуру Е.М. Примакова.

Давая согласие на назначение Председателя Правительства, Государственная Дума тем самым берет на себя ответственность за судьбу Правительства, усиливающую его позиции. В этой связи примечательно заявление Государственной Думы от 12 мая 1999 г. «О правительственном кризисе в России», в котором констатировалось, что Президент Б.Н. Ельцин, отправив третий раз в течение года в отставку Правительство Российской Федерации, породил новый виток экономического, политического и социального кризиса. Необоснованная отставка Правительства, говорилось в заявлении, влечет за собой обострение политической ситуации в стране и дестабилизирует отношения между ветвями власти[6].

Конституция наделяет главу Правительства ответственными полномочиями (предлагать Президенту кандидатуры в состав Правительства, ставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству и др.), формирующими статус второго лица государства, правомочного в экстренных случаях замещать Президента.

Статус полномочного и ответственного главы правительства, как руководителя высшего органа исполнительной власти, стал концептуальной составляющей действующей Конституции России. На заседании группы представителей федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ Конституционного Совещания 14 июня 1993 г. В.Е. Гулиев заметил, что «премьер должен стать по новой Конституции самостоятельной политической фигурой, возглавлять исполнительную власть»[7]. Президент РФ в силу новой Конституции утратил звание главы исполнительной власти, которая, таким образом, вверялась федеральному Правительству.

Сегодня трудно говорить о какой-либо политической самостоятельности Правительства России, ставшего частью президентской системы, что позволяет именовать Президента РФ главой исполнительной власти, а форму правления – президентской республикой.

Однопартийная система в России, как говорится, всерьез и надолго, она настолько укоренилась в российском обществе, что приобрела необратимый характер. Многочисленные коррективы избирательного законодательства, направленные на создание режима партийной конкуренции, не приносят ощутимого эффекта в силу противодействия региональных и муниципальных руководителей, использующих административный ресурс.

Победа оппозиции на губернаторских выборов в отдельных регионах России в сентябре 2018 г. принципиально не меняет общей картины: умеренное присутствие оппозиции во власти вполне укладывается в «прокрустово ложе» однопартийной системы.

Монопартийный режим в России может изменить разве что преобразование формы государственного правления, переход от президентской республики к парламентарной, основанной на парламентском способе формирования правительства, коалиционного по партийному составу. Само по себе изменение формы правления, как свидетельствует зарубежный опыт, меняет политический режим в стране. Так, переход Армении от президентского правления к парламентарному привел к демократической трансформации государства, напротив, переход Турции от парламентарной республики к президентской утвердил в стране авторитарный режим, превратив ее в суперпрезидентскую республику.

Практическое осуществление проекта перехода России к парламентарному правлению, разумеется, потребует изменения основного закона, а значит, согласия правящей партии, обладающей в российском парламенте конституционным большинством, на которое рассчитывать трудно. Но можно задействовать институт референдума, предусмотренный Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации», который содержит гипотетическую возможность всенародного голосования по вопросу формы государственного правления.

Конечно, проведение общероссийского референдума потребует расположения главы государства и Конституционного Суда РФ, но это будет уже следующий этап сценария перехода России к парламентарному правлению, открывающий новые правовые возможности

[1] Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 36.

[2] Коновалова Л.Г. Многопартийность и обеспечение связи населения с механизмом государства как признаки парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 29.

[3] [Электронный ресурс] https://russian.rt.com/inotv/2010-11-24/Medvedev-zayavil-ob-opasnosti-degradacii.

[4] Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. С. 27.

[5] Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. М., 2010. С. 27. 235 с.

[6] СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2422.

[7] Конституционное Совещание. Стенограмма. Материалы. Документы. М., Т. 8. 1995. С. 89.

Список цитируемой литературы:

1. Заявление Государственной Думы от 12 мая 1999 г. «О правительственном кризисе в России» // СЗ РФ. 1999. № 20. Ст. 2422.

2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ. 2015. 640 с.

3. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции / С.В. Васильева. М., 2010. 235 с.

4. Дзидзоев Р.М. Партийная система и вопросы избирательной демократии в России / Р.М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. с. 36-39.

5. Коновалова Л.Г. Многопартийность и обеспечение связи населения с механизмом государства как признаки парламентаризма: вопросы конституционно-правовой теории / Л.Г. Коновалова // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. с. 28-31.

6. Конституционное Совещание. Стенограмма. Материалы. Документы. М., Т. 8. 1995.

7. Лебедев В.А. Государственная власть и политические партии в современной России: конституционно-правовые проблемы их взаимодействия / В.А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 11. с. 26-30.

The list of the quoted literature:

1. Statement of the State Duma of May 12, 1999. "About a cabinet crisis in Russia"//SZ Russian Federation. 1999. No. 20. Article 2422.

2. Avakyan S.A. Constitutional lexicon: state and legal terminological dictionary / S.A. Avakyan. M.: Yustitsinform. 2015. 640 pages.

3. Vasilyeva S.V. Constitutional legal status of political opposition / S.V. Vasilyeva. M, 2010. 235 pages.

4. Dzidzoyev R.M. A party system and questions of selective democracy in Russia / R.M. Dzidzoyev//the Constitutional and municipal right. 2018. No. 3. page 36-39.

5. Konovalova L.G. Multi-party system and ensuring contact of the population with the mechanism of the state as signs of parliamentarism: questions of the constitutional and legal theory/L. G. Konovalova//Constitutional and municipal right. 2018. No. 1. page 28-31.

6. Constitutional Meeting. Shorthand report. Materials. Documents. M, T. 8. 1995.

7. Lebedev V. A. The government and political parties in modern Russia: constitutional and legal problems of their interaction/VA. Lebedev//Constitutional and municipal right. 2017. No. 11. page 26-30.

КОНСТИТУЦИОННО – ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА (РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ) СУБЪЕКТА РФ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

CONSTITUTIONALLY – LEGAL RESPONSIBILITY THE HIGHEST OFFICIAL (HEAD OF THE SUPREME EXECUTIVE BODY GOVERNMENT) TERRITORIAL SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION: QUESTIONS OF THE THEORY AND PRACTICE

Ковтун О. А.

доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», к.ю.н., доцент

Kovtun O.A.,

associate professor of the constitutional and municipal right of law department

Federal HPE «Kuban State University», PhD in Law, associate professor

Терещенко Н. Д

доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет», к.ю.н., доцент

Tereshchenko N. D.,

associate professor of the constitutional and municipal right of law department

Federal HPE «Kuban State University», PhD in Law, associate professor

Ключевые слова: высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, конституционно – правовая ответственность, отзыв, отрешение от должности.

Аннотация: Статья посвящена основным проблемам конституционно – правовой ответственности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти)субъекта Российской Федерации, применению таких мер юридической ответственности как отрешение от должности и отзыв. Авторами рассматриваются основы правового регулирования отрешения от должности и отзыва высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. В статье исследуются основания, условия и процедура отрешения от должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации главой государства и отзыва его избирателями.

Keywords: the highest official (head of the highest executive body of the state) of the subject of the Russian Federation, constitutional legal responsibility, recall, removal from office.

The summary: The article is devoted to the main problems of the constitutional legal liability of the highest official (head of the highest executive body of state power) of a constituent entity of the Russian Federation, the application of such measures of legal responsibility as dismissal and recall. The authors consider the basics of the legal regulation of the removal from office and the recall of the highest official (head of the highest executive body of the state power) of a subject of the Russian Federation. The article examines the grounds, conditions and procedure for the removal from office of the highest official (head of the highest

executive body of the state) of the subject of the Russian Federation by the head of state and his recall by voters.

Конституционный принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10 Конституции РФ) предполагает самостоятельное функционирование каждой ветви государственной власти, одновременно их взаимодействие и сотрудничество, систему сдержек и противовесов, юридическую ответственность.

Принцип разделения властей непосредственным образом связан с системой конституционно-правовой ответственности: органы государственной власти субъектов РФ в равной мере встроены в систему и федеральной, и региональной конституционно-правовой ответственности[1].

Санкции конституционно-правовой ответственности, которые в этом случае применяются – это досрочное прекращение полномочий, роспуск законодательного органа субъекта Федерации высшим должностным лицом субъекта и выражение недоверия высшему должностному лицу законодательным органом субъекта Федерации (отрешение высшего должностного лица субъекта Федерации)[2].

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»[3] установил в качестве оснований досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) отрешение от должности и отзыв его избирателями, которые признаются в науке конституционного права мерами конституционно - правовой ответственности[4].

Отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - это ответственность соответствующих должностных лиц перед государством и обществом, применяемая Президентом РФ, в связи, во-первых, с выражением высшему должностному лицу субъекта РФ недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и, во-вторых, в связи с утратой им доверия Президента РФ, за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий РФ), а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законом.

Недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ выражает в случае издания высшим должностным лицом субъекта РФ актов, противоречащих Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ.

Факт такого противоречия устанавливается соответствующим судом. При этом высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) предоставляется возможность устранить указанные противоречия в течение месяца со дня вступления в силу судебного решения.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» не устанавливает конкретное количество нормативных правовых актов, противоречащих федеральному и региональному законодательству, которое должен издать высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) для постановки вопроса о недоверии, а также не связывает выражение недоверия с наступлением неблагоприятных последствий в связи с реализацией неконституционных нормативных правовых актов.

Представляется, что при решении вопроса о возбуждении процедуры недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ должен исходить из конституционной нормы, согласно которой органы государственной власти, должностные лица должны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч.2 ст.15), а также Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», который возлагает на высшее должностное лицо субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) обязанность соблюдать при осуществлении своих полномочий Конституцию

РФ, федеральные законы, конституцию (устав) и законы субъекта РФ, а также исполнять указы Президента РФ и постановления Правительства РФ.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) также в случае установленного соответствующим судом грубого нарушения им Конституции РФ, федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, конституции (устава) и законов субъекта РФ, если это повлекло за собой массовое нарушение прав и свобод граждан, а также в случае ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей.

Законодательством не определены критерии ненадлежащего исполнения высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих обязанностей. Это обусловливает его формальный характер и может толковаться субъективно, включать такие обстоятельства, как неспособность высшего должностного лица организовать работу органов исполнительной власти субъекта РФ, снижение социально-экономических показателей региона, упадок жизни населения субъекта РФ и т.д.[5]

По мнению Э.Г. Липатова, отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ за ненадлежащее исполнение своих обязанностей на данном этапе в силу неопределенности основания выступает мерой политической, а не юридической ответственности[6].

С данной позицией сложно согласиться, поскольку при недостаточности правового регулирования, пробелах в законодательстве отрешение от должности как мера конституционно-правовой ответственности соответствует признакам юридических санкций, при этом политический характер конституционной ответственности не исключает ее юридический природы.

Инициатива возбуждения процедуры недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ предоставлена не менее одной трети от установленного числа депутатов, решение о недоверии должно быть принято двумя третями голосов от установленного числа депутатов.

В двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ решение принимается двумя третями голосов от установленного числа депутатов каждой из палат по инициативе одной трети от установленного числа депутатов палаты, наделенной конституцией (уставом) субъекта РФ правом инициирования вопроса о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Решение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ о недоверии высшему должностному лицу субъекта РФ (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не влечет досрочного прекращения его полномочий, а направляется на рассмотрение Президенту РФ для решения вопроса о целесообразности принятия решения об отрешения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности.

По мнению Р.М. Дзидзоева, «решение законодательного органа государственной власти субъекта РФ о выражении недоверия высшему должностному лицу субъекту РФ является только инициативным, последнее слово в этом конфликте принадлежит Президенту России»[7].

Президент РФ самостоятелен в принятии окончательного решения об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ. Он может не согласиться с решением законодательного (представительного) органа субъекта РФ, и высшее должностное лицо субъекта РФ продолжит исполнять свои обязанности. Однако, представляется, что при наличии обоснованной позиции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, судебного решения Президент РФ не может их игнорировать и должен принять объективное и обоснованное решение в интересах субъекта РФ.

«Представляется, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, - считает Р.М. Дзидзоев, - должен обладать полным и окончательным правом принудительного прекращения полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации»[8].

Президенту РФ предоставлено полномочие самостоятельного принятия решения о

привлечении к конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в связи с утратой его доверия **или за** ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Основанием для утраты доверия Президента РФ является выявление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов как правонарушений, предусмотренных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года N 273-ФЗ «О противодействии коррупции**»,** либо установление в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) фактов открытия или наличия счетов (вкладов), хранения наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, владения и (или) пользования иностранными финансовыми инструментами в период, когда такое лицо являлось зарегистрированным кандидатом на данную должность.

Согласно Конституции РФ (ч.2 ст. 85), Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» Президент РФ вправе приостанавливать действие актов высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

Если такие противоречия установлены соответствующим судом, а высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда Президент РФ выносит предупреждение.

Если в течение месяца со дня вынесения Президентом РФ предупреждения данное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по устранению причин, послуживших основанием для вынесения ему предупреждения, Президент РФ отрешает высшее должностное лицо субъекта РФ от должности.

Еще одним основанием отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) от должности является неисполнение им решений Конституционного Суда РФ, принятого в отношении нормативного правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), если указанное решение не исполнено в течение одного месяца со дня его вступления в силу или в иной указанный в решении срок.

Принятое Президентом Российской Федерации решение об отрешении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) не требует согласования, одобрения или утверждения иными органами государственной власти.

Наиболее эффективной правовой гарантией ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) перед гражданами является отзыв избирателями выборного должностного лица.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривая возможность отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), не учитывает при этом каким способом он избран: непосредственно избирателями или законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Исходя из политико – правовой природы отзыва, как формы прямого волеизъявления граждан РФ, обладающих правом на участие в голосовании по отзыву, по вопросу о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта РФ, можно предположить, что отзыв применяется только в отношении высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) избранного населением.

Однако, на наш взгляд, поскольку отзыв выступает одним из действенных средств кон-

троля граждан за осуществлением высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) своих полномочий, целесообразно рассмотреть вопрос о распространении процедуры отзыва и на высших должностных лиц субъекта РФ, избираемых законодательным (представительным) органом субъекта РФ.

Основаниями отзыва высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) федеральный закон установил нарушение им законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ или неоднократное грубое без уважительных причин неисполнение своих обязанностей.

Прежде чем, избиратели смогут поставить вопрос об отзыве высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) необходимо установить в соответствующем суде факт нарушения им законодательства РФ и (или) законодательства субъекта РФ или факт неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения своих обязанностей.

Право обратиться в соответствующий суд с заявлением об установлении указанных фактов нарушения, принадлежит политическим партиям, их региональным отделениям, иным общественным объединениям, а также группе граждан РФ в количестве не менее 100 человек, проживающих на территории соответствующего субъекта РФ и обладающих активным избирательным правом на выборах высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Федеральный законодатель определил, что инициатива проведения голосования по отзыву высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) может быть выдвинута не ранее чем по истечении одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Следовательно, если обращение в суд последует до истечения одного года со дня вступления в должность избранного высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и суд установит соответствующие факты нарушения, отозвать такого руководителя будет нельзя, и он будет продолжать занимать указанную должность, что явно противоречит общественным интересам.

Закон Краснодарского края от 11 февраля 2013 года № 2650-КЗ «О порядке отзыва главы администрации (губернатора) Краснодарского края»[9] определил основания отзыва, механизм реализации права избирателей на отзыв главы администрации (губернатора), гарантии прав участников данных отношений.

Решение о назначении голосования по отзыву принимается Законодательным Собранием Краснодарского края. Отзыв не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории РФ либо на территории Краснодарского края, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения.

Отзыв признается состоявшимся, если за него проголосовало более половины от числа участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования. Избирательная комиссия Краснодарского края признает голосование по отзыву несостоявшимся, если в нем приняло участие не более половины участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования или если за него проголосовало половина или менее половины от числа участников голосования по отзыву, включенных в списки участников голосования.

В случае признания отзыва главы администрации (губернатора) Краснодарского края состоявшимся соответствующее решение избирательной комиссии Краснодарского края направляется Президенту РФ и в Законодательное Собрание Краснодарского края для принятия решения о досрочном прекращении полномочий главы администрации (губернатора) Краснодарского края.

Представляется, что положения, касающиеся процедуры отзыва высшего должностного лица субъекта РФ должны быть урегулированы не только специальным законом об отзыве, но и закреплены Законом Краснодарского края от 28 июня 1995 г. «О Законодательном Собрании Краснодарского края» и Регламентом Законодательного Собрания Краснодарского края.

На наш взгляд, институт отзыва высшего должностного лица субъекта РФ имеет предупредительный характер и направлен на повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ.

Исследование конституционно-правовой ответственности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) свидетельствует о необходимости более полного и четкого законодательного регламентирования всех составляющих элементов конституционно-правовой ответственности, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

---

[1]Современные проблемы организации публичной власти. Монография. М., 2014. С. 188-189.

[2]Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004. С. 32.

[3]Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

[4]Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь М., 2015.

[5]Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Саратов, 2007. С. 74.

[6]Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009. С. 80.

[7]Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012. С.54.

[8]Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012. С.54.

[9]Информационный бюллетень ЗС Краснодарского края. 2013. № 4. 15 февраля.

Список цитируемой литературы:

1. Современные проблемы организации публичной власти. Монография. М., 2014. С. 188-189.
2. Чернов С.Н. Конституционно-правовое регулирование отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. СПб., 2004.
3. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. М., 2000; Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь М., 2015.
4. Ишеков К.А., Капитанец Ю.В., Черкасов К.В. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Саратов, 2007.
5. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред. В.В. Володина. Саратов, 2009.
6. Дзидзоев Р.М. Конституционно-правовая ответственность: учебник. Краснодар, 2012.

The list of the quoted literature:

1. Modern problems of the organization of the public power. Monograph. M, 2014. Page 188-189.
2. Chernov S.N. Constitutional and legal regulation of the relations between the Russian Federation and its subjects. SPb., 2004. Page 32.
3. Kolosova N.M. The constitutional responsibility in the Russian Federation: responsibility of public authorities and other legal entities for violation of the constitutional legislation of the Russian Federation. M, 2000; Avakyan S.A. Constitutional lexicon: state and legal terminological dictionary M., 2015.
4. Ishekov K.A., Kapitanets Yu.V., Cherkasov K.V. Itemized comment on the Federal law "About the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of the Government of Territorial Subjects of the Russian Federation". Saratov, 2007.
5. Lipatov E.G. Competence of authorities of territorial subjects of the Russian Federation of the sphere of law-making / Under the editorship of V.V. Volodin. Saratov, 2009.
6. Dzidzoyev R.M. Constitutional and legal responsibility: textbook. Krasnodar, 2012.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ

В ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

PROBLEMS OF LEGAL EDUCATION IN THE EDUCATIONAL ORGANIZATIONS

Ефименко Л.А.

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного и муниципального права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Efimenko L.A.,

Candidate of Law Sciences,

associate professor of the constitutional and municipal right

Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: права человека, Конституция РФ, правовое государство, правовое просвещение, правовая грамотность, правосознание.

Аннотация: В статье рассматриваются проблемы правового просвещения личности в образовательных организациях.

Keywords: human rights, Constitution of the Russian Federation, legal state, legal education, legal literacy, legal conscience.

The summary: The article deals with the problems of legal education of the individual in educational organizations.

Правовое государство должно последовательно исполнять свое главное предназначение – гарантировать каждому гражданину, в первую очередь несовершеннолетним гражданам, возможность всестороннего развития личности, реализацию всех положений, предусмотренных главой второй Конституции России[1].

Формирование личности не может проходить без обучения способам поведения. С раннего детства окружающая среда должна действовать на несовершеннолетнего благотворно, закладывать основы нравственных, этических и правовых программ поведения[2]. Если у индивида имеется фиксированная нормативно-правовая установка, то в любой значимой с точки зрения права ситуации он будет ориентироваться на правомерное поведение[3].

Уровень правосознания и уровень правовой активности — это элементы правовой культуры. Формирование уровня правосознания и правовой активности общества осуществляется посредством правового просвещения и правового воспитания.

