

# Российское государствоведение

№ 2  
2017

**Учредитель:** НИИ государственного управления и местного самоуправления

**Редакционная коллегия:** Гранкин И. В., доктор юридических наук (председатель);  
Авакьян С. А., доктор юридических наук, профессор;  
Арямов А. А., доктор юридических наук, профессор;  
Барциц И. Н., доктор юридических наук, профессор;  
Власов А. А., доктор юридических наук, профессор;  
Глебов И. Н., доктор юридических наук, профессор;  
Исаков В. Б., доктор юридических наук, профессор;  
Киреева Е. Ю., доктор юридических наук, профессор;  
Крепышева Н. В., доктор экономических наук;  
Любимов А. П., доктор юридических наук, профессор;  
Месилов М. А., кандидат юридических наук, доцент;  
Нудненко Л. А., доктор юридических наук, профессор;  
Овчинников И. И., доктор юридических наук, профессор;  
Пашенцев Д. А., доктор юридических наук, профессор;  
Шульженко Ю. Л., доктор юридических наук, профессор.

**Главный редактор:** Гранкин И. В.

**Заместитель  
главного редактора:** Месилов М. А.

Сайт: <http://www.rgved.ru>

**Российское государственное управление**

ISSN 9999-7322

Научно-практический журнал

Сетевое издание

Учредитель: НИИ государственного управления и местного самоуправления.

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Свидетельство о регистрации Эл № ФС77-58116 от 20 мая 2014 года.

Доменное имя сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет  
(для сетевого издания) [rgved.ru](http://rgved.ru)

Все права защищены и охраняются законодательством Российской Федерации об авторском праве. Ни одна из частей данного издания и весь журнал в целом не могут быть воспроизведены, переведены на другой язык, сохранены на печатных формах или любым другим способом обращены в иную форму хранения информации без предварительного согласования письменного разрешения правообладателя.

Мнение авторов может не совпадать с позицией редакции. Ссылки на настоящее издание обязательны.

**Адрес для корреспонденции:**

123056, город Москва, улица Васильевская, д. 4

Тел.: +7 (495) 629-64-04, +7 (495) 629-91-38

[www.rgved.ru](http://www.rgved.ru); e-mail: [niigos@yandex.ru](mailto:niigos@yandex.ru)

# СОДЕРЖАНИЕ

**АКТУАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ .....5**

## **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

**ГЛЕБОВ И.Н.**

НУЖНА ЛИ РОССИИ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИДЕОЛОГИЯ ? ..... 10

**ПИСАРЕВ А. Н.**

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С УЧЕТОМ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА ..... 18

**РАБЕЦ А. М., ПРОХОРОВА Л. В. ЧИНАРЯН Е. О.**

ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ЗДОРОВОЕ РАЗВИТИЕ ..... 31

**БУГЛИМОВА О. В.**

ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ КАК УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ..... 43

**БАРОВСКАЯ Н. А.**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА МОСКВЫ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ .....53

**МАРЬЯН Г. В.**

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ВИД УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ АВТОТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ .....70

## **ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО; ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО**

**СКУРАТОВСКАЯ М. М.**

К ВОПРОСУ О ВОЗБУЖДЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА ПО ЗАЯВЛЕНИЮ ОБ ОСПАРИВАНИИ СДЕЛКИ ДОЛЖНИКА В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ БАНКРОТСТВА .....79

<b>ТОПСКАЯ А. Д.</b> РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЛИЦАМИ, СКЛАДЫВАЮЩИЕСЯ В ОТНОШЕНИЯХ ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	84
--	----

**УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ;  
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО**

<b>КОРЧАГИН О. Н.</b> СОВРЕМЕННЫЙ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ ...	94
---	----

**МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО;  
ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО**

<b>ГЛЕБОВ И.Н., ГРИГОРЬЕВ А.И.</b> СВОЙСТВА И ВИДЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА .....	104
---	-----

## АКТУАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации № 68-рп от 05 апреля 2016 года и на основании конкурса, проведённого Фондом поддержки гражданской активности в малых городах и сельских территориях «Перспектива».