Правовое воспитание и правое просвещение – это организованное, систематическое целенаправленное воздействие на личность, формирующие правосознание, правовые установки, навыки, привычки активного правомерного поведения[4]. Правовое просвещение и воспитание предполагает не только распространение юридических знаний, но и раскрытие содержания, смысла и назначения действующего законодательства, уяснение механизма регулирования общественных отношений, а также практическое применение знаний о праве в повседневной деятельности с учетом оценочного элемента правосознания. Правовое просвещение и воспитание дает возможность несовершеннолетнему развить навыки пользования Конституцией и другими законами, определить ценность господства закона, воспитать чувство гражданской и личной ответственности, повысить уровень организованности и дисциплины. Правовое просвещение и воспитание призвано подготовить несовершеннолетнего к вступлению в «должность гражданина».

Указом Президента Российской Федерации утверждены «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», и в главе 1 части 1 указано: «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепления национального согласия в России требуют высокой правовой культуры…»[5].

В основах подчеркнуто, что особое внимание нужно уделить формированию правосознания и правовой грамотности у подрастающего поколения и предлагаются способы развития правой грамотности. Но в основном они связаны с общеобразовательным курсом и совершенствованием методик преподавания в школах и других образовательных организациях, что на наш взгляд не может обеспечить наиболее эффективную реализацию данной политики в этой сфере.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» рассматривает образование как целенаправленный процесс воспитания и обучения, т.е. связанный не только с получением необходимых знаний, навыков и умений, но также и с формированием личности, осуществляющей свою жизнедеятельность в соответствии с установленными государством правилами поведения. В самом общем виде образование представляет собой процесс усвоения знаний, обучение, просвещение[6].

Образование представляет собой комплексный процесс, который включает в себя обучение, просвещение и воспитание. При этом следует обратить внимание на то, что воспитание выделено в качестве приоритетного направления образования по сравнению с иными составляющими данного института, поскольку воспитание в большей степени ориентировано на формирование социально-адаптированной личности. Адекватная реализация воспитательного процесса позволяет обучающемуся применять полученные практические навыки в рамках жизнедеятельности, определить свою роль и место в рамках жизненного процесса без переоценки своей значимости и места в обществе.

В соответствии с образовательными стандартами и федеральными государственными требованиями результаты освоения обучающимися основной образовательной программы среднего (полного) общего образования должны отражать:

гражданскую позицию как активного и ответственного члена российского общества, осознающего свои конституционные права и обязанности, уважающего закон и правопорядок;

сформированность мировоззрения основанного на правосознании, саморазвитии, самовоспитании в соответствии с общечеловеческими ценностями и идеалами гражданского общества.

В перечне учебных предметов базового уровня образовательным стандартом предусмотрен курс «Право». Результаты освоения данного курса должны отражать:

сформированность представлений о понятии государства, его функциях, формах;

владение знаниями о понятии права, источниках и нормах права, законности, правоотношениях;

владение знаниями о правонарушениях и юридической ответственности;

сформированность представлений о Конституции Российской Федерации, как основном законе государства;

владение знаниями об основах правового статуса личности в Российской Федерации;

сформированность общих представлений о разных видах судопроизводства, правилах применения права, разрешения конфликтов правовыми способами;

сформированность основ правового мышления, правомерного поведения;

сформированность знаний об основах административного, гражданского, семейного, трудового, уголовного права.

Однако повсеместного распространения указанные требования в образовательных организациях общего (полного) среднего образования не получили. При проведении правого диктанта среди студентов первого курса юридической подготовки только единицы владеют знаниями о понятии права, источниках и нормах права, законности, правоотношениях.

Люди должны знать свои права и обязанности. Такое знание нужно человеку, чтобы уметь защищать свои интересы, выраженные в совокупности его прав и свобод. Ведь если, например, человек не знает, что по новому трудовому законодательству в случае задержки с выплатой заработной платы работник может обратиться в суд и привлечь к ответственности работодателя, то он, естественно, не сумеет воспользоваться этим правом и будет вынужден терпеть беззаконие и несправедливость.

Знание человеком своих прав и свобод, умение отстаивать их, несмотря ни на какие обстоятельства, чрезвычайно важны и для ограничения произвола государства, его органов и должностных лиц, что является неотъ-

емлемой предпосылкой уверенного самочувствия человека, а также демократического развития общества.

Правовое просвещение направлено на реализацию государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, а именно: формирование уважения к закону; повышение правовой культуры; создание системы стимулов к законопослушанию; внедрение идеи добросовестного соблюдения закона.

Правовое просвещение может осуществляться посредством различных форм. Например, устная пропаганда правовых знаний: лекции, доклады, беседы, тематические вечера и вечера вопросов и ответов, недели, декады и месячники правовых знаний. Подобные мероприятия организуются по месту жительства, в образовательных организациях, в трудовых коллективах, учреждениях и предприятиях различных форм собственности. Для реализации данной формы можно привлекать юристов-практиков, правозащитников, студентов юридических вузов.

Другая форма указанной деятельности – это разъяснение и консультирование по правовым вопросам в "юридических клиниках". Эти структуры создаются, как правило, при юридических факультетах высших учебных заведений, действуют на некоммерческой основе, с целью оказания правовой помощи населению.

Большой вклад в правовое просвещение и выявление потребности в правовом регулировании вносят правозащитные организации. Институт по правам ребенка – это ведомство, создаваемое для отстаивания прав и интересов несовершеннолетних, имеющее статус независимого органа и учреждаемое законодательным путем. Уполномоченный по правам человека не зависит от каких-либо ведомственных интересов, амбиций, и в тоже время является своеобразным мостом между государством и гражданским обществом.

К основным направлениям работы уполномоченного по правам ребенка относится правовое просвещение несовершеннолетних, их законных представителей, специалистов. Это конкретные мероприятия, проводимые по формированию правосознания и правовой культуры у несовершеннолетнего через уроки правовой грамотности в общеобразовательных организациях, правовые беседы, консультации, встречи, круглые столы и т.д.

---

[1] Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2018.

[2] Васильев В.Л. Предупреждение правонарушений несовершеннолетних. – Ленинград, 1980. С. 24.

[3] Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987. С. 108.

[4] Ефименко Л.А. Профилактика преступлений и других правонарушений несовершеннолетних в аспекте правосознания. Краснодар 2006. С.75.

[5] Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (утв. Президентом РФ 28.04.2011 № Пр-1168) Российская газета, № 151, 14.07.2011.

[6] Об образовании Российской Федерации – Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ с изменениями на 2018 год. М., 2018.

Список цитируемой литературы:

1. Васильев В.Л. Предупреждение правонарушений несовершеннолетних. – Ленинград, 1980.

2. Лапаева В.В. Конкретно-социологические исследования в праве. М., 1987.

3. Ефименко Л.А. Профилактика преступлений и других правонарушений несовершеннолетних в аспекте правосознания. Краснодар 2006.

The list of the quoted literature:

1. Vasilyev V.L. Prevention of offenses of minors. – Leningrad, 1980.

2. Lapayeva V.V. Concrete and sociological researches in the right. M, 1987.

3. Efimenko L.A. Prevention of crimes and other offenses of minors in aspect of sense of justice. Krasnodar 2006.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ ПО ПЕНСИОННОМУ ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГРАЖДАН В ФОКУСЕ ПРОЕКТА СОГЛАШЕНИЯ О ПЕНСИОННОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ГРАЖДАН ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

THE CONSTITUTIONAL GUARANTEES ON PENSION TO PROVIDING CITIZENS IN DRAFT AGREEMENT FOCUS ABOUT PROVISION OF PENSIONS OF CITIZENS EURASIAN ECONOMIC UNION

Межибовская И.В.,

к.ю.н., профессор КазНУ им. аль-Фараби,

доцент Алматинского филиала

Санкт-Петербургского

Гуманитарного университета профсоюзов,

академик международной академии информатизации

Mezhibovskaya I.V.,

PhD in Law, professor TREASURY of al-Farabi,

associate professor of the Almaty branch

St. Petersburg

Humanities university of labor unions,

academician of the international academy of informatization

Ключевые слова: пенсии, Евразийский экономический союз (ЕАЭС), пенсионная миграция, трудовой стаж, пенсионный возраст, пенсионные взносы, накопительный пенсионный фонд.

Аннотация: Статья посвящена анализу проблем пенсионного обеспечения некоторых государств – участников СНГ, вызывающих сегодня бурные дебаты как среди специалистов, юристов, экономистов, так и среди населения. Серьезные разногласия в национальных законодательных приоритетах и регламентациях влекут и значительные проблемы в рамках международного регулирования и сотрудничества. Несоблюдение международных обязательств по координации действий при проведении социально-экономических реформ привело к негативной ситуации, характеризующейся появлением неравномерных и неоднородных пенсионных миграционных потоков, появлением стран доноров и рецепиентов. В статье предлагаются варианты правового разрешения некоторых проблем пенсионного обеспечения, а также проводится детальный анализ проекта Соглашения о пенсионном обеспечении граждан – государств Евразийского Экономического Союза, официально опубликованного в интернет-портале..

Keywords: pensions, Eurasian Economic Union (EAEU), pension migration, work experience, retirement age, pension contributions, accumulative pension fund.

The summary: The article is devoted to the analysis of the problems of the pension security of some CIS member states, which are currently causing heated debates among specialists, lawyers, economists, and among the population. Serious differences in national legislative priorities and regulations entail significant problems in the framework of international regulation and cooperation. The failure to comply with international commitments to coordinate actions in carrying out socio-economic reforms has led to a negative situa-

tion characterized by the emergence of uneven and heterogeneous pension migration flows, the emergence of donor countries and recipients. The article offers options for the legal resolution of some of the problems of pension provision, and also the detailed analysis of project Agreements is conducted about the pension system of citizens - the states of the Eurasian Economic Union officially published in an internet-portal.

На современном этапе экономического развития практически все государства СНГ провозгласили особый статусный характер конституционных прав и свобод человека и гражданина, определив в качестве базовых основ социальные приоритеты. Официально провозгласив себя социальными государствами, Российская Федерация и Республика Казахстан, другие государства признали принцип социальной справедливости основополагающим в системе государственных финансовых координат, функционирования социально-экономических программ, направленных на обеспечение гражданам достойного уровня жизни, создания условий высокого качества жизнеобеспечения и реальной помощи нуждающимся, без каких-либо дискриминирующих позиций. При этом социальное обеспечение, и прежде всего пенсионное, представляет собой одно из основных направлений социализации государства. Вместе с тем, проведение пенсионных реформ, как правило, является серьезным испытанием для общества и государства в целом, не всегда поддерживается всеми слоями населения в полном объеме. Социально-экономическое положение, приоритеты и прогнозы, актуарные перспективы часто воспринимаются как непопулярные, а иногда и дискриминационные новеллы. Сегодня это подтверждается событиями, происходящими в разных странах. Так, например, сентябрь 2018 года войдет в историю как месяц пенсионных сотрясений. В Бельгии прошли массовые выступления против новой пенсионной реформы, повышения пенсионного возраста до 67 лет для мужчин и женщин[1]. Серьезным испытанием для этой страны стали выступления военнослужащих. Около 10 тысяч военных в праздник короля выступили против повышения пенсионного возраста с 56 до 63 лет и перерасчета размеров пенсий. При этом их не остановил законодательный запрет на проведение забастовок. Военнослужащим разрешено проводить лишь манифестации и только в выходные дни. С 30 сентября по 7 октября 2018 г. полицейские страны в знак протеста против пенсионной реформы проводят «неделю без штрафов», к этой акции присоединилось сегодня уже более 30 тыс. сотрудников полиции[2].

Массовые общенациональные забастовки продолжаются во Франции против повышения пенсионного возраста до 62 лет. В Германии 29 августа 2018 г. были приняты поправки в пенсионный закон, получившие название «непопулярные» и вызвавшие серьезную критику. В соответствии с новыми положениями пенсионный возраст увеличивается до 67 лет для женщин и мужчин, снижается размер пенсий и одновременно увеличивается размер взносов в пенсионный фонд до 20% от заработной платы.

Что касается государств СНГ, то и в них проведение пенсионных реформ, по большей части, вызвало серьезные политические потрясения. В Казахстане самые массовые вступления прошли в 2013 году, в России, Армении они продолжаются до настоящего времени. Общеизвестно, что 3 октября 2018 г. в Российской Федерации был подписан пакет законов о пенсионной реформе, в соответствии с которым пенсионный возраст будет поэтапно повышаться у мужчин до 65 лет, а у женщин – до 60 лет. К.т. было введено уголовное наказание за увольнение сотрудников предпенсионного возраста, изменен порядок формирования пенсионных отчислений, пенсионных выплат и исчислений. Российская пенсионная реформа сегодня находится в стадии доработки[3].

В такой ситуации одной из главных тенденций современной правовой политики является укрепление межгосударственных связей по рассматриваемому вопросу. Это объясняется не только кризисными явлениями, отрицательно влияющими на национальные системы пенсионирования, но и разностью национальных правовых регламентаций, породивших такое новое явление, как «пенсионная миграция».

Российская Федерация и Республика Казахстан давно и прочно поддерживают взаимосвязь по данному направлению сотрудничества. Это зафиксировано как в рамках СНГ, двухстороннего сотрудничества, так и в формате функционирования нового межгосударственного объединения Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Данный союз предполагает исключительно экономическое сотрудничество. Развитие евразийской интеграции базируется на основополагающих принципах, в числе которых поименована и трудовая миграция. Официально признано, что

наиболее серьезные социальные проблемы в рамках функционирования ЕАЭС связаны именно с миграционными процессами, в том числе перемещением рабочей силы, а также лиц предпенсионного возраста и пенсионеров.

Граждане стран ЕАЭС имеют право осуществлять трудовую деятельность в любом государстве - участнике договора, без получения разрешения на ее осуществление в государстве трудоустройства. В отношении них определены условия упразднения процедуры квотирования иностранной рабочей силы, в некоторых соглашениях оговаривается упрощенная процедура регистрации в стране, ограниченная не конкретными сроками пребывания, а продолжительностью действия трудового договора. Именно данные миграционные особенности оказывают приоритетное влияние на формирование пенсионного пространства в рамках указанного международного формата. Однако серьезные различия экономического уровня, социально-трудового законодательства определяют не только серьезные перекосы в области миграционных процессов, но и характер международной правовой казуистики, условно подразделяя государства на «доноров» (Россия, Казахстан, Беларусь) и «реципиентов» (Кыргызстан, Армения), стран экспортеров пенсионеров и импортеров. Поэтому грамотные правовые действия в области международной регламентации пенсионного обеспечения являются реальным гарантом стабильности развития государств. При этом следует отметить, что в сфере проведения социальных реформ Республика Казахстан занимает особое положение на постсоветском пространстве. Это объясняется не только тем, что Казахстан был первым государством в СНГ, поднявшим пенсионный возраст в 1996 году женщинам до 58 лет, а мужчинам до 63 лет, перешедшим на накопительную модель пенсионного обеспечения с января 1998 г. и вновь увеличившим пенсионный возраст с января 2018 года для женщин до 63 лет. Казахстан оставался до последнего времени единственным государством, законодательно предоставившим право собственности вкладчиков (получателей) на свои пенсионные активы. В октябре 2018 г., как было отмечено, в Российской Федерации кардинально пересмотрены законодательные пенсионные каноны, установлен совершенно новый накопительный компонент, солидарные пенсионные перспективы, сопутствующие предпенсионные и пенсионные льготы и статус пенсионных накоплений. Однако казахстанская модель была признана в России не удобной. Что касается других государств - членов, то в них вообще отсутствует обязательное накопительное пенсионное обеспечение – как правовой институт. В Армении с 2018 г. законодательно определен формат накопления пенсионных активов, но данный правовой посыл не реализуется в полном объеме.

Следует отметить и тот факт, что в государствах участниках действует различная уровневая модель пенсий. Казахстанская модель строится по принципу самофинансирования. Пенсионный фонд, основу которого составляют социальные взносы, производимые работодателями, созданный в 1990 году в СССР, в 1991 году в Казахстане, упразднен с первого января 1998 года. Разнятся методики исчисления пенсионных выплат, предельные показатели ограничений, используемых в механизме исчисления и другие показатели, включая пенсионный возраст. Серьезные противоречия существуют и в сфере порядка исчисления общего трудового стажа.

В Казахстане отменены некоторые виды пенсий, назначаемые во всех иных государствах – участниках, среди них пенсии по случаю потери кормильца, по инвалидности, социальные пенсии. Они переведены в разряд пособий. Казахстан отменил с 01.01.1998 г. льготные пенсии по Списку № 1 и № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение, вместо них также выплачивается специальное пособие. Упразднено также большинство пенсий за выслугу лет. Особый порядок установлен в рамках профессионального пенсионного обеспечения. Обязательные профессиональные пенсионные взносы уплачиваются работодателями за счет собственных средств в пользу работников, занятых на работах с вредными (особо вредными) условиями труда. В случае исключения вредных (особо вредных) условий труда, подтвержденных результатами аттестации производственных объектов выплата взносов прекращается.

Пенсионные активы находятся в доверительном управлении государства, представляемого Национальному Банку.

Еще одним отличием казахстанской пенсионной системы является функционирование механизма пенсионного аннуитета или пенсионного страхования, который отсутствует в других государствах – участниках. Суммы, переведенные в страховую компанию в рамках данного договора, теряют статус собственности для вкладчика (получателя)[4].

В Российской Федерации накопительная модель была введена с 2000 года. Она, как и казахстанская, считается трехуровневой, однако система формирования накопительного источника, совершенно иная. Новая пенсионная реформа 2018 года кардинальным образом изменила все базовые пенсионные каноны.

Все это требует кардинальных изменений не только системы государственных взаиморасчетов, но и переориентирования всех принципиальных направлений взаимодействия в области пенсионирования.

Признавая наличие таких проблем, 13 октября 2015 г. в Астане был представлен проект договора ЕАЭС о пенсионном обеспечении, целью которого явилось создание условий не только приобретения трудового стажа в любом из государств содружества, но и получения государственных гарантий на пенсионное обеспечение с учетом стажа работы в любом из государств[5].

Данный проект был одобрен 9 января 2016 г. Коллегией Евразийской экономической комиссии. Особое внимание в нем уделяется регламентации вопросов участия трудящихся-мигрантов в пенсионной системе, формирование прав, сохранения и перевода пенсионных прав граждан в случае переезда из одной страны в другую, создание равных прав в сфере пенсионного обеспечения. Однако, приведенные выше положения национальных законодательств не позволят полноценно функционировать данному международному договору, обрекая его на статус формального документа. Если провести более подробный анализ проекта Соглашения, то становится очевидной необходимость его серьезной доработки. Это объясняется не только пенсионной реформой, проводимой в настоящее время в России, но и другими факторами. Так, например, в понятийном аппарате «государство проживания» определено, как государство-член, на территории которого находится местожительство трудящегося. Вместе с тем, Договор «О Евразийском экономическом союзе» в ч. 3 п.5 ст. 96 представляет понятие «государство постоянного проживания», как государство-член, гражданином которого является трудящийся государства-члена.

С нашей точки зрения, содержание и правовая трактовка обоих данных понятий нуждается в серьезной корректировке. При этом Договор вносит определенную квази – трактовку, поскольку определяющим фактом государства постоянного проживания является не факт гражданства, его наличие или его отсутствие, а факт фактического проживания или не проживания, временного пребывания в стране. Учитывая, что в некоторых государствах – членах ЕАЭС допускается двойное гражданство (Республика Казахстан в данном случае представляет исключение), сведение понятия государства постоянного проживания исключительно к наличию у субъекта конкретного гражданства, с нашей точки зрения, не допустимо. Кроме того, данное понятие вступает в противоречие с международными стандартами и международными обязательствами, ратифицированными странами-участниками в рамках участия в составе СНГ.

Учитывая конституционные особенности права собственности на жилище в некоторых государствах – участниках ЕАЭС, право на приобретение иностранными гражданами и лицами без гражданства жилья, фактор «местожительство» без конкретизации квалификационных особенностей постоянного или временного проживания, теряет свою правовую фундаментальность и не может служить определяющим критерием правовой категории.

Следующим положением, нуждающимся в корректировке является понятийная категория «государство трудоустройства». В соглашении оно представлено как государство-член, на территории которого у трудящегося формируются либо формировались пенсионные права. Как мы полагаем, фактор территориального критерия формирования у трудящегося в прошлом или настоящем пенсионных прав, выходит за пределы понятийной категории «государство трудоустройства» и соответствует ему лишь в части. «Государство трудоустройства» предполагает совершенно иную смысловую нагрузку, при этом, результат трудоустройства в стране – участнице Соглашения, влияет и определяет пенсионные права граждан. Таким образом, в данной правовой категории имеет место быть полное несоответствие названия термина его квалификационной характеристике.

В видовой классификации, как мы полагаем, нуждается и понятийная категория «местожительство». В проекте Соглашения оно представлено как место проживания трудящегося, определяемое или признаваемое в качестве такового в соответствии с законодательством государства-члена. Как уже было отмечено выше, для пенсионного обеспечения важным фактором является определяющий компонент постоянного или временного проживания в стране и фактор временного пребывания. В связи с этим, просто факт «местожительство», без квалификационных особенностей,

не несет правовой нагрузки в области пенсионного обеспечения в рамках ЕАЭС.

Статья 2 данного проекта Соглашения определяет субъектный состав и виды пенсионных правоотношений. При этом, расшифровка видов пенсий, на которые распространяется проект Соглашения наглядно показывает различие как видов, так и принципов, методик, систем и структур пенсионного обеспечения в странах - участниках ЕАЭС. Так, в п. 2.1 представлена новая модель пенсионирования в Республике Армения. В п. 2.2 поименована сфера распространения Соглашения на пенсии, назначаемые сегодня в Республике Беларусь, п. 2.4 - в Кыргызской Республике. В проекте Соглашения не нашли отражения положения новой российской модели пенсионирования. На общем фоне весьма странно выглядит сфера распространения проекта Соглашения на пенсионные выплаты в Казахстане. В Соглашении поименованы лишь пенсионные выплаты из единого накопительного пенсионного фонда, то есть только на те суммы, которые и без того являются собственностью вкладчиков (получателей). Соглашение не распространяется в казахстанском сегменте, ни на пенсионные выплаты по возрасту, ни на пенсионный аннуитет. Кроме того, не учитывается тот факт, что в Казахстане отсутствуют пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца, социальные, а также значительно сокращен списочный состав льготных пенсий и пенсий за выслугу лет. В связи с этим, спектр распространения пенсионных отношений по данному Соглашению относительно Республики Казахстан изначально значительно урезается, ставя других участников данного Соглашения в неравные условия, даже с учетом разности правовых пенсионных систем.

Следует иметь в виду и еще один важный фактор. Накопительная модель в Казахстане, как известно, кардинальным образом отличается от накопительных систем других государств-участников. Некоторые общие моменты зафиксированы лишь в новом законодательстве Республики Армении, а с октября 2018 г. и Российской Федерации. Обязательные десяти процентные пенсионные взносы, уплачиваемые в единый накопительный пенсионный фонд, исчисляются от суммы ежемесячного дохода, с определенными предельными и субъектными ограничениями, предусмотренными Законом Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», в том числе с учетом последних изменений и дополнений, внесенных Законом Республики Казахстан от 02.07.2018 г. Если не останавливаться на исключениях, оговоренных законодательством, то следует констатировать, что система формирования активов единого накопительного пенсионного фонда кардинально отличается от системы формирования пенсионного фонда государств-участников. Именно данные отличия позволяют считать индивидуальные пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде (за некоторым исключением) в Казахстане собственностью вкладчиков/получателей (под условиями). И именно поэтому казахстанский Закон устанавливает положения, в соответствии с которыми «перечисленные в бюджет суммы обязательных пенсионных взносов и (или) пени могут быть истребованы бывшими работниками, а в случаях их смерти, вступления в законную силу решения суда о признании безвестно отсутствующими или объявлении умершими - наследниками в соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан». Кроме того, во исполнение конституционных гарантий, право на пенсионные выплаты за счет обязательных пенсионных взносов имеют лица, имеющие пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде, выехавшие на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан иностранцы и лица без гражданства, представившие документы, определенные законодательством, подтверждающие факт выезда, а в случае смерти лица, имеющего пенсионные накопления в едином накопительном пенсионном фонде за счет обязательных пенсионных взносов, они наследуются по закону или завещанию. Следовательно, под юрисдикцию представленного проекта Соглашения в Казахстане подпадают лишь личные индивидуальные пенсионные накопления граждан Казахстана.

Серьезные различия представлены и в правовом институте «трудовой стаж».

Необходимо обратить внимание и на тот факт, что до настоящего времени в Казахстане продолжает действовать и Соглашение «О гарантиях прав граждан государств-участников СНГ в области пенсионного обеспечения» от 13 марта 1992 года, в соответствии с которым государства-члены также несут определенные пенсионные обязательства. Данное Соглашение, в соответствии с Постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 11.10.2000 года N 18/2. «Об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Республики Казахстан», имеет приоритет перед законами страны. На особенность функционирования и о статусных позициях междуна-

родных Соглашений относительно друг – друга довольно часто обращал внимание Экономический Суд СНГ (например решение от 7 апреля 2005 года № 01-1/6-04 и от 26.03.08 г. № 01-1/2-07 о толковании данного документа).

Значительное сокращение в проекте Соглашения сферы его применения по видовой классификации относительно Республики Казахстан находит отражение как в п.3 ст. 2, так и в ст. 4. Данная правовая норма регламентирует отношения в области равенства территорий и экспорта пенсии. В частности, в п.4 перечислены виды пенсионных выплат всех государств – участников, кроме Республики Казахстан. Этот фактор необходимо учитывать и в других положениях данной статьи.

Ст. 5 проекта Соглашения гарантирует право члена семьи на пенсию. Однако, как было сказано, Казахстан уходит от исполнения этого и др. обязательств, ввиду отсутствия в стране таких видов пенсий.

Таким образом, принятие Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза» являясь документом первостепенной необходимости, содержит ряд спорных положений, не решает в полной мере задачи, поставленные в рамках функционирования ЕАЭС, направленные на проведение скоординированной, согласованной или единой политики межгосударственного объединения. Кроме того, пенсионная система Республики Казахстан, а теперь уже и Российской Федерации, представлена в проекте документа в весьма усеченном варианте, относительно других государств – участников. Такое избирательное положение может вызвать серьезные перекосы в межгосударственной системе пенсионирования, создать международные правовые прецеденты, а в будущем вызвать серьезные негативные последствия.

---

[1] [Электронный ресурс] http://24.kz/ru/news/in-the-world

[2] [Электронный ресурс]: https://tass.ru

[3] [Электронный ресурс]: https://tass.ru/ekonomika/864790

[4] Пенсионный аннуитет. [Электронный ресурс]: Asia-life.kz

[5] Проект Соглашения «О пенсионном обеспечении трудящихся государств - членов Евразийского экономического союза» Официальный сайт ЕАЭС [Электронный ресурс] // www.eaeunion.org

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ГАРАНТИИ В СФЕРЕ ФОРМИРОВАНИЯ ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

THE CONSTITUTIONAL GUARANTEES IN THE SPHERE OF FORMATION THE LABOUR RELATIONS IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN

Паршина Г.И.,
старший преподаватель
Алматинского филиала Санкт-Петербургского
Гуманитарного университета профсоюзов
Parshina G.I.,
senior teacher
Almaty branch St. Petersburg
Humanities university of labor unions

Ключевые слова: свобода труда, работник, работодатель, трудовой договор, заработная плата, экономические и социальные права, конституционный принцип, труд, социальное партнерство, коллективный договор, профсоюзы.

Аннотация: В статье представлен историко-правовойаналитический обзор формирования и развития трудовых правоотношений с момента объявления независимости Республики Казахстан и до настоящего времени. Действующая сегодня Конституция страны, принятая в 1995 году, значительно трансформировала понятие, содержание и правовую трактовку права на труд, зафиксированное в Конституции Республики Казахстан 1993 года. Трудовое законодательство чутко отреагировало на отмену в конституционном порядке права на труд и провозглашение права на свободу труда, переориентировав за 27 лет государственной независимости многие базовые приоритеты в области трудового права и отношения между работниками и работодателями.

Конституционные гарантии, представленные сегодня в главном Законе страны подвергаются серьезной критике, как представителями конституционного права, так и специалистами в области права трудового.

Анализируя базовые институты трудового права, автор представляет позитивные и негативные стороны реализации гражданами своих конституционных гарантий в сфере труда.

Keywords: freedom of work, employee, employer, employment contract, wages, economic and social rights, constitutional principle, labor, social partnership, collective agreement, trade unions.

The summary: The article presents a historical and legal analytical review of the formation and development of labor relations since the Declaration of independence of the Republic of Kazakhstan to the present time. The current Constitution of the country, adopted in 1995, has significantly transformed the concept, content and legal interpretation of the right to work, as enshrined in the Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1993. Labour legislation has responded sensitively to the constitutional abolition of the right to work and the proclamation of the right to freedom of work, reorienting many basic priorities in the area of labour law and relations between workers and employers over the 27 years of state independence.

The constitutional guarantees presented today in the main Law of the country are subject to serious criticism, both by representatives of the constitutional law and by specialists in the field of labor law.

Analyzing the basic institutions of labor law, the author presents the positive and negative aspects of citizens ' implementation of their constitutional guarantees in the field of labor.

С момента приобретения независимости 16.12.1991 г. в Республике Казахстан было принято две конституции. Первая – 28.01.1993 г. В соответствии с нею Казахстан был провозглашен демократическим, светским, правовым, социальным и унитарным государством с президентской формой правления. Главный закон страны состоял из четырех основных разделов и переходных положений. Разделы последовательно освещали основы конституционного строя, права и свободы граждан, основы устройства общества, государственные институты и гарантии соблюдения конституции.Так, глава 5 «Экономические и социальные права граждан» предусматривала:

- право гражданина быть собственником (ст.18);

- право на труд, свободу трудового договора;

- на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также на социальную защиту от безработицы;

- запрещение принудительного труд, иначе как в порядке исполнения наказания по приговору суда либо действия Закона о чрезвычайном положении (ст.19);

- право на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации;

- право на отдых, при этом государство определяет максимальную продолжительность рабочего времени, минимальный еженедельный отдых и оплачиваемый ежегодный отпуск (ст.21);

- право на жилище. Государство гарантирует осуществление права на жилище поощрением жилищного строительства, предоставлением в пользование и продажей жилья из государственного жилищного фонда(ст.22)[1].

В свете выполнения конституционных гарантий в области труда в республике действовал, принятый ещё в советское социалистическое время Кодекс законов о труде Казахской ССР 1972 года (с учетом внесённых в него 90 изменений и дополнений до конца 1999 года). КЗоТ Казахской ССР во многих статьях предусматривал обязательное участие профсоюзной организации при решении экономических и социальных вопросов предприятий и организаций, чтов дальнейшем существенно тормозило развитие среднего и малого бизнеса в стране.

По мере дальнейшего реформирования общества и экономики страны стали проявляться упущения и недостатки правовой регламентации трудовых прав граждан. В стране сложилась обстановка, настоятельно требовавшая разработки и принятия новой Конституции, которая с учетом требований времени более четко могла представить систему государственного устройства страны, вопросы частной собственности, прав, свобод и обязанностей граждан в условиях новых рыночных отношений.

Ныне действующая Конституция была принята на Всенародном референдуме 30.08.1995 г. Она состоит из преамбулы, 9 разделов и 98 статей. В разделе II «Человек и гражданин» определены права и свободы граждан. Так, человек имеет право на свободу совести и объединений, защиту чести и достоинства, на неприкосновенность частной жизни[2].

Ст. 24 указанного раздела предусматривает право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения. Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой – либо дискриминации, а также на социальную защиту от безработицы. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Каждый имеет право на отдых. Работающим по трудовому договору гарантируется установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

Статья 25 устанавливает, что жилище неприкосновенно, не допускается его лишение, иначе как по решению суда.

Таким образом, новая Конституция страны не предоставляет гражданам «права на труд», заменив его правом «на свободу труда». Отменено и право на жилище, его заменили совершенно иным смысловым гарантом – неприкосновенностью жилища.

Вместе с тем, вопросы организации общественного труда приобретают особое социальное значение, которое связано с преобразованием отношений собственности на средства производства и формированием новой социальной структуры общества, а также поиском новых форм и методов правового регулирования трудовых отношений, обеспечения баланса между интересами общества, интересами работодателя и наемного работника.

Конституционный принцип свободы труда выражен в праве каждого человека на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Свобода труда означает недопустимость принудительного труда, тогда как только сам гражданин может решить вопрос работать ему или нет. Политика государства направлена на обеспечение равных возможностей гражданам республики, иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории страны, свободный выбор рода деятельности и профессии, справедливых и благоприятных условий труда, социальной защиты от безработицы, поддержку трудовой и предпринимательской деятельности.

Государство гарантирует равенство прав и свобод независимо от: пола; национальности; языка; происхождения; имущественного и должностного происхождения; места жительства, отношения к религии; убеждений; принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

В декабре 1999 г. В Казахстане был принят новый «Закон о труде в Республике Казахстан». Это был первый правовой инструмент независимого государства переходного периода, в котором была предпринята попытка ввести новые принципы трудоправовых отношений. Считалось, что в законе впервые была предпринята попытка регулирования трудовых отношений, возникающие в процессе реализации гражданами своих конституционных прав уже только на свободу труда в условиях рыночной экономики. Данный законодательный акт зафиксировал ряд новых положений. Так, индивидуальный трудовой договор возможно стало заключать только в письменной форме. Были определены права и обязанности работника и работодателя, порядок издания приказа о приеме на работу, ведения трудовых книжек, заключения коллективных договоров на срок, определяемый сторонами. Ст. 25 предусматривала основания прекращения и расторжения индивидуального трудового договора: по истечении срока; по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон; по соглашению сторон; по инициативе работника и работодателя; по иным обстоятельствам, предусмотренных законодательством.

В ст. 26 законодатель установил исчерпывающий перечень оснований расторжения трудового договора по инициативе работодателя (их 14), в том числе: ликвидация организации или прекращение деятельности работо-

дателя; сокращение численности или штата работников; неявки на работу более двух месяцев вследствие временной нетрудоспособности, не считая времени нахождения в отпуске по беременности и родам; восстановления по решению суда на работу работника, ранее выполнявшего эту работу и другие основания. В главах 5 и 6 были установлены положения относительно рабочего времени и времени отдыха, сверхурочные работы не должны превышать для каждого работника двух часов в течение одного календарного дня, без ограничения их в календарном году.

Закон предусматривает условие в соответствии, с которым минимальный размер заработной платы не может быть ниже минимального размера прожиточного минимума. Устанавливая минимальную заработную плату, государство гарантировало работнику низший уровень заработной платы, который не может быть изменен работодателем. Данная гарантия соответствовала положениям Конвенции МОТ №131 (1970г.), предусматривающая защиту работника от неоправданной низкой оплаты труда. Глава 11 предусматривала порядок рассмотрения и разрешения трудовых споров.

Не смотря на такие положительные моменты данный закон не отличался грамотностью правовой продуктивностью. В нем было большое количество нестыковок, серьезных правовых казусов и пробелов. В частности, в него не были включены вопросы социального партнерства, о правах профсоюзных организаций представлять и защищать трудовые права членов профсоюза, их участия в жизни трудового коллектива, о гарантиях лицам, участвующих в разработке коллективного договора, положения об охране условий труда и технике безопасности и некоторые другие вопросы. Кроме того, он содержал совершенно аномальное положение о порядке введения его в действие. Закон о труде фактически со дня введения его в действие был обречен на кратковременное функционирование именно из-за низкого качества правовой регламентации.

Это и отсутствие многих сопутствующих правовых норм в новых условиях хозяйствования тормозило развитие построение нового уклада экономики республики, что требовало пересмотра трудового законодательства.

15.05.2007 г. был принят новый Трудовой кодекс Республики Казахстан. Главным достоинством того периода явилось то, что государство отказалось от концепции отказа от кодификации трудовых правоотношений и вернулось к кодексам. Этот период является новым этапом в реформировании трудовых отношений. Трудовой кодекс обладал целым рядом важнейших новаций: формирование института социального партнерства, в регулировании оплаты труда и нормировании, гарантии прав работников в области безопасности и охраны труда, а также включение норм, регулирующие защиту трудовых прав работников в рассмотрении коллективных трудовых споров.

В принятом Трудовом Кодексе полностью была изменена структура закона. Он содержал6 разделов, 40 глав и 341 статьи, многие из которых содержали новые новеллы. Так, введены новые новеллы в главах компетенции государственных органов в области регулирования трудовых отношений, сбор, обработка и защита персональных данных работника, национальная система квалификаций, особенности регулирования труда работников, работающих вахтовым методом, особенности регулирования труда гражданских служащих, особенности регулирования труда работников субъектов малого предпринимательства и др.

В Трудовом кодексе был предусмотрен порядок учета мнения или согласования с профсоюзной организацией при издании актов работодателя (ст.12). Он установил обязательное участие профсоюзов в социальном партнерстве – механизм ведение коллективных переговоров при заключении соглашений и коллективных договоров, участие их в рассмотрении коллективных трудовых споров и проведении общественного контроля за соблюдением трудового законодательства.

Впервые в трудовом законодательстве страны устанавливаются минимальные социальные стандарты в сфере труда, включающие минимальный размер месячной заработной платы, минимальный стандарт оплаты труда, продолжительность ежедневной работы и рабочей недели, основной оплачиваемый ежегодный трудовой отпуск. Ст. 25, 26 были установлены гарантии равенства прав и возможностей граждан при заключении трудового договора, ограничения заключения трудового договора, 19 ограничений расторжения трудового договора по инициативе работодателя. Кроме того, в ст. 36 «Условия об испытательном сроке в трудовом договоре» были внесены дополнения, которые при приеме на работу не устанавливался испытательный срок для лиц, поступающих на работу по конкурсу на замещение соответствующей должности, не достигших возраста 18 лет, лиц, освоивших образовательные учебные программы в организациях технического и профессионального,

послесреднего, высшего и послевузовского образования, впервые поступающих на работу по полученной специальности, но не позднее одного года со дня их окончания и инвалидов. Были раскрыты основные направления государственной политики в области охраны труда, её нормативные требования, обязанности работодателя по обеспечению безопасных условий труда и гарантии прав наемных работников на безопасные условия труда при заключении трудового договора, усиления ответственности работодателя[3].

В последние годы социально-экономическая ситуация в Казахстане заметно изменялась, в стране произошли кардинальные перемены в системе трудовых отношений, интенсивное разделение участников трудовых правоотношений на собственников производства и наемных работников, имеющих разные отношения к распределению и потреблению результатов труда. Изменились и международные факторы. Казахстан заключил договор «О Евразийском экономическом союзе» с Республикой Беларусь, Российской Федерацией, Арменией и Киргизией. Появилось мнение, что нормы действующего кодекса (2007г.) сдерживают развитие среднего и мелкого бизнеса. Эти и другие причины явились причиной разработки нового трудового кодекса, не смотря на наличие отрицательного мотивировочного мнения многих ведущих юристов страны.

Вступивший в действие с 1.01.2016 г. Трудовой кодекс (принят 23.11.2015 г.) имеет компактную структуру: две части Общая и Особенная, 23 главы и 204 статьи. В нем введены новые нормы – определения, например, условие о неконкуренции, прикомандирование, декларирование деятельности работодателя, иностранный работник государственного органа;

Отдельные нововведения действующего Трудового кодекса РК. Среди них такие:

- расширено понятие актов работодателя. В соответствии со ст.11 это не только приказы, распоряжения, инструкции, правила и положения, но и графики сменности, графики отпусков, графики вахт, правила внутреннего распорядка;

- п.1 ст. 12 обязывает работодателя учитывать мнение представителей работников при издании актов только в тех случаях, которые предусмотрены коллективным договором или соглашением. Теперь в содержание актов социального партнерства необходимо указывать полный перечень актов работодателя, условия и порядок проведения общественного контроля, по которым должно быть получено мотивированное мнение представителей работников (профсоюзных организаций).

- Ст. 26 кодекса предусмотрены «Запреты и ограничения на заключения трудового договора и трудоустройства», в ней воедино собраны мотивы запрещения на заключение трудовых договоров по различным основаниям, таким как на выполнение работ, противопоказанной лицу по состоянию здоровья на основании медицинского заключения, в организации в сфере образования, воспитания и развития, организации отдыха и оздоровления, культуры и искусства с участием несовершеннолетних не допускаются лица, имевшие или имеющие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию.

Введена новая новелла- «Условие о неконкуренции», согласно которой по соглашению сторон между работодателем и работником может заключаться договор о неконкуренции, которым предусматривается обязательство работника не осуществлять действий, способных нанести ущерб работодателю.