Обмен опытом работы является важнейшим фактором успеха. Эта аксиома подтверждается практикой проведения многочисленных конференций. Специалисты различных областей науки, социального управления и других сфер общественно полезного труда охотно откликаются на предложения принять участие в мероприятиях, в рамках которых раскрываются лучшие практики в определённой области общественно полезного труда. Не исключением стала общероссийская научно-практическая конференция на тему: «Территориальное общественное самоуправление в малых городах, сельских поселениях и его взаимодействие с органами местного самоуправления». Её провёл НИИ государственного управления и местного самоуправления 9 июня 2017 г. в Москве при поддержке Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления. На конференции собрались активные граждане, реально осуществляющие территориальное общественное самоуправление и ответственные работники органов местного самоуправления, обеспечивающие взаимодействие муниципальной власти с названными общественными образованиями.

Перед участниками конференции с докладами и сообщениями выступили более двадцати человек. Ведущий советник аппарата Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления А. В. Мадьярова познакомила участников конференции с состоянием местного самоуправления и перспективах его развития, член Экспертного совета Всероссийского совета местного самоуправления Е. П. Забелина охарактеризовала основные положения научной концепции «Деятельность

органов местного самоуправления и территориального самоуправления в Российской Федерации», директор Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления З. Г. Юдин рассказал о работе Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления.

С особым интересом участники конференции слушали сообщения с мест. Глава администрации города Данилов Ярославской области Н. В. Косихина осветила практику взаимодействия органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления в условиях жизнедеятельности малого города, председатель комиссии Ивановской областной Думы по вопросам ТОС Н. Ю. Корчагин рассказал об особенностях организации работы ТОС в сельских поселениях Ивановской области, директор АНО «Содействие развитию ТОС в городе Углич» П. И. Семин раскрыл опыт организации работы территориального общественного самоуправления в городе Угличе, консультант администрации города Астрахани В. В. Монин сообщил о развитии ТОС в сельских поселениях Астраханской области.

Темой выступления Главы администрации муниципального образования Второвское Владимирской области Н. Ф. Игониной было взаимодействие органов местного самоуправления муниципального образования Второвское Владимирской области и территориального общественного самоуправления. О работе Ассоциации территориального общественного самоуправления Рязанской области рассказала её председатель М. В. Бобкова.

На конференции состоялся просмотр фильма о работе органов ТОС города Калуги и его пригородов с последующим комментарием И. А. Грибанской, начальника управления Городской управы города Калуги по работе с населением на территориях. Кроме неё, о Калужских ТОСах рассказали депутаты городской Думы Т. И. Коняхина и Э. Р. Капитонова. Лекцию о местном самоуправлении в концепции устойчивого развития общества прочитал В. А. Масликов, заместитель декана факультета управления Российского гос-

ударственного социального университета. По вопросам организации деятельности территориального общественного самоуправления выступили профессор НИУ Высшая школа экономики Е. С. Шомина и координатор Всероссийской акции «Международный день соседей» С. А. Кузнецов и другие участники конференции.

Завершилась общероссийская научно-практическая конференция принятием резолюции. В ней отмечено, что направлением муниципальной демократии является организация территориального общественного самоуправления. Данная форма общественного самоуправления объединяет жителей муниципальных образований для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. О значимости ТОС свидетельствует то, что статус ТОС закреплён в статье 27 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Правовое регулирование организации и деятельности ТОС на федеральном уровне стало действенным стимулом для их развития в городах и сельских поселениях. В настоящее время в нашей стране функционирует более 33 тысяч ТОСов. Они выполняют необходимую для населения работу по благоустройству территорий мест проживания и отдыха, проявляют заботу о ветеранах и других лицах, нуждающихся в социальной поддержке, организуют праздники и спортивные мероприятия, содействуют укреплению общественного порядка, проводят другие социально значимые мероприятия.

Практика показывает, что наиболее активно действуют ТОСы, получающие поддержку органов местного самоуправления. С помощью органов местного самоуправления ТОСам удаётся воплощать в жизнь крупные проекты по приведению в порядок парков, сооружению детских площадок, спортивных залов и т.д. Инициативная работа участников ТОС не остаётся без внимания органов местного самоуправления. Складывается практика финансового поощрения активистов ТОС из средств местных бюджетов, а также

выделения помещений для их работы, что стимулирует развитие территориального общественного самоуправления.