Другая новелла «Декларирование деятельности работодателя» - процедура признания деятельности работодателя, соответствующей требованиям трудового законодательства РК. Ст. 36 устанавливает испытательный срок при заключении трудового договора для всех без исключения категорий работников независимо от возраста, инвалидности, впервые поступающих на работу и т.д.

Трудовым кодексом введена новая новелла «Прикомандирование работника к другому юридическому лицу». Прикомандирование – это выполнение работником работы по определённой специальности, квалификации у другого юридического лица. При этом за командированным работником сохраняется место работы у работодателя, который осуществляет прикомандирование[4].

Кодекс предусматривает 25 оснований прекращения трудового договора по инициативе работодателя (Трудовым кодексом 2007 г РК было предусмотрено 19 оснований). Новые основания расторжения трудового договора по инициативе работодателя касаются снижения объема производства, выполняемых работ и оказываемых услуг, повлекшего ухудшение экономического состояния работодателя, а также достижениеработником пенсионного возраста. Нововведения касаются сроков заключения срочных трудовых договоров, оплате простоя по причинам, не зависящим от работодателя и работника, уточнения порядка оформления дополнений и изменений в трудовой договор, детализированы удержания из

заработной платы, порядка рассмотрения индивидуальных трудовых споров[5].

Новый кодекс упраздняет институт общественных инспекторов по безопасности и охране труда и вводит понятие технического инспектора[6].

Правовой анализ показывает, что с развитием экономических и социальных возможностей в республике совершенствовалось трудовое законодательство, вводились новые правовые институты и новейшие регламентации в части заключения и расторжения трудовых договоров, расширения гарантийных и компенсационных выплат, особенностей регулирования труда отдельных категорий работников, широкого развития социального партнерства, совершенствования содержания и структуры коллективных договоров и соглашений. Были расширены права руководителей предприятий и индивидуальных предпринимателей в части заключения, изменения и прекращения трудовых отношений с работником.

В тоже время новое трудовое законодательство ужесточило условие об испытательном сроке и некоторые иные. К сожалению, следует констатировать, что многие защитные механизмы, типичные для трудового права, в действующей современной редакции трудового кодекса, не имеют четкой направленности и регламентации, ставя по угрозу некоторые конституционные гарантии Республики Казахстан.

---

[1] Закон Республики Казахстан «О труде в Республике Казахстан» от 10.12.1999г. № 494-I. [Электронный ресурс] (www.akorda.kz/ru/official_documents./constitution).

[2] Сапаргалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий. Алматы: Нур –пресс.2004. С. 102-108.

[3] Трудовой кодекс Республики Казахстан. Алматы: Юрист, 2015.

[4] Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23.11.2015 г. №414 – V ЗРК. Алматы: ТОО «Издательство «Норма-К», 2018.

[5] Нургалиева Е.Н., Нурмагамбетов А.М. Комментарий к закону Республики Казахстан «О труде в Республики Казахстан». Алматы, «Баспа».

[6] Нургалиева Е.Н. Комментарий и рекомендации по применению Трудового Кодекса РК от 23 ноября 2015 г. «Трудовые отношения в Республики Казахстан». Алматы, «Баспа». 2016.

Список цитируемой литературы:

1. Сапаргалиев Г.С. Конституция Республики Казахстан. Научно-правовой комментарий. Алматы: Нур –пресс.2004. С. 102-108.

2. Нургалиева Е.Н., Нурмагамбетов А.М. Комментарий к закону Республики Казахстан «О труде в Республики Казахстан». Алматы, «Баспа»

3. Нургалиева Е.Н. Комментарий и рекомендации по применению Трудового Кодекса РК от 23 ноября 2015 г. «Трудовые отношения в Республики Казахстан». Алматы, «Баспа». 2016.

The list of the quoted literature:

1. Sapargaliyev G.S. Constitution of the Republic of Kazakhstan. Scientific and legal comment. Almaty: Nur – a press.2004. C. 102-108.

2. Nurgaliyeva E.N., Nurmagambetov A.M. Comment on the law of the Republic of Kazakhstan "About Work in the Republic of Kazakhstan". Almaty, Baspa

3. Nurgaliyeva E.N. Comment and recommendations about application of the Labor Code of RK of November 23, 2015. "Labor relations in the Republic of Kazakhstan". Almaty, Baspa. 2016.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЧЕСТИ, ДОСТОИНСТВА И ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ КАК ПРАВОМЕРНОЕ ОГРАНИЧЕНИЕ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЙ ПРАВАМИ ВЫРАЖЕНИЯ СВОЕГО МНЕНИЯ И УБЕЖДЕНИЯ, НА СВОБОДУ МЫСЛИ, СЛОВА И МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

CIVIL LEGAL PROTECTION OF HONOR, DIGNITY AND BUSINESS REPUTATION AS A LEGITIMATE RESTRICTION OF ABUSE THE RIGHTS TO EXPRESS PERSONAL OPINION AND BELIEF, FREEDOM OF THOUGHTS, FREEDOM OF SPEECH AND MASS MEDIA

Потапенко С.В.,

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист РФ

декан юридического факультета,

заведующий кафедрой гражданского процесса и международного права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Potapenko S.V.,

doctor of law, professor, Honored Lawyer of the Russian Federation

Dean, Faculty of Law,

head of the department of civil proceedings and international law

«Kuban State University»

Ключевые слова: злоупотребление правом, правомерное ограничение злоупотреблений правами, право выражения своего мнения и убеждения, свобода мысли, слова и массовой информации, защита чести, достоинства и деловой репутации, диффамация, диффамационный деликт.

Аннотация: Понимая под диффамацией диффамационный деликт - распространение не соответствующих действительности порочащих сведений, а также любых не соответствующих действительности сведений о гражданине (ст. 152 ГК РФ), автор делает попытку раскрыть соотношение института защиты чести, достоинства и деловой информации с конституционными правами выражения своего мнения и убеждения, свободой мысли, слова и массовой информации. В статье утверждается, что диффамационный деликт при определенных, установленных в законе, условиях является правомерным ограничением злоупотребления конституционными правами выражения своего мнения и убеждения, свободой мысли, слова и массовой информации. Обращается внимание на обязанность

суда при разрешении диффамационных споров обеспечивать баланс конституционно защищаемых прав человека на свободное выражение взглядов и прав на защиту всеми своей чести, достоинства и деловой репутации.

Keywords: abuse of law, lawful limitation of abuse of rights, the right to express one's opinion and belief, freedom of thought, speech and mass media, protection of honor, dignity and business reputation, defamation, defamation delict.

The summary: Understanding defamation by a defamation tort - the dissemination of false information defamatory information, as well as any false information about a citizen (art. 152 of the Civil Code), the author attempts to reveal the correlation between the institution of honor and dignity protection and business information with constitutional rights to express one's opinion and beliefs, freedom of thought, speech and media. Attention is drawn to the duty of the court in resolving defamatory disputes to ensure a balance of the constitutionally protected human rights to freedom of expression and the rights to protect everyone's honor, dignity and business reputation.

В силу ч. 1 ст. 29 Конституции Российской Федерации[1] (далее – Конституция РФ) каждому гарантируется свобода мысли и слова. Согласно ч. 3 этой же статьи Конституции РФ никто не может быть принужден к выражению своих мнений или убеждений или отказу от них. Наконец, ч. 5 ст. 29 Конституции РФ гарантируется свобода массовой информации,

Возможность выражения каждым своих мнений и убеждений, свобода мысли и слова, свобода массовой информации относятся к личным (гражданским) правам и свободам, неотчуждаемым, присущим каждому от рождения, не зависящим от наличия или отсутствия гражданства.

Положения ч. 1 ст. 23 и ч. 1 ст. 46 Конституции РФ гарантируют каждому право на судебную защиту своей чести и доброго имени. Согласно ч. 1 ст. 21 Конституции РФ достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

Это, как отмечается в преамбуле Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016), «обязывает суд как орган правосудия при разрешении возникающих споров обеспечивать баланс конституционно защищаемых прав человека на свободное выражение взглядов и прав на защиту всеми своей чести, достоинства и деловой репутации»[2].

Кроме того, обязанность судов обеспечивать баланс прав и свобод человека прямо корреспондирует требованиям ст. 18 Конституции РФ, в силу которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и обеспечиваются правосудием.

При этом наиважнейшее значение имеет далеко не новая проблема ограничения прав и свобод. В конце 20 века М.В. Баглай писал, что свобода состоит в возможности делать все, что не приносит вреда другому. Границы свободы могут быть определены только законом, который есть мера свободы[3]. Действительно, границы любой свободы – это и есть ее ограничения, но исключительно на основании закона. Такой подход распространяется и на обеспечение баланса конституционных прав и свобод человека в условиях их конкуренции, когда в определенных случаях невозможно обойтись без их ограничения, но в установленном федеральным законом порядке.

Проблема ограничений конституционных прав и свобод человека и оптимизация сочетания свободы индивида со свободой других людей в государстве и обществе в настоящее время также остается актуальным объектом научного исследования. В частности, В.А. Лебедев обосновывает тезис о том, что ограничения должны устанавливаться законодателем не произвольно, а на основе Конституции РФ, заложенных в ней принципов справедливости, равенства и соразмерности[4].

В юридической литературе ограничения прав личности рассматриваются как юридическая конструкция, содержание которой постоянно реформируется как в теоретической, так и в практической плоскости. Т.Д Зражевская справедливо обращает внимание на то, что «права и свободы, закрепленные в Конституции, далеко не всегда соответствуют реальной социальной практике, поэтому перед государством стоит задача согласования и способствования достижению компромиссов между несовпадающими правами (действиями) людей»[5].

В целом соглашаясь с таким утверждением, отметим, тем не менее, что в обеспечении баланса конституционно защищаемых прав человека ведущая роль отводится судебной власти, что находит отражение в ряде актов Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ). Так, в постановлении Пленума ВС РФ «О судебной практике по делам о защите чести и достоин-

ства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц»[6] отмечается, что суды при разрешении споров о защите чести, достоинства и деловой репутации должны обеспечивать равновесие между правом граждан на защиту чести, достоинства, а также деловой репутации, с одной стороны, и иными гарантированными Конституцией РФ правами и свободами (свободой мысли, слова, массовой информации, правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, правом на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, правом на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления) - с другой.

Пленум ВС РФ в своем постановлении от 15.06.2010 N 16 (ред. от 09.02.2012) "О практике применения судами Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации"[7], отметив в преамбуле, что свобода выражения мнений и убеждений, свобода массовой информации составляют основы развития современного общества и демократического государства, специально здесь же указал: «При применении законодательства, регулирующего вопросы свободы слова и свободы массовой информации, судам необходимо обеспечивать баланс между правами и свободами, гарантированными статьей 29 Конституции Российской Федерации, с одной стороны, и иными правами и свободами человека и гражданина, а также охраняемыми Конституцией Российской Федерации ценностями, с другой».

Существенный вклад в разрешение коллизии, связанной с этим, внес Конституционный суд Российской Федерации, в определении которого от 27 сентября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы А.В. Козырева было, в частности, указано, что при рассмотрении в судах общей юрисдикции дел о защите чести и достоинства надлежит решать, укладываются ли ставшие предметом спора сведения в рамки политической дискуссии, как отграничить распространение недостоверной фактической информации от политических оценок и возможно ли их опровержение по суду. Конституционный Суд отметил, что суды общей юрисдикции вправе и обязаны обеспечивать должное равновесие при использовании конституционных прав на защиту чести и достоинства, с одной стороны, и свободу слова - с другой[8].

Используется ли ограничение прав и свобод человека в международных правовых документах? Этот вопрос актуален для нас, поскольку согласно п.4 ст. 15 Конституции РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

Кроме того, в соответствии с ч. 1 ст. 17 Конституции РФ, в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией. В приведенной норме «зафиксированы приоритет общепризнанных принципов и норм международного права в установлении стандартов прав человека и их конституционное восприятие Россией, что порождает вполне определенные обстоятельства для законодателя, исполнительной власти и суда»[9]. Применительно к правосудию, на наш взгляд, это означает, что международные стандарты правосудия могут устанавливаться исключительно на основании общепризнанных принципов и норм международного права.

Исходя из этого, к возможным ограничениям злоупотреблений конституционным правом на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации в России может быть применен п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека[10], где провозглашается, что «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

В части 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах[11] также определены ограничения в пользовании правом на свободу слова. Здесь отмечается, что пользование этим правом налагает особые обязанности и особую ответственность, а ограничение предназначено «для уважения прав и репутации других лиц».

Аналогичные ограничения права на свободу выражения своего мнения содержит ч. 2 ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод[12], где применительно к правам выражения своего мнения и убеждения, на свободу мысли, слова и массовой информации записано, что «осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в де-

мократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Приведенные нормы международного права нашли отражение в российском законодательстве, поэтому в целом можно сделать вывод, что гражданско-правовой институт защиты чести, достоинства и деловой репутации как правомерное ограничение злоупотреблений конституционными правами выражения своего мнения и убеждения, на свободу мысли, слова и массовой информации законодательно прописан в соответствии с нормами международного права и сходен с ними в основных понятиях.

Субъективные права тяготеют к частным отношениям, органичны для цивилистики, где указанное явление наиболее актуально, развито, где налицо его ведущая роль даже в сравнении с правовыми нормами[13]. Как и любое другое субъективное право – право выражения своего мнения и убеждения, на свободу мысли, слова и массовой информации представляет собой юридически обеспеченную возможность действовать по своему желанию и усмотрению. Однако нельзя отрицать, что реализация этого права в определенных случаях, когда физические или юридические лица выходят за пределы принадлежащего им этого субъективного права, может привести к последствиям деликтного характера, запрещенным действующим законодательством.

Известный российский цивилист И.А. Покровский еще в 1917 г. применительно к злоупотреблению субъективными правами писал: «Должно ли право мириться с этими последствиями, как с неизбежным злом, как с неотделимой оборотной стороной субъективных прав, или же оно может каким-нибудь образом парализовать их?»[14]. Вопрос этот остается актуальным до сегодняшнего дня. Что касается исследуемой нами проблематики, важно установить, должно ли право мириться со злоупотреблениями отдельными лицами их субъективным правом на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации. Ответ здесь может быть только один – не должно, ибо это требование закона. В общем виде недопустимость злоупотребления правом установлена в ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Важное значение при этом имеет правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации, указавшего на то, что «реализация гражданином одних конституционных прав не может служить основанием для ограничения других конституционных прав[15].

Недопустимость злоупотребления правом, кроме Конституции РФ, сформулирована в п. 1 ст. 10 ГК РФ, где закреплено, что не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Федеральным законом от 30.12.2012 № 302-ФЗ «О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[16] к основным началам гражданского законодательства отнесен принцип добросовестности. Закрепление в ст.ст.1 и 10 ГК РФ принципа добросовестности как важнейшего ориентира для поведения субъектов гражданского права существенно повлияло на практику применения норм о злоупотреблении правом.

Хотя здесь нельзя не согласиться с А.В. Волковым о том, что «статья 10 ГК РФ, в отличие от более «размытого» принципа добросовестности, устанавливает пределы осуществления гражданских прав, запрещая совершенно определенное, а именно злоупотребительное поведение. Она предусматривает специальный ограничитель усмотрения субъектов гражданского оборота при осуществлении ими своих субъективных гражданских прав…»[17].

Как указано в п. 1 постановления Пленума ВС РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»[18], положения ГК РФ, законов и иных актов, содержащих нормы гражданского права (ст. 3 ГК РФ), подлежат истолкованию в системной взаимосвязи с основными началами гражданского законодательства, закрепленными в ст. 1 ГК РФ. Если будет установлено недобросовестное поведение одной из сторон, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий такого поведения отказывает в защите принадлежащего ей права полностью или частично, а также применяет иные меры, обеспечивающие защиту интересов добросовест-

ной стороны или третьих лиц от недобросовестного поведения другой стороны (п. 2 ст.10 ГК РФ).

Если злоупотребление правом с точки зрения закона недопустимо, то важнейшее значение имеет понятие злоупотребления правом, поскольку от этого на практике зависит разрешение конкретных споров, касающихся судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации как правомерного ограничения злоупотреблений конституционным правом на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации.

Как писал В.П. Грибанов, «сам термин «злоупотребление правом» уже говорит о том, что подобного рода действия могут быть связаны только с «употреблением» права, с его использованием. А это значит, что проблема злоупотребления правом связана не с субъективным правом вообще, не с его содержанием, а с процессом его реализации, с его осуществлением».[19] Соглашаясь с таким подходом, мы бы выделили то, что злоупотребление правом возможно только в рамках конкретного правоотношения по реализации субъективного права.

К. И. Скловский отмечает, что «прямо из текста статьи 10 ГК РФ вытекает, что эта норма дает средство защиты в форме возражения на иск (эксцепции)»[20], то есть в данном случае норма ст. 10 ГК РФ о злоупотреблении правом понимается исключительно в ее процессуальном проявлении как средство защиты в форме возражения на иск[21]. Думается, что материально – правовое содержание института злоупотребления правом значительно шире, проявляется оно в рамках конкретного правоотношения по реализации принадлежащего управомоченному лицу субъективного права, как правило, вне рамок судебного процесса. И только в том случае, если правообладатель обратится в суд с иском к лицам, нарушившим его субъективное право, последние, возражая на иск, могут утверждать, что со стороны правообладателя имеет место злоупотребление правом.

Любое субъективное право, будучи мерой возможного поведения управомоченного лица, имеет определенные границы, связанные с его осуществлением. Поэтому действия уполномоченных субъектов, совершаемые в рамках предоставленных им прав, но с нарушением их пределов, представляют собой злоупотребление правом. А.П. Сергеев убедительно аргументирует, что «злоупотребление правом представляет собой гражданское правонарушение. Основная его специфика состоит в том, что действия нарушителя формально опираются на принадлежащее ему право, однако при конкретной его реализации они приобретают такую форму и характер, что это приводит к нарушению прав и охраняемых законом интересов других лиц»[22].

В.С. Белых высказал схожую правовую позицию, отметив, что "злоупотребление правом представляет собой гражданское виновное правонарушение, совершаемое управомоченным лицом при осуществлении им принадлежащего ему права с использованием недозволенных конкретных форм в рамках дозволенного ему законом общего типа поведения. Факт злоупотребления гражданским правом является основанием для отказа в защите прав лица, которое злоупотребляет своим правом"[23].

По смыслу п. 1 ст. 10 ГК РФ, злоупотребление правом как гражданско – правовой деликт всегда должно причинять вред другому лицу, что само по себе делает это деяние противоправным. В силу этого злоупотребление правом никогда не может быть правомерным, как это иногда утверждается в юридической литературе[24]. Поэтому, например, субъективное право на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации реализуется в правовом пространстве в этом качестве с присущим этому субъективному праву правовым статусом только до момента своей трансформации в злоупотребление правом (например, диффамационный деликт, причиняющий вред чести, достоинству и деловой гражданина).

Таким образом, злоупотребление субъективным правом на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации представляет собой гражданское правонарушение (в том числе диффамационный деликт), совершаемое в рамках конкретного правоотношения по реализации субъективного права на свободу мысли, слова, мнения и массовой информации, но с нарушением его пределов, с намерением причинить вред другим лицам, а также путем действий в обход закона с противоправной целью и иного заведомо недобросовестного осуществления гражданских прав.

Наиболее распространенным злоупотреблением правом на свободу мысли, слова, мнения и информации является диффамация[25]. Понятие диффамации тождественно понятию распространения не соответствующих действительности порочащих сведений, а также любых не соответствующих действительности сведений о гражданине, содержащемуся в ст. 152 ГК РФ[26].

Понятие диффамации далеко не новое для российского права. Российский цивилист

Беляцкин С.А., обосновывая необходимость закрепления в российском гражданском законодательстве норм о компенсации морального вреда, в качестве позитивного примера приводил решение итальянского суда, где речь шла о случае «денежного вознаграждения при диффамации»[27]. Это свидетельство того, что в дореволюционный период термин «диффамация» был известен в науке российского гражданского права и в качестве одной из мер судебной защиты от диффамации рассматривалась компенсация морального вреда.