В то же время процессы создания системы ТОС в Российской Федерации и их функционирования нуждаются в совершенствовании. Пока не «приживаются» в должной мере ТОСы в малых городах и сельских поселениях, не налажена системная работа по повышению правовых знаний актива ТОС, созданию надлежащих условий для их работы. Органы местного самоуправления многих муниципальных образований не проявляют интереса к работе ТОС, не используют их возможности для решения вопросов местного значения, не ориентирует местные средства массовой информации на освещение лучших практик деятельности ТОС.

В определённой степени развитие тосовского движения сдерживается недостатками федерального законодательства. В упомянутом Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ недостаточно чётко определены полномочия ТОС и виды их хозяйственной деятельности. Крайне затруднены процедуры получения ТОСами статуса юридического лица.

Учитывая изложенное, участники общероссийской научно-практической конференции считают, что имеется потребность в дальнейшей активизации территориального общественного самоуправления, повышения уровня правовых знаний его участников, усиления поддержки ТОС со стороны органов местного самоуправления, особенно в малых городах и сельских поселениях, а также создания в структуре Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации палат по развитию и поддержке территориального общественного движения.

Участники конференции полагают возможным утвердить и направить заинтересованным органам и организациям:

- научную концепцию «Деятельность органов местного самоуправления и территориального общественного самоуправления в Российской Федерации».



- типовой проект муниципального нормативного правового акта о порядке организации деятельности территориального общественного самоуправления.

- проект типовых методических рекомендаций по вопросам деятельности территориального общественного самоуправления.

Участники конференции предлагают Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления:

- уделять больше внимания развитию территориального самоуправления в малых городах и сельских поселениях;

- создать общероссийский портал территориального общественного самоуправления;

- содействовать созданию межрегиональных ассоциаций территориального общественного самоуправления в составе Общенациональной ассоциации территориального общественного самоуправления;

- инициировать подготовку проекта федерального закона, устанавливающего статус территориального общественного самоуправления как общественного объединения с особым статусом.

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

## НУЖНА ЛИ РОССИИ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИДЕОЛОГИЯ?

*ГЛЕБОВ Игорь Николаевич,*

*доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации*

***Аннотация.** Автор размышляет над проблемой государственной идеологии. Она все чаще звучит в современных общественных дискуссиях. Отсутствие ясных идеологических ориентиров в государственной жизни побуждает отдельных политиков и ученых выступать за отмену в отечественной Конституции запрета на государственную идеологию. Проблема соотношения идеологии тесно связана с культурой общества и в этой связи в статье рассматривается понятие мультикультурализма. Автор ставит эти проблемы как предмет для дальнейшего научно-практического творчества в конституционном праве России.*

***Ключевые слова:** идеология, государственность, мультикультурализм, конституционный строй, социальная система.*

***Annotation.** The author reflects on the problem of state ideology. It increasingly sounds in modern public discussions. The lack of clear ideological guidelines in public life prompts individual politicians and scholars to advocate the abolition of the national Constitution in the prohibition of state ideology. The problem of correlation of ideology is closely connected with the culture of society and in this connection the article considers the concept of multiculturalism. The author puts these problems as an object for further scientific and practical creativity in the constitutional law of Russia.*

***Keywords.** Ideology, statehood, multiculturalism, constitutional order, social system.*

В Конституции определено, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной» (ч. 2 ст. 13). В некоторых современных общественных дискуссиях зачастую обнаруживается недопонимание, и даже отрицание этой нормы. Звучат призывы исключить эту норму из Конституции и определить для страны какую-то «национальную

идею», новую российскую идеологию. И эти мысли вполне понятны, ведь идеология является душой государства. Нужно ли конституционно ее запрещать?