В заключение на конкретном примере о том, какие же факторы должны учитываться судами при гражданско-правовой защите чести, достоинства и деловой репутации, если возражения ответчика основаны на том, что оспариваемые сведения распространены им в рамках реализации конституционных прав на выражение своего мнения и убеждения, на свободу мысли, слова и массовой информации, а также что в данном случае считать правомерным ограничением злоупотребления названными конституционными правами?

Применительно, например, к вопросу о том, является ли выражение своего мнения диффамационным деликтом, можно дать однозначный ответ – нет (значит, отсутствуют основания для удовлетворения иска о защите чести, достоинства и деловой репутации). Вместе с тем, если судом будет установлено, что под видом изложения своего мнения распространены не соответствующие действительности сведения фактического характера, то это должно расцениваться судом как недобросовестное поведение ответчика, злоупотребляющего своим конституционным правом на выражение мнения, поэтому иск о диффамации должен быть удовлетворен.

Из приведенных конституционных норм, положений российского гражданского законодательства, норм международного права, постановлений Пленумов ВС РФ, являющихся источником права[28], и правовой позиции, обозначенной в Обзоре судебной практики ВС РФ, отчетливо просматривается не только институциональная соразмерность правомерных ограничений злоупотреблений конституционным правом на свободу мысли, слова, мнения и информации, но также через призму судебного правоприменения очевиден выработанный баланс интересов личности, общества и государства при судебной защите чести, достоинства и деловой репутации, что, в конечном счете, является основным критерием легитимности ограничения прав и свобод человека.

---

[1] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 06.12.2018).

[2] Обзор практики рассмотрения судами дел по спорам о защите чести, достоинства и деловой репутации" (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.03.2016) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195322/ (дата обращения 28.12.2018).

[3] См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999. С. 155.

[4] Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica. 2017. № 1. С. 130.

[5] Зражевская Т.Д. Динамика конституционных ограничений прав и свобод человека в современную эпоху // Границы прав и свобод личности с точки зрения либертарно-правовой теории (к 80-летию академика РАН В.С. Нерсесянца): Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 1–2 июня 2018 г.) / [редколл.: Денисенко В.В., Беляев М.А.]. – Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2018. С. 20-21.

[6] О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц. Постановление Пленума ВС РФ от 24 февраля 2005 г. № 3 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 4

[7][Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=10169550290362212459805028 25&cacheid=43A9D393C182867237A876471D69526B&mode=splus&base=LAW&n=125973&rnd=0.19520567679878464#05939884071804122 (дата обращения 06.11.2018).

[8] Российская газета. 1995. 22 ноября.

[9] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 179.

[10] Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805/ (дата обращения 09.11.2018).

[11] Международный пакт о гражданских и политических правах" (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: //

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531/ (дата обращения 06.11.2018).

[12] Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/ (дата обращения 06.11.2018).

[13] Кайнов В.И. К вопросу о злоупотреблении правом субъектами гражданского права: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы процессуального и правового положения субъектов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Л.В. Войтович, В.И. Кайнова. 2018. С. 179.

[14] Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 112-113.

[15] См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации // Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 177.

[16] О внесении изменений в главы 1, 2, 3 и 4 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации: федеральный закон РФ от 30.12.2012 № 302-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ст. 7627.

[17] Волков А.В. Соотношение принципа добросовестности и принципа недопустимости злоупотребления правом в современном гражданском праве // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2013. № 3 (20). С. 48.

[18] [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_181602/ (дата обращения 06.11.2018).

[19] Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2000. С. 43.

[20] Скловский К. О применении норм о злоупотреблении правом в судебной практике // Вестник ВАС РФ. 2001. № 2. С. 45.

[21] См.: Зарубин А.В., Потапенко С.В. Exceptio (эксцепция): общие положения, а также её действие по устранению последствий недействительности сделок в римском частном праве // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 3. С. 14-18.

[22] Гражданское право. Учебник. Часть I / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1996. С. 267.

[23] Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009. С. 402 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: http://lawlibrary.ru/izdanie53298.html (дата обращения 07.11.2018).

[24] См.: Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М., 2000. С. 29.

[25] См.: Потапенко С.В. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации от диффамации в СМИ. Иркутск: Байкальский гос. ун-т экономики и права, 2008.

26 См.: Потапенко С.В. Проект постановления Пленума Верховного Суда РФ «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" // Актуальные проблемы развития гражданского права и гражданского процесса. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 40-летию университета. Краснодар: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 30-36.

[27] Беляцкин С.А. Возмещение морального (неимущественного) вреда. М., 1997. С. 33 – 34.

[28] См.: Потапенко С.В., Даниелян А.С. О некоторых проблемах толкования гражданско-правовых норм в свете практики Верховного суда РФ // Толкование правовых актов (теоретико-правовой, конституционно-правовой, гражданско-правовой и трудо-правовой аспекты). Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции - Алушта, 12-14 октября 2017 г. Симферополь, 2017. С. 77-80.

Список цитируемой литературы:

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1999.

2. Белых В.С. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: Проспект, 2009. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL:

The list of the quoted literature:

1. Baglay M.V. Constitutional right of the Russian Federation. The textbook for legal higher education institutions and faculties. M, 1999.

2. White V.S. Legal regulation of business activity in Russia: monograph. M.: Avenue, 2009. [Electronic resource]//ConsultantPlus. URL: http://lawlibrary.ru/izdanie53298.html (date of the address

http://lawlibrary.ru/izdanie53298.html (дата обращения 07.11.2018).

3. Беляцкин С.А. Возмещение морального (неимущественного) вреда. М., 1997.

4. Волков А.В. Соотношение принципа добросовестности и принципа недопустимости злоупотребления правом в современном гражданском праве // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 5, Юриспруд. 2013. № 3 (20).

5. Зарубин А.В., Потапенко С.В. Exceptio (эксцепция): общие положения, а также её действие по устранению последствий недействительности сделок в римском частном праве // Очерки новейшей камералистики. 2015. № 3. С. 14-18.

6. Гражданское право. Учебник. Часть I / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 1996.

7. Зражевская Т.Д. Динамика конституционных ограничений прав и свобод человека в современную эпоху // Границы прав и свобод личности с точки зрения либертарно-правовой теории (к 80-летию академика РАН В.С. Нерсесянца): Сборник трудов международной научной конференции (Воронеж, 1–2 июня 2018 г.) / [редколл.: Денисенко В.В., Беляев М.А.]. – Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2018.

8. Кайнов В.И. К вопросу о злоупотреблении правом субъектами гражданского права: теоретико-правовой аспект // Актуальные проблемы процессуального и правового положения субъектов гражданского, арбитражного и административного судопроизводства. Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Л.В. Войтович, В.И. Кайнова. 2018. С.

9. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998.

10. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М., 2009.

11. Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex russica. 2017. № 1.

12. Малиновский А.А. Злоупотребление правом. М., 2000.

13. Потапенко С.В. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации от диффамации в СМИ. Иркутск: Байкальский гос. ун-т экономики и права, 2008.

14. Потапенко С.В. Проект постановления Пленума Верховного Суда РФ «О внесении изменений в постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.02.2005 N 3 "О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц" // Актуальные проблемы развития

07.11.2018).

3. Belyatskin S.A. Compensation of moral (non-property) harm. M, 1997.

4. Volkov A.V. A ratio of the principle of conscientiousness and principle of inadmissibility of abuse of the right in modern civil law//Vestn. Volgogr. state. un-that. It is gray. 5, Yurisprud. 2013. No. 3 (20).

5. Zarubin A.V., Potapenko S.V. of Exceptio (ekstseption): general provisions and also its action for elimination of consequences of invalidity of transactions in the Roman private law//Sketches of the latest kameralistika. 2015. No. 3. Page 14-18.

6. Civil law. Textbook. Part I / Under the editorship of A.P. Sergeyev, Yu.K. Tolstoy. M, 1996.

7. Zrazhevskaya T. D. Dynamics of the constitutional restrictions of the rights and freedoms of the person in present period//Borders of the rights and personal freedoms in terms of the libertarno□pravovy theory (to 80□etiyu the academician of RAS V.S. Nersesyants): Collection of works of the international scientific conference (Voronezh, on June 1-2, 2018) / [редколл.: Denisenko V.V., Belyaev M.A.]. – Voronezh: НАУКА-ЮНИПРЕСС, 2018.

8. Kaynov V.I. To a question of abuse of the right of subjects of civil law: teoretiko-legal aspect//Current problems of a procedural and legal status of subjects of civil, arbitral and administrative proceedings. The collection of articles on materials of the International scientific and practical conference. Under the general edition L.V. Voytovich, V.I. Kaynova. 2018. Page.

9. Pokrovsky I.A. Main problems of civil law. M, 1998.

10. The comment on the Constitution of the Russian Federation / Under the editorship of V.D. Zorkin, L.V. Lazarev. M, 2009.

11. Lebedev V. A. Constitutional bases of restrictions of the rights and freedoms of the person and citizen//Lex russica. 2017. No. 1.

12. Malinovsky A.A. Abuse of the right. M, 2000.

13. Potapenko S.V. Civil protection of honor, advantage and business reputation against a defamation in media. Irkutsk: The Baikal state. un-t of economy and right, 2008.

14. Potapenko S.V. Draft resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation "About introduction of amendments to the resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation of 24.02.2005 N 3 "About judicial practice on cases of honor and dignity protection of citizens and also business reputation of citizens and legal entities"//Current problems

гражданского права и гражданского процесса. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 40-летию университета. Краснодар: Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 30-36.

15. Потапенко С.В., Даниелян А.С. О некоторых проблемах толкования гражданско-правовых норм в свете практики Верховного суда РФ//Толкование правовых актов (теоретико-правовой, конституционно-правовой, гражданско-правовой и трудо-правовой аспекты). Сборник научных статей по материалам Всероссийской научно-практической конференции - Алушта, 12-14 октября 2017 г. Симферополь, 2017. С. 77-80.

of development of civil law and civil process. Materials of the All-Russian scientific and practical conference devoted to the 40 anniversary of the university. Krasnodar: Krasnodar university of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2017. Page 30-36.

15. Potapenko S.V., Daniyelyan A. S. About some problems of interpretation of civil norms in the light of practice of the Supreme Court of the Russian Federation// Interpretation of legal acts (teoretiko-legal, constitutional and legal, civil and trudo-legal aspects). The collection of scientific articles on materials of the All-Russian scientific and practical conference is Alushta, on October 12-14, 2017 Simferopol, 2017. Page 77-80.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

НЕКОТОРЫЕ ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ПОРЯДКА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ В ВИДЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ И ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ РАБОТ

SOME WAYS OF OPTIMIZATION OF THE ORDER OF EXECUTION PUNISHMENTS IN THE FORM OF OBLIGATORY AND CORRECTIVE WORKS

Полтавец В.В.,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного права и криминологии
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
Poltavets V.V.,
Candidate of Law Sciences,
associate professor of criminal law and criminology
Federal HPE «Kuban State University»

Кирилловых А.О.,
студентка 2 курса
юридического факультета им. А.А. Хмырова
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
Kirillovykh A.O.,
student 2 courses
law department of A.A. Hmyrov
Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: осужденный, вид наказания, обязательные работы, исправительные работы, исправление, воспитательная работа.

Аннотация: В статье исследован порядок исполнения наказаний в виде обязательных и исправительных работ с учетом международно-правовых рекомендаций и принципов уголовно-исполнительного права. Актуальность изучения поставленной проблематики подтверждается выводами, сделанными на основе анализа статистических данных о судимости в РФ за 2014-2017 года, задач уголовно-исполнительной политики, а также положений международно-правовых актов, регламентирующих порядок исполнения наказаний, не связанных с тюремным заключением. Авторами проведен сравнительно-правовой анализ рассматриваемых наказаний, а также выявлены недостатки порядка их исполнения. На основании проведенного исследования предложены пути оптимизации законодательной регламентации порядка исполнения и практики применения наказаний в виде обязательных и исправительных работ.

Keywords: convict, type of punishment, compulsory work, correctional labor, correction, educational work.

The summary: In article the order of execution of punishments in the form of obligatory and corrective works taking into account the international legal recommendations and the principles of the criminal and executive right is investigated. The relevance of studying of the put perspective is confirmed by the conclusions drawn on the basis of the analysis of statistical data on criminal record in the Russian Federation for 2014-2017, problems of criminal and executive policy and also provisions of the international legal acts regulating an order of execution of the punishments which aren't connected with imprisonment. Authors have carried out the comparative and legal analysis of the considered punishments and also shortcomings of an order of their execution are revealed. On the basis of the conducted research ways of optimization of a legislative regulation of an order of execution and practice of application of punishments in the form of obligatory and corrective works are offered.

Современный этап развития российского государства характеризуется рядом преобразований в сфере противодействия преступности. Основными направлениями уголовно-правовой политики являются сокращение практики назначения наказаний в виде лишения свободы и увеличение объема применения уголовно-правовых мер, в том числе, наказаний, не связанных с изоляцией лица от общества, к осужденным, совершившим преступление впервые небольшой или средней тяжести, а также несовершеннолетним.

Анализ судебной практики свидетельствует о стабильном увеличении в общей массе количества осуждённых к обязательным и исправительным работам. Так, в 2014 г. к обязательным работам осуждено 22 211 человек, к исправительным работам – 6 580 человек, в 2015 году к обязательным работам – 74 047 человек, к исправительным работам – 60 794 человек, в 2016 году к обязательным работам – 141 092 человека, к исправительным работам – 51 689 человек, в 2017 году к обязательным работам – 128 279 человек, к исправительным работам – 54 753 человека [1]. При этом, также наблюдается рост количества несовершеннолетних, осужденных к указанным видам наказаний. Так, в 2015 году обязательные работы применялись к 3829 несовершеннолетним, исправительные работы – к 286 несовершеннолетним, в 2016 году обязательные работы – к 5580 несовершеннолетним, исправительные – к 327 несовершеннолетним, 2017 году обязательные работы – к 4 900 несовершеннолетним, а исправительные – к 314 несовершеннолетним[2].

Представленные статистические данные позволяют говорить о гуманизации правоприменительной деятельности в сфере применения наказания, что соответствует международно-правовым рекомендациям, изложенным в основных нормативно-правовых актах, таких как: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, Минимальные стандартные правила ОНН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) от 14 декабря 1990 г. и ряде других. Международно-правовая позиция заключается в поощрении разработки и активном применении альтернативных тюремному заключением мер, и систематической оценке практики их применения[3].

Увеличение практики назначения наказания в виде обязательных и исправительных работ напрямую свидетельствует о реализации указанной тенденции в РФ, поскольку порядок их исполнения не связан с изоляцией осужденных, а значит не приводит к прерыванию важных социальных связей, не требует значительной социальной адаптации и ресоциализации после отбытия наказания, а также затрат на их содержание.

Обязательные и исправительные работы согласно части 1 статьи 45 УК РФ назначаются только в качестве основных видов наказания. Их исполнение предполагает обязательное привлечение осужденного к труду. Рассматриваемые виды наказаний могут быть назначены как совершеннолетним, так и несовершеннолетним. Они исполняются уголовно-исполнительной инспекцией в районе места жительства осужденного.

Для понимания сущности обязательных и исправительных работ целесообразно провести их сравнительно-правовой анализ. Во-первых, обязательные работы заключаются в выполнении осужденным общественно полезных работ в свободное от основной работы или учебы время, а исправительные работы отбываются осужденным, имеющим основное место работы, - по основному месту работы, а осуждённым, не имеющим основное место работы, - в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительной инспекцией, в районе его места жительства. Во-вторых, разнится срок и продолжительность исполнения данных видов работ. В-третьих, обязательные работы,

в отличие от исправительных работ, выполняются осужденным на безвозмездной основе. С заработной платы последнего в период отбывания исправительных работ взымается удержание в доход государства, размер которого определяется судом в пределах от 5 до 20 %. В-четвертых, обязательные работы всегда отбывают реально, в то время как исправительные работы могут быть назначены условно. В-пятых, при отбывании исправительных работ осужденному может предоставляться ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 18 календарных дней. Предоставление отпуска при отбывании осужденным обязательных работ не приостанавливает отбывание наказаний.

Несмотря на то, что обязательные и исправительные работы назначаются довольно часто, сравнительно-правовой анализ представленных видов наказаний позволил выявить ряд противоречий, затрудняющих их исполнение.

Прежде всего, это несовершенство законодательной конструкции порядка исполнения и отбывания наказания в виде обязательных и исправительных работ. Так, в п. 56 Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества, утвержденной приказом Минюста РФ от 20 мая 2009 г. № 142 (далее: Инструкции) к случаям злостного уклонения относится невыход на обязательные работы без уважительных причин и нарушение трудовой дисциплины[4]. Однако подобные действия в соответствии с ч. 1 ст. 29 УИК РФ представляют собой нарушения порядка и условий отбывания наказания в виде обязательных работ и влекут предупреждение нарушителя об ответственности. Содержание злостного уклонения раскрывается в ч. 1 ст. 30 УИК РФ, где предусмотрено, что злостно уклоняющимся от отбывания наказания в виде обязательных работ признается осужденный: а) более двух раз в течение месяца не вышедший на обязательные работы без уважительных причин; б) более двух раз в течение месяца нарушивший трудовую дисциплину; в) скрывшийся в целях уклонения от отбывания наказания. В случае злостного уклонения от отбывания обязательных работ, они заменяются судом принудительными работами или лишением свободы. Изложенное свидетельствует о необходимости внесения изменений в содержание п. 56 указанной Инструкции посредством замены понятие «злостного уклонения» на «уклонение осужденного от отбывания наказания».

Нуждаются в согласовании положения, предусмотренные ч. 3 ст. 49 УК РФ и п. 60 указанной Инструкции. Часть 3 ст. 49 УК РФ закрепляет обязанность суда заменять наказание в виде обязательных работ в случае злостного уклонения от его отбывания. Однако, исходя из содержания п. 60 Инструкции, можно сделать вывод о возможности отказа судом в замене обязательных работ другим видом наказания. Практика свидетельствует, что такие исключительные случаи могут возникать, например, при злостном уклонении несовершеннолетнего от отбывания обязательных работ, поскольку принудительные работы этой категории осужденных не назначаются, а возможность назначения наказания виде лишения свободы также существенно ограничена положениями, предусмотренными ч. 6 и 6^1 ст. 88 УК РФ. Учитывая изложенное, целесообразно в ч. 3 ст. 49 УК конкретизировать все обстоятельства, позволяющие суду отказывать в замене обязательных работ другими видами наказания. Это существенно ограничит судебный произвол и определит рамки судебного усмотрения в указанном вопросе. Подобные рекомендации актуальны и для ч. 4 ст. 50 УК РФ.

А п. 55 указанной Инструкции необходимо расширить перечень деяний, составляющих нарушения осужденным к обязательным работам порядка и условий отбывания наказания, следующим: появление на рабочем месте в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения. Целесообразность такого дополнения обусловлена масштабами распространенности заболевания алкоголизмом, наркомании и токсикомании в РФ, в особенности, среди осужденных, а также опасностью последствий нарушения трудовой дисциплины.

Требует унифицированного подхода законодательная регламентация начала срока отбывания исправительных работ. Так, в п. 82 указанной Инструкции им признается день выхода осужденного на работу. Данное положение противоречит ч. 2 ст. 42 УИК РФ, где предусмотрено, что начало срока отбывания исправительных работ осужденным дифференцировано в зависимости от наличия у него основного места работы либо его отсутствия. С учетом изложенного и понимания юридической силы анализируемых нормативно-правовых актов, требует пересмотра положения п. 82 Инструкции в соответствии с ч. 2 ст. 42 УК РФ.

Кроме того, законодателем не предусмотрен специальный порядок формирования

рабочих мест для осужденных к исправительным работам. На практике нередко встречаются случаи, когда работодатели, чьи организации включены в перечень мест для отбывания наказания в виде исправительных работ решением органов местного самоуправления, отказывают осужденным в приеме на работу. В тоже время органы местного самоуправления порой не во всех случаях согласуют с самими работодателями включение их в соответствующий документ[5].

Проблематично исполнение наказания в виде исправительных работ исключительно по месту жительства осужденного, поскольку на огромной территории РФ достаточно много мелких населенных пунктов, где сложно трудоустроить осужденного на период отбывания наказания, особенно в условиях высокого уровня безработицы в стране.