Напомним, эта норма была включена в Конституцию в пику конституционным принципам предшествующего Советского государства, основанного на коммунистической идеологии. Многие помнят, что на этой идеологии строилась вся общественная жизнь страны и не стоит считать, что в ней было всё явно отрицательное и античеловеческое.

Наоборот, этой идеологии общество обязано такими гуманистическими идеями, как: патриотизм – любовь к Родине, мир, свобода народов, общественный долг, «добросовестный труд на благо общества: кто не работает, тот не ест; взаимное уважение в семье, забота о воспитании детей; нетерпимость к нарушениям общественных интересов; забота каждого о сохранении и умножении общественного достояния; честность и правдивость, нравственная чистота, простота и скромность в общественной и личной жизни; непримиримость к несправедливости, тунеядству, нечестности, карьеризму, стяжательству; коллективизм и товарищеская взаимопомощь: каждый за всех, все за одного; гуманные отношения и взаимное уважение между людьми: человек человеку – друг, товарищ и брат; дружба и братство всех народов СССР, нетерпимость к национальной и расовой неприязни; братская солидарность с трудящимися всех стран, со всеми народами»[1].

Но проблема в том, что не всё общество всегда бывает согласно с методами достижения идеологических намерений. Кстати, сходные по смыслу идеи есть во многих идеологиях, в том числе религиозных. Так, православный декалог[2] вполне близок по смыслу вышеприведенным заповедям «строителя коммунизма».

Коммунистическая идеология (на ней стоит остановиться подробнее, дабы уяснить предысторию и смысл нынешней конституционной нормы), не была завершённым политическим учением, ее основоположники считали его

«непрерывно развивающимся». Она включала менявшиеся во времени и лицах вождей воззрения на диалектический и исторический материализм, критику капитализма, теорию партии, теорию революции и коммунизма. С годами коммунистическая идеология приобрела догматическую форму, малейшее отступление от которой осуждалось и каралось. Диктатура пролетариата была сведена к диктатуре партийной номенклатуры, полновластно контролирующей все стороны жизни общества, начиная от экономики и кончая личной жизнью граждан.

В ленинском понимании диктатура пролетариата: «есть власть, не связанная никакими законами»[3], «господство части общества над всем обществом и притом господство, опирающееся непосредственно на насилие»[4], «отрицание демократии для угнетающего класса, расширение ее для угнетенного»[5]. «Диктатуру не «объявляют», а завоевывают»[6].

В монополюльно правящей партии эти идеологические установки не всегда благотворно влияли на общество. В разные периоды жизни страна переживала и террор гражданской войны, и репрессии врагов народа, и энтузиазм строителей нового общества.

Разложение коммунистической идеологии наметилось в 1960-е, когда сталинская линия непримиримой борьбы с врагами народа и фашизмом сменилась на послевоенный энтузиазм строителей светлого будущего. Идеологическое предсказание близости этого будущего вошло в противоречие с действительностью. Обещание партии о том, что «нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме»[7], не сбылось, не получилось изобилия продуктов и «отмены налогов с населения»[8]. Реальность подорвала веру общества в идеологию.

Включение в «брежневскую» конституцию (1977) 6-й статьи о «руководящей и направляющей роли» коммунистической партии означало тотальное переподчинение партийному аппарату всего государственного механизма. Эта идеологически-конституционная новация лишила партию политиче-

ского маневра. Когда ее руководящая роль стала выполняться всё хуже и хуже, то не государственная бюрократия, а непосредственно партия и ее идеология стали объектом насмешек и критики, а затем и общественного негодования. В свою очередь, отрицание обществом партии вырвало из государственности его стеновой хребет – партию, и государство распалось. Великие жертвы народа во имя социалистических идеалов и демократических завоеваний были растоптаны, оболганы и принесены понапрасну.

Всё это нужно понимать для того, чтобы ясно представлять себе соотношение идеологии и государственности. Исходя из этого исторического опыта, авторы отечественной Конституции и сформулировали норму (ч. 2 ст. 13), запрещающую установление государственной идеологии. Но она не означает, что власть должна быть полностью безыдейной и лишенной права создавать и руководствоваться здоровыми идеями. Напротив, существование многопартийности и конкуренции политических партий создает возможность идеологически творческого подхода к государственности, в реалистичном и прагматическом ключе отделить право и государственное управление от популистского прожектерства и пропаганды ложных идей и целей.

Государственность и идеология не должны смешиваться, они идут параллельными курсами. Действенная идеология получается только в результате кропотливой и изнурительной работы власти по возвращению мыслительной мощи государства. Это работа не отдельных выдающихся партийцев, и не экспертный продукт маститых умников, но тщательное понимание властью существа и нюансов российской общественной жизни. Идеология определяет общий смысл власти, позволяет людям с разным достатком и достоинством чувствовать себя единым народом. Принимать безошибочные коллективные решения. В тяжкий час испытаний оказать поддержку друг к другу, объединить трудовые ресурсы и сомкнуть боевые ряды. Создать неповторимую науку и культуру, от века к веку, увеличивая их мощь, животворящую силу и возвышенные устремления. Но не всегда идеология должна обретать

правовую форму. Она существует, пока неформально вносит смысл в народное бытие. СССР рухнул, когда из него изъяли творческую идеологию общества, вырвали правдивый смысл народовластия, и попытались подменить его номенклатурными повелениями пронырливых проходимцев и продажных партийных выскочек.

Оделив идеологию от государственности, наша Конституция учит впредь не допускать подобных ошибок. Идеология идет отдельно, но рядом с государственностью, дополняя её общественным сознанием, защищая Россию от внешней агрессии и внутреннего саморазрушения, сберегающая и преумножающая для народа его природные и людские ресурсы, нравственные и духовные силы. Поэтому политика российской власти – есть политика, реализующая общенародное и общепартийное историческое творчество разных мировоззрений единого многонационального народа.

Когда речь заходит о государственной идеологии, то тут же вырисовываются ответвления проблемы. Близкое по смыслу к идеологии понятие **мультикультурализм** обозначает социально-политическое сосуществование в одной стране различных национальных культур. Идеология немислима вне определенной культуры. А когда культур много то, как собрать из них приятную всем во всех отношениях идеологию? И распространяется ли на культуру конституционный запрет в отношении идеологии?

Конституционная проблема мультикультурализма состоит в том, чтобы юридически урегулировать отношение государства к различным культурам в условиях, когда эти культуры соперничают друг с другом, а иной раз представляют собой противоположности. Отгадка этой проблемы кроется в государственном понимании того, что такое культура. Отечественное законодательство не разъясняет этого понятия, вместо него использует термин «культурные ценности – нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, про-

изведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты».[9]

Однако понятия культура и культурная ценность не равнозначны. Поскольку не каждый нравственный и эстетический идеал или образец поведения все могут считать культурным. Представители разных культур в многонациональной, многопартийной и многоконфессиональной стране не всегда склонны разделять идеалы и образцы поведения друг друга. Например, то, что для атеистов представляется идеалом, не разделяют верующие. Образец поведения коллективиста не является образцом для эгоиста. В живописи, скульптуре, театре, кино и всех других видах искусства встречаются диаметрально противоположные образцы культуры, которые в случае их столкновения могут нарушить общественный покой и согласие.

Как быть государству в этих условиях? Относиться к любым культурам, как равноценно эквивалентным, значит заложить под здание государственности идеологическую мину, которая постоянно грозит взорваться от малейшей стычки культур. В древности многие нации решали эту проблему в упрощенно, греки, римляне и др. считали себя более культурными, а всех остальных – варварами. Европейцы веками ставили свою культуру выше по отношению к туземным культурам арабов, индусов, китайцев и др. Решение этой проблемы искали с помощью концепции «плавильного котла» – слияния или перемешивания туземных культур под эгидой культуры «титупьной» «цивилизованной» нации. Веками в глазах европейского человека только его культура была правильной. Всем остальным народам отводился удел паствы в цивилизаторской миссии европейцев. Отзвуки этого малокультурного зазнайства мы наблюдаем и ныне, как в Европе, так и особенно в Америке.