Анализ положений УИК РФ и, в частности, главы 4 УИК РФ «Исполнение наказания в виде обязательных работ» позволяет констатировать отсутствие законодательной регламентации порядка проведения воспитательной работы с осужденными. Применительно к исправительным работам в ч. 3 ст. 39 УИК РФ лишь называется орган, осуществляющий воспитательную работу. До настоящего времени в УИК РФ не конкретизированы порядок, основные направления воспитательного воздействия на осужденных и особенности взаимодействия уголовно-исполнительной инспекции с администрацией организации, где трудится последний. В названной Инструкции[6] этому вопросу также не уделено должного внимания. Изложенное свидетельствует о необходимости законодательной регламентации порядка проведения воспитательной работы с осужденными к обязательным и исправительным работам, в том числе расширенного понимания субъектов, осуществляющих такую работу. В ее осуществлении целесообразно участие не только уголовно-исполнительной инспекции, но и администрации учреждения, где трудится осужденный, а также органов самоуправления, общественных и религиозных организаций и объединений граждан. Четкое распределение обязанностей всех субъектов, оказывающих воспитательное воздействие на осужденного, в УИК РФ будет способствовать их точному исполнению.

Подводя итог, необходимо подчеркнуть положительную тенденцию увеличения применения наказаний в виде обязательных и исправительных работ. Вместе с тем, повышению эффективности этого процесса будет способствовать реализация вышеуказанных предложений по оптимизации законодательной регламентации порядка и условий применения рассматриваемых видов наказаний в уголовном и уголовно-исполнительном законодательстве РФ.

---

[1] № 10.1 Отчет о числе привлеченных к уголовной ответственности и видах уголовного наказания / Сводные статистические данные о состоянии судимости в России за 2014-2017 года. Данные судебной статистики [Электронный ресурс] // http://www.cdep.ru/index.php?id=5 (дата обращения: 20.04.2018 г.)

[2] № 12 Отчет об осужденных, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте. Сводные статистические данные о состоянии судимости в России за 2015-2017 года. Данные судебной статистики [Электронный ресурс] // http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4477 (дата обращения: 20.04.2018 г.)

[3] Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила) от 14 декабря 1990 года. (Приняты Резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс»; *URL:* http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tokyo_rules.shtml (дата обращения 02.04.2018 г.).

[4] Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: утвержденная приказом Министерства Юстиции РФ от 20 мая 2009 года № 142 (с изм. и допол. на 22.08.2014г.) // [Электронный ресурс] // http://docs.cntd.ru/document/902163467 (дата обращения: 20.04.2018 г.).

[5] Гарнаев Р.Н., Зарипов Р.Р., Шайхисламов Р.З. Проблемы исполнения наказаний в виде обязательных и исправительных работ в юридической практике // Казанский педагогический журнал. 2015. №3 (110). С. 194.

[6] Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: утвержденная приказом Министерства Юстиции РФ от 20 мая 2009 года № 142 (с изм. и допол. на 22.08.2014г.) // [Электронный ресурс] // http://docs.cntd.ru/document/902163467 (дата обращения: 20.04.2018 г.).

Список цитируемой литературы:

1. № 10.1 Отчет о числе привлеченных к

The list of the quoted literature:

1. No. 10.1 the Report on number the brought to trial

уголовной ответственности и видах уголовного наказания / Сводные статистические данные о состоянии судимости в России за 2014-2017 года. Данные судебной статистики [Электронный ресурс] // http://www.cdep.ru/index.php?id=5 (дата обращения: 20.04.2018 г.)

2. № 12 Отчет об осужденных, совершивших преступление в несовершеннолетнем возрасте. Сводные статистические данные о состоянии судимости в России за 2015-2017 года. Данные судебной статистики [Электронный ресурс] // http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4477 (дата обращения: 20.04.2018 г.)

3. Гарнаев Р.Н., Зарипов Р.Р., Шайхисламов Р.З. Проблемы исполнения наказаний в виде обязательных и исправительных работ в юридической практике // Казанский педагогический журнал. 2015. №3 (110).

and types of criminal penalty / Summary statistical data on a condition of criminal record in Russia for 2014-2017. Data of judicial statistics [Electronic resource]//http://www.cdep.ru/index.php? id=5 (date of the address: 20.04.2018)

2. No. 12 the Report on the convicts who committed a crime at minor age. Summary statistical data on a condition of criminal record in Russia for 2015-2017. Data of judicial statistics [Electronic resource]//http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4477 (date of the address: 20.04.2018)

3. Garnayev R.N., Zaripov R.R., Shaykhislamov R.Z. Problems of execution of punishments in the form of obligatory and corrective works in legal practice//the Kazan pedagogical magazine. 2015. No. 3 (110).

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

РЕАЛИЗАЦИЯ ТЕОРИИ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

REALIZATION THEORY OF PUBLIC RELATIONS IN PRACTICE

Лупарев Е.Б.,

д.ю.н., профессор, академик

Евразийской академии административных наук

заведующий кафедрой административного и финансового права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Luparev E.B.,

doctor of law, professor,

academician Eurasian Academy of Administrative Sciences,

head of the administrative and financial law Federal HPE

«Kuban State University»

Ключевые слова: теория публичных правоотношений, теория административных правоотношений, правоприменительная практика, судебная практика, административная практика.

Аннотация: Статья посвящена проблематике реализации общей теории публичных правоотношений в судебной и внесудебной правоприменительной практике. Автор ставит задачу распознать взаимное влияние теоретических постулатов и реальной юридической действительности с учетом достижений общей теории права, теорий отраслевых юридических наук и сложившихся стереотипов их применения. Делается попытка определить баланс приоритетов теоретического и сложившегося практического свойства для целей эффективной защиты публичных и личных интересов в демократическом государстве..

Keywords: theory of public relations, theory of administrative legal relations, law enforcement, litigation, administrative practice.

The summary: the article is devoted to the issues of realization of general theory of public relations in the judicial and extrajudicial enforcement practice. The author seeks to recognize the mutual influence of theoretical postulates and real validity, taking into account the achievements of the general theory of law, theories of branch of legal sciences and the portrayal of their application. Attempts to determine the balance of priorities in the field of theoretical and practical situation for the purposes of the effective protection of public and private interests in a democratic State..

Существуют явления, без которых любая наука теряет ту относительную теоретическую стройность, которая собственно и характеризует ту или иную совокупность знаний как науку. В правовой науке к таковым явлениям вне всяких сомнений можно отнести теорию правоотношений. Феномен правоотношений состоит в том, что они выражают собой некую связующую систему, включающую в себя право в его объективном и субъективном понимании. С уверенностью можно говорить о том, что правоотношения играют первостепенную (хотя и не всеобъемлющую) роль в механизме правового регулирования. Без правоотношений право теряет свой практический смысл, трансформируясь в некую умозрительную

конструкцию пусть и имеющую своего материального носителя. Право лишь тогда становится реальным элементом общественной жизни, когда выступает в качестве элемента системы, опосредуя собой взаимоотношения людей вне зависимости от того, представляют ли эти люди лично себя, организацию, государство, муниципальное образование. Конечно не все социальные отношения являются правовыми. традиционно считается, что правовому регулированию подвержены лишь те общественные отношения, которые имеют наиболее важное с точки зрения государства значение. Порой трудно понять, какие именно общественные отношения носят приоритетный характер на данном этапе общественного развития, так как отсутствует общепринятая в человеческом обществе абсолютная система ценностей, хотя попытки формулирования некоей системы общечеловеческих ценностей имеют место быть[1]. Как существуют противоречия между меньшинством и большинством, так существуют и противоречия между государством в целом и отдельными людьми, их объединениями. Правоотношения как раз и являются выражением того уровня компромисса, который существует между людьми в обществе в самых разнообразных сочетаниях социальных связей.

По большому счету право в любом его понимании есть субъективный феномен, хотя попыток теоретической объективизации его (как совокупности норм) сколько угодно[2]. Право приходит и уходит с государством, а социальные связи между людьми остаются, на смену одному правовому регулированию может приходить другое. Это значит, что объективными являются социальные связи между людьми, а как эти связи регулировать – элемент субъективного восприятия людьми характера и значения социальных связей. Таким образом, по мнению А.В. Мицкевича значение правоотношений состоит в том, что они, исходя не только из нормативного, но и из социологического видения права составляют «его необходимый, а иногда и исходный элемент»[3]. Конечно, хотелось бы заметить, что исходным элементом права правоотношения быть не могут, таковыми являются социальные отношения, без наличия которых право теряет свой социальный смысл. Налицо симбиоз объективного права и социальных отношений в рамках правоотношений. Социальные отношения могут существовать и без права. В свою очередь памятники права существуют в историко-правовой науке и без тех отношений, которые они регулировали, что не умаляет значение памятников права для целей современного правового регулирования.

Равное значение социальных отношений и права в правоотношениях имеет значение как с точки зрения методологии исследования правоотношений, так и с точки зрения законодательной практики. Это выражается в том, что в теории необходимо исследовать не только сами правовые нормы, регулирующие общественные отношения, но и сами общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования. Можно конечно заявить, что такого рода методика исследования правоотношений безгранично расширит предмет соответствующей отраслевой юридической науки. Но как можно, например, принимать законы в сфере экономики, не зная закономерностей экономического развития? Означает ли это, что соответствующая отраслевая правовая наука должна вторгаться в изучение предмета, который изучается экономистами, политологами, социологами, управленцами и т.д.? Современная юридическая теория и практика не даёт однозначного ответа на этот вопрос. Как только речь заходит о противоправном поведении, не возникает вопроса исследовать или не исследовать противоправность как явление в рамках юридической науки. Если же речь заходит об управленческих или экономических отношениях, то в рамках юридической науки они изучаются до определённого предела. Предел этот определяется целесообразностью правового регулирования на основе выработанной управленческой или экономической теории. Зачастую никто не задаётся вопросом, а адекватна ли сложившимся общественным отношениям та самая управленческая или экономическая теория, которая взята за основу правового регулирования? В последнее время (90-е годы 20 века – начало 21) можно наблюдать две взаимоисключающие тенденции в юридической науке. С одной стороны – это уход от изучения, например, управленческих отношений как таковых. Из наименования специальностей научных работников по юриспруденции даже исчезло упоминание о государственном управлении. Естественно, что изучение экономических закономерностей есть прерогатива экономической науки. Получается, что учёный-юрист обречён лишь пользоваться достижениями соответствующих наук? Похоже, что не все согласны с таким положением вещей. Свидетельством тому является появление работ в рамках, которых исследуются вопросы на стыке права, власти и экономики[4] - и это вторая тенденция, о которой нельзя не сказать.

Юрист во многом схож с философом, обобщая достижения других наук для целей правового регулирования и правоприменительной практики. Соответственно о наибольшей степени обобщения речь может идти в рамках общей теории правоотношений, которая с одной стороны создает основу для теорий отраслевых правоотношений, а с другой – использует достижения отраслевых теорий для собственного развития[5].

Теория правоотношений перестала быть «вещью в себе», а стала оказывать активное влияние на конкретные общественные отношения. Достаточно ознакомиться с некоторыми актами Конституционного Суда Российской Федерации, чтобы убедиться, что теоретический инструментарий теории правоотношений становится языком источников права[6]. Конечно, в большей степени речь в данном случае идёт об отраслевых теориях правоотношений. Так, например, в Постановлении Конституционного Суда от 27 апреля 2001 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, жалобами открытых акционерных обществ «АвтоВАЗ» и «Комбинат «Североникель», обществ с ограниченной ответственностью «Верность», «Вита - Плюс» и «Невско-Балтийская транспортная компания», товарищества с ограниченной ответственностью «Совместное российско-южноафриканское предприятие «Эконт» и гражданина А.Д. Чулкова»[7], Определении Конституционного Суда РФ от 12 мая 2006 г. № 167-О «По жалобе гражданина Кириллова Владимира Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 статьи 15 Таможенного кодекса Российской Федерации»[8] вводится ранее легально не применявшееся понятие «таможенные правоотношения». И это тот случай, когда теоретические воззрения судей Конституционного Суда РФ нашли свою реализацию в пусть и «негативном»[9], но законотворчестве. Складывающаяся прецедентная практика Конституционного Суда РФ меняет десятилетиями складывавшееся представление о том, что теоретические воззрения имеют значение лишь для целей обучения или юридической политики (уголовной, административной, налоговой и т.д.), а для практики необходима конкретика. С учетом современного состояния правового регулирования таможенной сферы, которое носит приоритетно наднациональных характер в связи с вступлением в силу Таможенного кодекса Евразийского экономического союза[10], можно сказать, что Конституционный суд РФ предвосхитил качественно новый этап обособления таможенного права от права административного.

Терминология теории правоотношений активнее стала использоваться и в административной практике (прежде всего в подзаконном административном нормотворчестве). Например, ФТС РФ, определяя объект административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.25 КоАП РФ в своём письме от 27 декабря 2005 г. № 01-06/46464 «О направлении методических рекомендаций по квалификации нарушений валютного законодательства»[11] указывала, что под ним (объектом) понимаются *публичные правоотношения* (курсив мой – Е.Л) по реализации единой государственной валютной политики, устойчивости валюты Российской Федерации и стабильности внутреннего валютного рынка Российской Федерации.

Казалось бы, возврат к классическому римскому принципу деления права на публичное и частное, проистекающему из ст.1 Титула I Книги первой Дигестов или пандектов Юстиниана должен повлечь деление всех типов правоотношений на публичные и частные. Причем, от этого напрямую зависят процессуальные особенности разрешения соответствующих споров в судах. В случаях, когда правоотношения в «чистом виде» не являются публичными, предлагается исковой способ защиты права. В частности, об этом речь идет в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»[12].

Но отечественный законодатель не всегда четко придерживается деления права на частное и публичное, по крайней мере, с точки зрения соотнесения способов защиты права или порядка реализации обязанности с материальной природой норм. Типичным примером в этом смысле является налоговое законодательство. Финансовые правоотношения возникают и развиваются в сфере финансовой деятельности государства и муниципальных образований[13]. В свою очередь административные правоотношения возникают в сфере государственного управления. Важно определить, как соотносятся между собой два вида властной деятельности: государственное управление и финансовая деятельность государства и муниципальных образований. Даже на первый взгляд нетрудно заметить, что оба эти вида деятельности очень тесно соприкаса-

ются. Необходимо выделить то общее, что их объединят и те особенности, которые характеризуют специфику каждого, тем более, что «в начале 90–х годов была предпринята попытка (либо сознательная, либо в связи с незнанием многих аксиом административного права) замены термина «государственное управление» на понятие «исполнительная власть»[14].

Государственное управление по своему объему более широкое понятие, чем финансовая деятельность. Однако, «публичный характер каких-либо правовых отношений определяется в конечном счёте степенью связанности данного правоотношения общественным разделением труда и регулируемым правом интересами государственно организованного общества»[15]. Если учесть, что такого рода интересы общества могут быть весьма многообразны, то напрашивается вывод о том, что, некоторые виды правоотношений, связанных с налогами можно отнести не только к публичным правоотношениям, ибо публичный интерес по-разному отражается в разных отраслях права[16]. Достаточно отметить, что помимо административного права публичные интересы могут защищаться и посредством конституционной юстиции[17]. Другими словами, государственная управленческая деятельность явление достаточно подвижное, и порой охватывает явления на правовое регулирование которых «претендуют» и иные, нежели административное, отрасли права. обороноспособности и безопасности страны, а также использования финансовых ресурсов для деятельности государственных органов[18].

Подытоживая заметим, что хотя отечественный правоприменитель и использует в соответствующих актах отдельные положения теории публичных правоотношений, делает он это порой непоследовательно, что является следствием малоизученности пограничных между публичными и частными правоотношениями сфер знания, а именно комплексных и межотраслевых правоотношений.

---

[1] См. напр.: Селиванова Е.А. Проблемы формирования системы общечеловеческих ценностей у будущих работников социальной сферы // Социально-экономические аспекты развития современного общества: межвузовский сборник научных трудов. Рязань. Первопечатникъ. 2017. С. 211-216; Михайлов С.В. Правовые ценности. Автореф. кандид. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011

[2] См. напр.: Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования). Дисс. канд. юрид. наук. Воронеж. 2007. С. 7.

[3] Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. редакцией В.С. Нерсесянца. М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА М., 1999. С. 369.

[4] См.: Прокошин В.А. Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики. М., 2000. 469 с.

[5] Типичным примером влияния отраслевой теории на общую теорию правоотношений можно считать диссертацию А.Б. Зеленцова «Теоретические основы правового спора» // Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. М., 2005. 42 с.

[6] О.В. Борисова, анализируя правовые позиции Конституционного Суда РФ по налоговым спорам отмечает, что «в данном процессе Конституционный Суд РФ анализирует достижения конституционно-правовой и налоговой доктрин, корректирует их и наполняет новым содержанием, вкраивает новые принципы в ткань правовой системы путем закрепления в своих юридически обязательных правовых позициях по налоговому спору», см.: Борисова О.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2007. С. 21.

[7] Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2409.

[8] Собрание законодательства РФ. 2006. № 32.Ст. 3586.

[9] О роли Конституционного Суда РФ как «негативного законодателя» см.: Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: ООО «Виктор-Медиа», 2006. С. 73.

[10] Официальный сайт Евразийского экономического союза [Электронный ресурс] // http://www.eaeunion.org/, 12.04.2017; http://www.pravo.gov.ru. (09.01.2018)

[11] Таможенный вестник. 2006. № 4.

[12] Российская газета. 2016. 3 ноября.

[13] См.: Карасева М.В. Финансовое правоотношение. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 49.

[14] См.: Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998. С. 189.

[15] Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002. С. 11.

[16] По этому поводу высказывается, в частности Ю.А. Тихомиров (см.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998. С.80-81; Он же. Публичное право. М.: БЕК., 1995. С. 53-80).

[17] См.: Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Бек., 1998. 462 С.

[18] Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юристъ, 2000. С. 27.

Список цитируемой литературы:

1. Борисова О.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по налоговым спорам. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., – 2007.
2. Бондарь Н.С. Конституционализация социально-экономического развития российской государственно-сти (в контексте решений Конституционного Суда РФ). – М.: ООО «Виктор-Медиа», 2006
3. Дёмин А.А. Административное право Российской Федерации: Учебное пособие. М.: Зерцало-М, 2002.
4. Зеленцов А.Б. Теоретические основы правового спора. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., - 2005.
5. Карасева М.В. Финансовое правоотношение. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.
6. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М.: Бек., 1998
7. Михайлов С.В. Правовые ценности. Автореф. кандид. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011
8. Никольская А.А. Административные процедуры в системе публичного управления (проблемы административно-правового регулирования). Дисс. канд. юрид. наук. Воронеж, 2007.
9. Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов. Под общ. редакцией В.С. Нерсесянца. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА М, - 1999.
10. Прокошин В.А. Право, власть и жизнеобеспечение народа: основы новейшей камералистики. - М., 2000
11. Селиванова Е.А. Проблемы формирования системы общечеловеческих ценностей у будущих работников социальной сферы // Социально-экономические аспекты развития современного общества: межвузовский сборник научных трудов. Рязань. Первопечатникъ. 2017. С. 211-216;
12. Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник: В 2 ч. Ч. 1. История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж: Изд-во ВГУ, 1998.
13. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М., 1998.
14. Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2000.

The list of the quoted literature:

1. Borisova O.V. Legal positions of Constitutional Court of the Russian Federation on tax disputes. Kategе. DICs. Cand. legal. Sciences. -M.-2007.
2. Bondar N.S. Constitutionalisation of the socio-economic development of the Russian public-STI (in the context of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation). -M.: OOO "Victor-media, 2006
3. Demin A.A. Administrative law of the Russian Federation: textbook. M.: Zercalo, 2002.
4. Zelentsov A.b. Theoretical basis of legal dispute. Kategе. DICs. Dott. legal. Sciences. -M., 2005.
5. Karaseva M.V. Financial relations. -M.: IZD-vo NORMA, 2001.
6. Kryazhkov V.A., Lazarev L.V. Constitutional justice in the Russian Federation. M.: Beck.,
7. Mikhailov S.V. Legal values. Kategе. Candide. legal. Sciences. Rostov-na-Donu, 1998
8. Nikolskaya A.A. Administrative procedures within the system of public administration (administrative-legal regulation issues). DICs. Cand. legal. Sciences. Voronezh, 2007.
9. The problem of the general theory of law and State. Textbook for high schools. Under Gen. edited by V.S. Nersesjanca. -M.: Izd. Group of standard INFRA m, 1999.
10. Prokoshin V.A. Right, power and livelihood of the people: foundations of the latest kameralistiki. -M., 2000
11. Selivanova E.A Universal values for future social workers//socio-economic aspects of development of modern society: intercollegiate scientific papers. Ryazan. Pervopechatnik. 2017.211-216;
12. Starilov Yu.N. Administrative law: Tutorial: 2:00 h. 1. History. Science. The subject. Norm. Voronezh: IZD-vo VSU, 1998.
13. Tikhomirov Y.A. Course of administrative law and process. M., 1998.
14. Finance: textbook/Otv. Ed. N.I. Himicheva. -M.: Jurist, 2000.

О ПЕРСПЕКТИВАХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ (МУНИЦИПАЛЬНОЙ) СЛУЖБЫ

ABOUT THE PROSPECTS OF DIGITAL TRANSFORMATION PUBLIC (MUNICIPAL) SERVICE

Добробаба М.Б.

доктор юридических наук, доцент,

доцент кафедры административного и финансового права

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Dobrobaba M.B.,

doctor of jurisprudence, associate professor,

associate professor of the administrative and financial law

Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: государственное управление, государственная (муниципальная) служба, цифровая трансформация, цифровизация государственного управлении, искусственный интеллект, кибербезопасность, информационная безопасность, кибергигиена, электронные документы, обучение государственных служащих, дистанционное обучение.

Аннотация: Данная статья посвящена одному из направлений Федерального проекта «Цифровое государственное управление» – цифровой трансформации государственной (муниципальной) службы. Автор выявляет как вероятные положительные последствия внедрения цифровых технологий и платформенных решений в государственное управление, так и проблемы, возникновение которых обусловлено цифровой трансформацией государственной (муниципальной) службы, предлагает варианты и способы «смягчения» негативных последствий такой цифровизации.

Keywords: public administration, public (municipal) service, digital transformation, digitalization of public administration, artificial intelligence, cybersecurity, information security, cyber-hygiene, electronic documents, training of civil servants, distance learning.

The summary: This article is devoted to one of the directions of the Federal project "Digital public administration" – digital transformation of the state (municipal) service. The author reveals both the likely positive consequences of the introduction of digital technologies and platform solutions in public administration, and the problems that arise due to the digital transformation of the state (municipal) service, offers options and ways to "mitigate" the negative consequences of such digitalization.

Вступление России в эпоху цифровой экономики, что было констатировано Стратегией развития информационного общества[1], обусловило усиление роли информационных технологий в развитии системы государственного управления. Современные подходы к реформированию государственного управления, наряду с другими направлениями, включают в себя концепцию «электронного правительства» на всех уровнях власти: федеральной, региональной и муниципальной, которая, наряду с другими направлениями, включает и цифровую трансформацию государственной (муниципальной) службы посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений[2].

Как отметили разработчики доклада Центра стратегических разработок (ЦСР) Алексея Кудрина, нынешняя система государственного управления нуждается в цифровой трансформации, что подразумевает переход к новой системе «Государство как платформа»[3]. Система государственного управления должна будет действовать как передовая IT-корпорация. Это приведет к ряду принципиальных изменений, в результате которых на государственной службе: разовьется «цифро-

вой менталитет»: принятие цифровой реальности, умение в ней эффективно работать, цифровые навыки и персональное развитие; возникнет единая цифровая платформа взаимодействия для государственных служащих, бизнеса и граждан; предиктивный анализ и искусственный интеллект станет помощником для выполнения рутинных операций, осуществления контрольно-надзорных функций.

Речь идёт об «интеллектуальных агентах – программных системах, работающих на основе искусственного интеллекта. В свою очередь, государственные служащие сфокусируются на выводах, а не на рутине. Их деятельность будет направлена на решение более сложных задач, требующих политических решений или «человеческого» подхода, которыми должны заниматься специально подготовленные профессионалы.

При этом обеспечение цифровой трансформации государственной (муниципальной) службы посредством внедрения цифровых технологий и платформенных решений является одной из целей национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации»[4], реализация которого возложена на Правительство Российской Федерации.

Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации, на базе которого функционирует проектный офис программы «Цифровая экономика», разработан Федеральный проект «Цифровое государственное управление»[5]. В качестве задач и результатов проекта, связанных с цифровой трансформацией государственной (муниципальной) службы, названы:

1. создание и обеспечение функционирования центра компетенций по реализации задач федерального проекта «Цифровое государственное управление»;

2. обеспечение ведомственного (СЭД) и межведомственного (МЭДО) электронного документооборота с применением электронной подписи;

3. обеспечение условий для автоматизированной поддержки принятия решений;

4. обеспечение с использование современных технологий цифрового характера нормотворческого процесса;

5. обеспечение координации реализации мероприятий в рамках цифровой трансформации государственного и муниципального управления в федеральных органах исполнительной власти и субъектах Российской Федерации;

6. массовая подготовка сотрудников органов власти и органов местного самоуправления цифровым навыкам и технологиям;

7. обеспечение доступа к инфраструктуре цифрового государства с использованием отечественной мобильной ОС;

8. оснащение органов государственной власти типовым автоматизированным рабочим местом госслужащего;

9. центр хранения электронных документов с соответствующей инфраструктурой (организация, обеспечивающая постоянное хранение электронных документов государственных органов и организаций) (ЦХЭД);

10. централизация/оптимизация работы с кадровыми документами, упрощение/ускорение/унификация кадровых процедур;

11. обеспечение надежного хранения кадровых документов в электронном виде;

12. повышение качества кадрового учета госслужащих (позволяющего, в том числе оперативно передавать данные между госорганами), защищенности данных, формирование единого информационного ресурса о кадровом составе госслужбы (т.к. мастер-данные находятся в ЕИСУКС);

13. обеспечение прозрачности кадрового учёта государственных служащих и сотрудников подведомственных органам государственной власти учреждений;

14. исключение затрат на создание, эксплуатацию и развитие кадровых информационных систем государственных органов, снижение нагрузки на ведомственные вычислительные мощности;

15. снижение затрат на персонал сопровождения кадровых процессов в госорганах;

16. создание цифровой экосистемы в области правовой информатизации Российской Федерации, в которой правовые нормативные акты органов власти Российской Федерации в цифровом виде являются основополагающим в различных сферах жизнедеятельности общества, граждан и организаций, обеспечивающей эффективное взаимодействия (включая международное) юридических и физических лиц с государством на различных уровнях власти.

Анализ данного проекта позволяет утверждать, что он содержит внушительный ряд по сути революционных предложений, реализация которых позволит исключить затраты на создание, эксплуатацию и развитие кадровых информационных систем государственными органами, снизить нагрузки на ведомственные вычислительные мощности и сни-

зить затраты на персонал сопровождения кадровых процессов в государственных органах[6].

Так, внедрение проекта цифровой трансформации государственной (муниципальной) службы позволит создать условия, при которых существенную часть деятельности рядовых сотрудников системы публичного управления при ее цифровизации, включая всю рутинную работу, а также обеспечение выполнения контрольно-надзорных функций, смогут взять на себя «интеллектуальные агенты», что освободит принятие решений в данной сфере от отрицательного влияния человеческого фактора, исключит коррупционную емкость и возможность других злоупотреблений. Сложные же задачи, требующие политических решений либо «человеческого» подхода, будут решаться немногочисленным контингентом высокопрофессиональных, специально подготовленных сотрудников.

Совершенно очевидно, что реализация многих из предложенных мер, направленных на цифровую трансформацию государственной (муниципальной) службы, наряду с положительными моментами, несомненно, вызовет и ряд проблем. Прежде всего, сами чиновники, как многочисленная социальная группа, вряд ли готовы к предстоящим изменениям. Речь, в первую очередь, идёт о значительном сокращении численности аппарата государственных (муниципальных) органов, необходимости их переобучения.

В идеале государственный аппарат превратится в малочисленную и высокопрофессиональную службу, обеспечивающую наиболее сложные функции и профессионально работающую с автоматизированными системами. Однако, в условиях, когда значительная часть населения страны испытывает сложности с трудоустройством, подобное реформирование может встретить негативную реакцию среди чиновников.

Согласно исследованиям, в ближайшие 10–20 лет перестанет существовать около 50 % профессий[7]. Именно поэтому, как отмечают разработчики доклада международной консалтинговой компании The Boston Consulting Group (BCG), необходимо заранее проводить продуманную политику в сфере образования, разрабатывать комплексные программы переквалификации кадров и непрерывного обучения[8].

Применительно к государственным (муниципальным) служащим выход из данной ситуации может быть связан с возможностью перепрофилирования бывших чиновников в штат сотрудников, обеспечивающих бесперебойную работу государственной цифровой системы, так называемых государственных системных администраторов или даже их перехода в киберполицию[9]. Однако вряд ли это позволит полностью решить проблему трудоустройства всех высвобождаемых в результате сокращения государственного аппарата служащих.

Что касается обучения и переподготовки государственных (муниципальных) служащих, немногие из них уже обладают цифровыми компетенциями, поскольку в ИТ-сфере базового уровня компьютерной грамотности служащему будет явно недостаточно, а значит, для того, чтобы обеспечивать функционирование и совершенствование интеллектуальных систем и подготовку правил для их работы, потребуется приход как на публичную службу, так и в команды, производящие цифровую трансформацию, людей с новыми компетенциями и носителей новой организационной культуры. Для смягчения же «культурного шока» и перестройки государственных служащих, начинавших работу вне цифровой эпохи, будет необходимо обеспечить их обучение[10].

Современный сотрудник государственного органа должен знать основы информационной безопасности, законодательства об электронной подписи, разбираться в вопросах электронного документооборота. Подобные требования распространяются как на действующих государственных служащих, так и на кандидатов, претендующих на замещение вакантных должностей государственной службы, что уже сейчас приводит к существенному расширению перечня вопросов, в которых служащий должен быть компетентен и обусловливает внесение изменений в Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих[11].

Следствием цифровизации государственного управления станет электронное обучение государственных служащих[12]. И дело не только в экономических причинах, связанных с тем, что сокращение расходов на обучение, затронувшее многие государственные органы, не позволяет им проводить в очной форме мероприятия обучения часто и для широких масс своего персонала, тем более для подготовки граждан, только состоящих в кадровых резер-

вах государственных органов и не являющихся еще государственными служащими. Распространению электронного обучения среди государственных органов в немалой степени способствовал жёстко заданный Президентом РФ вектор на внедрение новых образовательных практик и распространение технологий e-learning в государственном секторе, обозначенный в Указе Президента РФ от 11 августа 2016 г. № 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016-2018 годы»[13].

Системы дистанционного обучения для государственных гражданских служащих уже активно применяются в Республике Дагестан, в Липецкой, Вологодских, Калужской, Ульяновской областях и ряде других регионов России. Примечательно, что в Республике Башкортостан в 2018 г. открылся портал электронного обучения государственных служащих.

Перенимая опыт компании «Газпром нефть», которая создала и активно развивает общекорпоративную Систему управления знаниями и инновациями (СУЗИ), в Санкт-Петербурге создан Межрегиональный ресурсный центр (МРЦ)[14], который непрерывно расширяется, актуализируется и технически совершенствуется. В настоящее время центр работает над геймификацией процессов обучения и обмена знаниями, созданием форумов, блогов и чатов для госслужащих, которые позволят им самостоятельно формировать свои профессиональные сообщества. Планируется в базу знаний добавить модуль «Электронная библиотека», что позволит всем пользователям получить доступ к электронному каталогу МРЦ и внешним электронным библиотекам.

На федеральном уровне показателен пример развития портала «Госслужба» (https://gossluzhba.gov.ru/), на котором создана возможность для предварительного электронного тестирования кандидатов на государственную службу. Среди задач портала – открытие массовых курсов самоподготовки и самих государственных служащих.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 (ред. от 05.03.2018)[15] на базе инфраструктуры федеральной государственной информационной системы «Федеральный портал государственной службы и управленческих кадров» создана федеральная государственная информационная система «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации», за которой закреплён статус базовой кадровой информационной системы на гражданской службе.

Интресно, что пилотная версия Портала была размещена в сети Интернет 1апреля 2009 года, который за годы функционирования смог положительно позиционировать себя в качестве важного средства информационного обеспечения системы государственной службы Российской Федерации.

Статистика деятельности Портала показывает, что по состоянию на 11 октября 2018 г. зарегистрировано 9 183 793 посещений; среднее количество посетителей за последнюю неделю - 124 455; количество граждан, разместивших анкету - 112 582[16]. По состоянию на 28 декабря 2017 года количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров, составляет 1893 человек; количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляет 8615 человека[17]. Представленная статистическая информация, на наш взгляд, свидетельствует о востребованности и функциональности Портала в информационном обществе.

Важно учитывать, что система государственной гражданской службы включает в себя не только федеральную службу, но и государственную гражданскую службу субъектов Российской Федерации[18], соответственно и цифровая трансформация государственной службы должна осуществляться не только на федеральном, но и на региональном уровнях. Вместе с тем, несмотря на значительное сокращение разрыва, регионы всё ещё серьёзно отстают от Москвы в цифровой среде[19].

Факторами, влияющими на цифровое неравенство, являются: а) недостаток квалифицированных кадров и необходимость корректировок в образовательных программах; б) недостаток финансирования; в) наличие цифрового неравенства; г) процесс постепенного формирования новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития цифровых технологий, еще не закончился в большинстве регионов. В связи с этим 24 октября 2018 г. Президент РФ подписал протокол заседания Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам, поручив Правительству детализировать показатели нацпроектов до уровня регионов[20]. Уделяя внимание кадровому обеспечению, Правительству РФ до 1 апреля 2019 года поручено при необходимости поручено провести корректи-

ровку контрольных цифр приема для получения среднего и высшего профессионального образования за счет бюджетных средств, а также программ целевой подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров.

Другая проблема, на которой хотелось бы остановиться, связана с тем, что в условиях тотальной информатизации необходимо минимизировать риски обеспечение информационной безопасности, важным элементом которой является правовая кибергигиена[21], начиная от рядового пользователя, взаимодействующего с государственным (муниципальным) служащим с помощью интернета и онлайн-технологий, заканчивая государственным уровнем, на котором важным является электронная правовая грамотность самого служащего, который в обязательном порядке должен проходить подготовку по кибербезопасности[22], а законодатель должен обеспечить принятие законов, разработку нормативов и административных процедур по информационной защите и оздоровлению информационной среды[23]. Отмечается, что в условиях возрастания опасности и негативных последствий кибератак на кибергосударство и пригодится новая «киберполиция»[24] и, в скором будущем, а, возможно, уже вовсю готовое кибероружие для защиты от врага[25].

Следует признать, что по мере развития электронного контроля совершается все больше экономических преступлений, причём киберпреступники действуют всё изощрённее. Достаточно привести примеры хакерских взломов, утечки личных сведений, имитация внешности человека по данным из социальной сети. Как отметил на 15-м заседании генпрокуроров государств - членов и наблюдателей ШОС в Санкт-Петербурге генпрокурор Российской Феерации Юрий Чайка, за последние четыре года число киберпреступлений в России увеличилось в шесть раз[26].

В настоящее время борьба с преступлениями в сфере компьютерных технологий осуществляется Бюро специальных технических мероприятий – секретным подразделением МВД России (БСТМ), Ключевые направления деятельности определяет Доктрина обеспечения информационной безопасности Российской Федерации[27]. К ведению Управления «К» – подразделения в составе БСТМ, расследующего преступления в сфере информационных технологий, относятся следующие направления деятельности: борьба с преступлениями в сфере компьютерной информации; пресечение противоправных действий в информационно-телекоммуникационных сетях, включая сеть Интернет; борьба с незаконным оборотом радиоэлектронных и специальных технических средств; выявление и пресечение фактов нарушения авторских и смежных прав в сфере информационных технологий; борьба с международными преступлениями в сфере информационных технологий; международное сотрудничество в области борьбы с преступлениями, совершаемыми с использованием информационных технологий.

Подводя итог, следует отметить, что кадровые процессы, обусловленные цифровой трансформацией государственной службы, тотальной роботизацией управленческих процессов, могут стать весьма болезненными для сотрудников государственного аппарата. Вместе с тем, важно понимать, что уже сейчас необходимо направить усилия государства на создание нового мощного интеллектуального потенциала – перспективных управленцев с новыми компетенциями. В противном случае человеческий фактор станет самым главным сдерживающим ограничением для экономического роста и инноваций в России, а само государство не сможет реализовать себя в цифровом мире.

---

[1] См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

[2] См.: «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»: утв. Правительством РФ 29 сентября 2018 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[3] Государство как платформа [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/gosudarstvo-kak-platforma_internet.pdf

[4] Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р «Об утверждении программы "Цифровая экономика Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

[5] Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://economy.udmurt.ru/prioriteti/project/%D0%9D%D0%B0%D1%86.%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B/%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0/%D0%A6%D0%AD.pdf

[6] Каким будет цифровое государственное управление в России [Электронный ресурс]. URL:

http://www.cnews.ru/news/top/2018-07-25_dlya_rossiyan_gotovyat_tsifrovye_voditelskie_udostovereniya

[7] C.B. Frey, M.A. Osborne, «The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?», 2013.

[8] Россия онлайн? Догнать нельзя отстать [Электронный ресурс]. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Russia-Online_tcm27-152058.pdf

[9] См.: Волкова О.А., Титова М.В. Киберго-сударство Российская Федерация. Цифровая трансформация методом платформенного управления [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kibergosudarstvo-rossiyskaya-federatsiya-tsifrovaya-transformatsiya-metodom-platformennogo-upravleniya

[10] См.: Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. С. 45. [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf

[11] См.: Письмо Минтруда России от 26 апреля 2017 г. № 18-1/10/В-3260 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[12] Почему госорганы все чаще выбирают электронное обучение [Электронный ресурс]. URL: http://kadrsov.ru/all/tekhnologii/1072-pochemu-gosorgany-vse-chashe-vybirayut-elektronnoe-obuchenie

[13] СЗ РФ. 2016. № 33. Ст. 5146.

[14] Санкт-Петербургский межрегиональный ресурсный центр [Электронный ресурс]. URL: https://www.spbmrc.ru/

[15] Постановление Правительства РФ от 3 марта 2017 г. № 256 (ред. от 05.03.2018) «О федеральной государственной информационной системе «Единая информационная система управления кадровым составом государственной гражданской службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 11. Ст. 1573; 2018. № 12. Ст. 1677.

[16] Портал в цифрах // Портал госслужбы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: https://gossluzhba.gov.ru/Page/Index/Portalvcifrah (Дата обращения: 01.10.2018).

[17] Резерв кадров // Портал госслужбы и управленческих кадров [Электронный ресурс]. URL: https://gossluzhba.gov.ru/rezerv (Дата обращения: 01.10.2018).

[18] См.: п. 2 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58 (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации » // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063; 2016. № 22. Ст. 3091.

[19] Аналитики предупредили о серьезном цифровом отставании России [Электронный ресурс]. URL: http://atree.click/blog/?p=6101

[20] Протокол заседания Совета по стратегическому развитию и нацпроектам [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/59037

[21] См.: Сафронов Е.В. Азы кибергигиены: методологические и правовые аспекты. М.: Проспект, 2018.

[22] Быков А.Ю. Право цифровой экономики – некоторые народнохозяйственные и политические риски, М.: «Проспект», 2018. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

[23] Выступление В. Путина на расширенном заседании Совета безопасности 26 октября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55924

[24] См.: Управление «К» МВД России [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii

[25] Волкова О.А., Титова М.В. Там же.

[26] Уровень киберпреступности в России увеличился в шесть раз с 2013 года [Электронный ресурс]. URL:https://riafan.ru/1001880-uroven-kiberprestupnosti-v-rossii-uvelichilsya-v-shest-raz-s-2013-goda

[27] Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50. Ст. 7074.

Список цитируемой литературы:

1. Государство как платформа [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/gosudarstvo-kak-platforma_internet.pdf

2. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ре-

The list of the quoted literature:

1. State as platform [Electronic resource]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/gosudarstvo-kak-platforma_internet.pdf

2. Passport of the national program "Digital Economy of the Russian Federation" [Electronic resource]. URL:

сурс]. URL: http://economy.udmurt.ru/prioriteti/project/%D0%9D%D0%B0%D1%86.%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B/%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0/%D0%A6%D0%AD.pdf

3. Каким будет цифровое государственное управление в России [Электронный ресурс]. URL: http://www.cnews.ru/news/top/2018-07-25_dlya_rossiyan_gotovyat_tsifrovye_voditelskie_udostovereniya

4. C.B. Frey, M.A. Osborne, «The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?», 2013.

5. Россия онлайн? Догнать нельзя отстать [Электронный ресурс]. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Russia-Online_tcm27-152058.pdf

6. Волкова О.А., Титова М.В. Кибергосударство Российская Федерация. Цифровая трансформация методом платформенного управления [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kibergosudarstvo-rossiyskaya-federatsiya-tsifrovaya-transformatsiya-metodom-platformennogo-upravleniya

7. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики. Цифровая трансформация. С. 45. [Электронный ресурс]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf

8. Почему госорганы все чаще выбирают электронное обучение [Электронный ресурс]. URL: http://kadrsov.ru/all/tekhnologii/1072-pochemu-gosorgany-vse-chashe-vybirayut-elektronnoe-obuchenie

9. Аналитики предупредили о серьезном цифровом отставании России [Электронный ресурс]. URL: http://atree.click/blog/?p=6101

10. Сафронов Е.В. Азы кибергигиены: методологические и правовые аспекты. М.: Проспект, 2018.

11. Быков А.Ю. Право цифровой экономики – некоторые народнохозяйственные и политические риски, М.: «Проспект», 2018. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Выступление В. Путина на расширенном заседании Совета безопасности 26 октября 2017 г. [Электронный ресурс]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55924

13. Управление «К» МВД России [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii

http://economy.udmurt.ru/prioriteti/project/%D0%9D%D0%B0%D1%86.%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B/%D0%9F%D0%B0%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0/%D0%A6%D0%AD.pdf

3. What will be digital state management in Russia [An electronic resource]. URL: http://www.cnews.ru/news/top/2018-07-25_dlya_rossiyan_gotovyat_tsifrovye_voditelskie_udostovereniya

4. C.B. Frey, M.A. Osborne, «The future of employment: How susceptible are jobs to computerization?», 2013.

5. Russia online? To catch up it is impossible to lag behind [An electronic resource]. URL: http://image-src.bcg.com/Images/BCG-Russia-Online_tcm27-152058.pdf

6. See: Volkova O.A., Titova of M.V. Kibergosudarstvo Russian Federation. Digital transformation by method of platform management [Electronic resource]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/kibergosudarstvo-rossiyskaya-federatsiya-tsifrovaya-transformatsiya-metodom-platformennogo-upravleniya

7. Petrov M., V.'s Drills, Shklyaruk M., A. Gosudarstvo's Spheres as platform. (Cyber) the state for digital economy. Digital transformation. Page 45. [Electronic resource]. URL: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf

8. . Why state agencies even more often choose electronic training [An electronic resource]. URL: http://kadrsov.ru/all/tekhnologii/1072-pochemu-gosorgany-vse-chashe-vybirayut-elektronnoe-obuchenie

9. Analysts warned about serious digital lag of Russia [An electronic resource]. URL: http://atree.click/blog/?p=6101

10. Safronov E.V. Cyberhygiene elements: methodological and legal aspects. M.: Avenue, 2018.

11. Bykov A.Yu. The right of digital economy – some economic and political risks, M.: "Avenue", 2018. [Electronic resource]. Access from справ. - a legal system ConsultantPlus.

12 V. Putin's performance at an expanded meeting of the Security council on October 26, 2017 [An electronic resource]. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/55924

13. Administration "K" of the MIA of Russia [Electronic resource]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Upravlenija/Upravlenie_K_MVD_Rossii

ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ (ОСПАРИВАНИЯ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

PROBLEMS AND FEATURES OF THE APPEAL (CONTEST) OF REGULATIONS OF BODIES LOCAL GOVERNMENT

Чуева А.С.

доцент кафедры административного и финансового права

кандидат юридических наук,

старший научный сотрудник

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»

Chuyeva A. S.,

associate professor of the administrative and financial law

Candidate of Law Sciences,

senior research associate

Federal HPE «Kuban State University»

Ключевые слова: местное самоуправление, нормативный правовой акт, органы местного самоуправления, обжалование (оспаривание), законодательство.

Аннотация: В статье освещаются проблемы, возникающие при обжаловании (оспаривании) правовых актов органов местного самоуправления. Дается анализ некоторых важных положений Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, закрепляющих порядок их обжалования (оспаривания). Аргументируется собственное мнение автора по поводу формулировки понятия «нормативный правовой акт органа местного самоуправления».

Keywords: local government, normative legal act, local authorities, appeal (challenging), legislation.

The summary: The article highlights the problems arising when appealing (challenging) the legal acts of local governments. The analysis of some important provisions of the Code of Administrative Procedure of the Russian Federation, enshrining the procedure for their appeal (challenging). The author's own opinion on the formulation of the concept of "normative legal act of local self-government" is argued.

Исходя из смысла ст. 1 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131–ФЗ (ред. от 30.10.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] решение населением вопросов местного значения может осуществляться как непосредственно, так и (или) через органы местного самоуправления исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В свою очередь ст. 7 Федерального закона №131–ФЗ закрепляет, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно, либо органами (должностными лицами) местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты.

Согласно ст. 2 названного Закона 2003 года муниципальный правовой акт представляет собой решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом (должностным лицом) местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответ-

ствии с федеральными законами к полномочиям органов (должностных лиц) местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Исходя из смысла данной статьи можно выделить следующие особенности (признаки, черты) муниципального правового акта: 1) документальная оформленность; 2) обязательность для исполнения на территории того или иного муниципального образования; 3) устанавливает (изменяет) общеобязательные нормы или имеет индивидуальный характер; 4) представляет собой решение, принятое непосредственно населением (по вопросам местного значения), либо органом (должностным лицом) местного самоуправления (как по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, так и по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования к полномочиям органов (должностных лиц) местного самоуправления).

Федеральный закон №131–ФЗ закрепляет, что система муниципальных правовых актов состоит из: 1) устава муниципального образования, правовых актов, принятых на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативных и иных правовых актов представительного органа муниципального образования; 3) правовых актов главы муниципального образования, местной администрации и иных органов (должностных лиц) местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ (ред. от 03.08.2018)[2] содержит ст. 13 «Признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления», согласно которой «ненормативный акт государственного органа или органа местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, также нормативный акт, не соответствующие закону или иным правовым актам и нарушающие гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, могут быть признаны судом недействительными». Как видно гражданское законодательство разделяет акты органов публичной власти на нормативные и ненормативные.

Таким образом, можно констатировать, что в зависимости от юридического содержания акты органов власти на местах могут носить как нормативный, так и ненормативный характер.

В связи с этим, при обжаловании (оспаривании) правовых актов органов местного самоуправления возникает ряд проблем и трудностей, среди которых: проблема правильной квалификации обжалуемого (оспариваемого) муниципального правового акта, правильное толкование его природы, проблема определения суда (полномочного законом разрешать споры об обжаловании (оспаривании) правовых актов). Именно от правильного решения перечисленных проблем будет зависеть не только подведомственность рассматриваемого дела, но и процессуальный порядок его рассмотрения.

На наш взгляд, выяснить каким именно является правовой акт (нормативным либо ненормативным) возможно по следующим критериям: во-первых, по его форме; во-вторых, по субъекту, который его издал; в-третьих, по содержанию; наконец, в-четвертых, по процедуре его принятия, опубликования, вступления в силу.

Согласно п. 9 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 ноября 2007 года № 48 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»[3] существенными признаками нормативного правового акта, являются: 1) издание его в установленном порядке управомоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом; 2) наличие в нем правовых норм (правил поведения), которые обязательны для неопределенного круга лиц, рассчитаны на неоднократное применение, направленны на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

Исходя из положений п. 4.1 Постановления Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 года №6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» и абзаца третьего подпункта 1 пункта 1 статьи 342 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпром нефть»[4] нормативный правовой акт: 1) представляет собой акт общего действия, адресованный неопределенному круг лиц и рассчитанный на многократное применение; 2) содержит конкретизирующие нормативные предписания, общие правила; 3)

является официальным государственным предписанием, обязательным для исполнения.

На основании вышеизложенного можно сформулировать понятие нормативного правового акта органа местного самоуправления.

Итак, под нормативным правовым актом органа местного самоуправления предлагаем понимать «официальный письменный юридический документ, принятый в установленном законодательством РФ порядке уполномоченным на то субъектом правотворчества на местном уровне, включающий нормы права, рассчитанный на многократное применение, обязательный для исполнения на территории того или иного муниципального образования, устанавливающий либо изменяющий общеобязательные правила, гарантируемый (обеспечиваемый) соответствующими мерами государственного воздействия».

Продолжая наше исследование, считаем необходимым отметить, что согласно ст. 48 Федерального закона №131–ФЗ муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено как самими органами (должностными лицами) местного самоуправления, так и судом, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий – уполномоченным органом государственной власти РФ.

Как следует из смысла данной статьи, обжалование (оспаривание) муниципально-правовых актов может осуществляться как в судебном порядке, так и досудебном[5].

Напомним, что согласно ст. 46 Основного закона нашего государства каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Как справедливо отмечает В. А. Кирсанов, опыт наиболее развитых стран мира показывает, что самым эффективным средством контроля общества над властью служит независимая судебная система, обеспечивающая беспристрастное разрешение споров, возникающих между гражданами либо иными субъектами с одной стороны и властью, в лице её органов и должностных лиц, с другой.

Эффективная судебная система нуждается в соответствующих инструментах, позволяющих суду в случае необходимости воздействовать на власть. Такими инструментами является предоставление принципиальной возможности судебного оспаривания действий и решений органов власти, их должностных лиц и установление эффективных правил судопроизводства по делам данной категории[6]. С данным высказыванием автора вряд ли стоит не согласиться.

Согласно ст. 78 Федерального закона №131–ФЗ «решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке».

В настоящее время порядок обжалования (оспаривания) правовых актов органов местного самоуправления закреплен в Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации[7] от 24 июля 2002 года № 95–ФЗ (ред. от 03.08.2018) (далее – АПК РФ), а также в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации[8] от 8 марта 2015 года № 21–ФЗ (ред. от 19.07.2018) (далее – КАС РФ).

Считаем необходимым акцентировать внимание на то, что до принятия КАС РФ, производство по делам, вытекающим из публичных правоотношений, рассматривались судами в соответствии с положениями подраздела III (утратил силу) Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации[9] от 14 ноября 2002 года №138–ФЗ (далее – ГПК РФ), а также АПК РФ.

На сегодняшний день, глава 21 КАС РФ посвящена производству по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, глава 22 КАС РФ – производству по административным делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих. Что касается АПК РФ, то он содержит гл. 23 которая посвящена особенностям рассмотрения судом по интеллектуальным правам дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, а также гл. 24, которая содержит положения, регулирующие рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов

местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц.

Продолжая наше исследование, считаем целесообразным, акцентировать внимание на специфику оспаривания нормативных правовых актов органов местного самоуправления, закрепленную в Кодексе административного судопроизводства РФ.

Итак, согласно ст. 208 КАС РФ с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части вправе обратиться лица, в отношении которых применен этот акт, а также лица, которые являются субъектами отношений, регулируемых оспариваемым нормативным правовым актом, если они полагают, что этим актом нарушены или нарушаются их права, свободы и законные интересы.

Примечательно, что в суд с административным исковым заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части может обратиться также прокурор, Президент РФ, Правительство РФ, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, полагающие, что принятый нормативный правовой акт не соответствует иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, нарушает их компетенцию или права, свободы и законные интересы граждан.

Административное исковое заявление о признании нормативного правового акта недействующим может быть подано в суд в течение всего срока действия этого нормативного правового акта (ч. 6 ст. 208 КАС РФ). Однако подать в суд исковое заявление о признании закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования недействующим можно лишь в течение десяти дней со дня принятия соответствующего нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что ст. 210 КАС РФ закрепляет основания, по которым судья может: 1) отказать в принятии административного искового заявления о признании нормативного правового акта недействующим; 2) возвратить административное исковое заявление; 3) наконец, оставить исковое заявление без движения.

Важно также отметить, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов встречные административные исковые требования судом приняты быть не могут.

Анализируя гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ, нельзя не акцентировать внимание на требования, предъявляемые к представителям, имеющим право вести дела об оспаривании нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 55 КАС РФ представителями в суде по административным делам могут быть адвокаты и иные лица, обладающие полной дееспособностью, не состоящие под опекой или попечительством и имеющие высшее юридическое образование. При этом, адвокаты должны представить суду документы, удостоверяющие статус адвоката и их полномочия, а иные представители – документы о своем образовании, а также документы, удостоверяющие их полномочия. В противном случае применяются положения ст. 130 КАС РФ «Оставление административного искового заявления без движения», а также ч. 3 ст. 210, о которой было сказано выше.

Еще одной новеллой законодательства является ст. 211 КАС РФ, согласно которой, по административному иску об оспаривании нормативного правового акта суд вправе принять меру предварительной защиты в виде запрета применения оспариваемого нормативного правового акта или его оспариваемых положений в отношении административного истца.

Кроме этого, суд вправе объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько административных дел об оспаривании одного и того же нормативного правового акта, а также об оспаривании разных положений этого акта (ст. 212 КАС РФ).

Что касается срока рассмотрения судом административных дел об оспаривании нормативных правовых актов, то он не должен превышать двух месяцев со дня подачи административного искового заявления. Верховный Суд РФ рассматривает данную категорию дел в течение трех месяцев со дня подачи заявления. В случае, если оспариванию подлежит закон субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования, то на рассмотрение судом данного административного дела законодательством отводится десятидневный срок со дня поступления искового заявления в суд.

При рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового

акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются.

При проверке законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет следующие обстоятельства: 1) нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; 2) соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе порядок опубликования, государственной регистрации и вступления их в силу; 3) соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

По этому поводу нельзя не согласиться с мнением К. А. Станкович, о том, что в КАС РФ (в сравнении с ГПК РФ) более четко регламентирован сам процесс проверки оспариваемого акта, установлены критерии такой проверки. Закрепление законодателем сначала «формальных» критериев (п. 2 ч. 8 ст. 213 КАС РФ), а затем уже «содержательных» (п. 3 ч. 8 ст. 213 КАС РФ), как отмечает данный автор, является явлением не случайным. Обозначенный порядок проверки акта призван служить задачам и принципам правосудия и непосредственно принципу процессуальной экономии. Действительно, проверка формальных требований, которым должен соответствовать оспариваемый акт, как правило, занимает у суда гораздо меньше времени, чем его проверка «по существу». А для признания акта недействующим достаточно установления его несоответствия хотя бы одному «формальному» требованию[10].

Необходимо отметить, что в случае отказа лица, обратившегося в суд, от своего требования, а также признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, уполномоченной организацией или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, не влечет за собой обязанность суда прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта.

Утрата нормативным правовым актом силы или его отмена в период рассмотрения административного дела об оспаривании нормативного правового акта не может служить основанием для прекращения производства по этому административному делу в случае, если при его рассмотрении установлены применение оспариваемого нормативного правового акта в отношении административного истца и нарушение его прав, свобод и законных интересов.

Соглашение о примирении сторон по административному делу об оспаривании нормативного правового акта, согласно ст. 213 КАС ПФ, не может быть утверждено.

Суд вправе прекратить производство по административному делу об оспаривании нормативного правового акта в случаях, установленных ст. 214 КАС РФ.

Последствия признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части закреплены в ст. 216 КАС РФ.

Рассмотрение административных дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, осуществляется на основании ст. 217.1 КАС РФ.

Вступившее в законную силу решение суда по административному делу об оспаривании нормативного правового акта может быть обжаловано. Право на обжалование имеют как лица, участвующие в деле, их представители, так и иные лица, в случае, если их права, свободы и законные интересы были затронуты решением суда.

Подводя итог вышеизложенному, позволим себе сделать следующие выводы.

Действительно, с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации правовое регулирование производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, приобрело более подробный характер. Однако, несмотря на его положительные стороны, все же имеют место быть и некоторые «шероховатости», которые не только не решают ряд проблем, возникающих при обжаловании нормативных правовых актов органов публичной власти, но и в какой-то мере усложняют правоприменительную практику.

Как справедливо отмечает Е. К. Цветкова, некоторые недостатки КАС РФ и практики его применения повлекли за собой волну изменений и дополнений, которые приняты федеральным законодателем или находятся на

его рассмотрении. Это лишний раз доказывает, что идеальных законов не бывает, а если закон меняется, значит, он живет, развивается и совершенствуется[11].

[1] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

[3] Российская газета. 2007. № 276.

[4] Собрание законодательства РФ. 2015. № 15. Ст. 2301.

[5] См., например: Постановление администрации муниципального образования город Краснодар от 7 августа 2012 года № 6567 «Об утверждении Порядка досудебного (внесудебного) обжалования решений, действий (бездействия) администрации муниципального образования город Краснодар, органов администрации муниципального образования город Краснодар, их должностных лиц, муниципальных служащих» (ред. от 28.05.2018) // Официальный Интернет-портал администрации муниципального образования город Краснодар и городской Думы Краснодара

[6] Кирсанов В. А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: Автореф. дис…. канд. юрид. наук: 12.00.12. Москва, 2001. 23 с.

[7] Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

[8] Собрание законодательства РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

[9] Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

[10] Станкович К. А. Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов местного самоуправления / К. А. Станкович // Евразийская адвокатура. 2016. №6 (25).С. 67.

[11] Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства / Е. К. Цветкова // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. №2. С. 95.

Список цитируемой литературы:

1. Кирсанов В. А. Теоретические проблемы судопроизводства по оспариванию нормативных правовых актов: Автореф. дис…. канд. юрид. наук: 12.00.12. Москва, 2001. 23 с.

2. Станкович К. А. Процессуальные особенности оспаривания нормативных правовых актов местного самоуправления / К. А. Станкович // Евразийская адвокатура. 2016. №6 (25).

3. Цветкова Е. К. Процедуры оспаривания нормативных актов в законодательстве Российской Федерации: от Гражданского процессуального кодекса до Кодекса административного судопроизводства / Е. К. Цветкова // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. №2.

The list of the quoted literature:

1. Kirsanov V. A. Theoretical problems of legal proceedings on contest of regulations: Avtoref. yew …. edging. юрид. sciences: 12.00.12. Moscow, 2001. 23 pages.

2. Stankovic K. A. Procedural features of contest of regulations of local government / K.A. Stankovic//Eurasian legal profession. 2016. No. 6 (25).

3. Tsvetkova E. K. Procedures of contest of regulations in the legislation of the Russian Federation: from the Code of Civil Procedure to the Code of administrative legal proceedings / E.K. Tsvetkova//the Right. Magazine of the higher school of economy. 2016. No. 2.

Содержание

Семенцов В.А. Цифровизация в правоохранительной деятельности: круглый стол ……. 2

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА; ИСТОРИЯ УЧЕНИЙ О ПРАВЕ И ГОСУДАРСТВЕ

Ембулаева Н.Ю. Специальные принципы построения системы российского медицинского законодательства ……..…..……. 5

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Дзидзоев Р.М. Политический плюрализм как конституционный принцип …….. 11

Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Конституционно – правовая ответственность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ: вопросы теории и практики ……..……..… 15

Ефименко Л.А. Проблемы правового просвещения в образовательных организациях …….. 21

Межибовская И.В. Конституционные гарантии по пенсионному обеспечению граждан в фокусе проекта соглашения о пенсионном обеспечении граждан Евразийского экономического союза ……..… 24

Паршина Г.И. Конституционные гарантии в сфере формирования трудовых отношений в Республике Казахстан …… 29

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

Потапенко С.В. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации как правомерное ограничение злоупотреблений правами выражения своего мнения и убеждения, на свободу мысли, слова и массовой информации …….. 35

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Полтавец В.В., Кирилловых А.О. Некоторые пути оптимизации порядка исполнения наказаний в виде обязательных и исправительных работ …….. 44

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО; АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

Лупарев Е.Б. Реализация теории публичных правоотношений в правоприменительной практике ……..…….... 49

Добробаба М.Б. О перспективах цифровой трансформации государственной (муниципальной) службы ……..... 54

Чуева А.С. Проблемы и особенности обжалования (оспаривания) нормативных правовых актов органов местного самоуправления ……..…… 61