На смену этой концепции пришла идея толерантного мультикультурализма, понимаемого как равно терпимое отношение государства к любым

культурам и их антиподам. По этой идее нет культур передовых и отсталых, каждая – индивидуальна, «существует столько же моралей, сколько и культур»[10]. Но сегодня все больше тех, кто видит в такой политике угрозу своей национальной или мировоззренческой идентичности. Отвращение к идее мультикультурализма нарастает в Европе по мере миграционных кризисов и внутригосударственных конфликтов.

В нашей Конституции понятие мультикультурализм не используется, однако она гарантирует каждому участие в культурной жизни (ч. 2 ст. 44) и вменяет в обязанность каждого «заботу о сохранении исторического и культурного наследия» (ч. 3 ст. 44). Установление «основ федеральной политики в области культурного и национального развития» Конституция относит к ведению Федерации (п. «е» ст. 71), а «общие вопросы культуры» – к совместному ведению Федерации и ее субъектов (п. «е» ч.1 ст. 72). Правительство обеспечивает проведение в стране единой государственной политики в области культуры (п. «в», ч. 1 ст. 114).

Следовательно, Конституция оставляет открытой для понимания и применения проблему взаимодействия культур, их равенства и диалога в нашей многонациональной стране. Как и в отношении идеологии, проблема мультикультурализма не может решиться как-то односторонне или сама собой, поскольку в обществе существуют разные мировоззрения по поводу единства и противоположности культур. Она не может быть решена в упрощенных категориях дозволений и запретов. Для ее решения, образно говоря, власть должна стать «центральным алтарем вселенской мудрости», у которого поведут мирную беседу носители всех культур и цивилизаций. Для этого требуется, чтобы между этнокультурными группами не было ни малейшей вражды, недоверия и желания извлечь выгоду для себя в ущерб остальным. Главным для них должны стать общее стремление к добру – благу для государства и общества, понимание того, что культура служит возвышению наций, а не наоборот. Кроме того, этот диалог должен постоянно учить об-



щество умению не обидеть другого и не задеть его чувств. Создание в обществе такого диалога крайне сложная задача, но в этом-то и есть смысл политики государства и конституционного строительства в области культуры и идеологии.

**Ссылки:**

1. XXII съезд Коммунистической Партии Советского Союза. 17–31 октября 1961 года. Стенографический отчет. – М., 1962. Т. III. С. 317-318.
2. Декалог - Десять Заповедей Божьих. Кн. Исход, гл. 20, ст. 2, 4-5, 7, 8-10, 12-17. Евангелие от Матфея, гл. 22, ст. 37-39.
3. В. И. Ленин. Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 37. С. 245.
4. Там же. Т. 30. С. 122.
5. Там же. Т. 39. С. 456.
6. Там же. Т. 31. С. 471.
7. XXII съезд КПСС. Т. 3. С. 34.
8. Там же. С. 216, 219, 296.
9. Основы законодательства Российской Федерации о культуре // СЗ. 2004. № 35. Ст. 3607.
11. Шпенглер О. Закат Европы. М., 1993. Т. 1, С. 155.

# СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С УЧЕТОМ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА ПАРТИЙНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

**ПИСАРЕВ Александр Николаевич,**

*профессор кафедры конституционного права имени Н. В. Витрука РГУП,  
доктор юридических наук, профессор*

***Аннотация.** В статье, с точки зрения современных тенденций развития отечественного государства и права определяются основные признаки и особенности правового положения политических партий в Российской Федерации. Анализируются существующие в Российской Федерации актуальные проблемы партийного строительства. В соответствии с зарубежным опытом правового регулирования партийного строительства определяются основных направлений деятельности политических партий, обусловленных стоящими перед ней целями и задачами, а также вносятся предложения по совершенствованию правового положения политических партий в соответствии с общемировыми демократическим и правовыми стандартами.*

***Ключевые слова:** политические партии, признаки правового положения политической партии, зарубежный опыт конституционно-правового регулирования организации и деятельности политических партий, основные направления деятельности политической партии, обусловленные стоящими перед ней целями и задачами, либерализация конституционного законодательства в области партийного строительства, правящие и оппозиционные партии, взаимовыгодное сотрудничество органов публичной власти и политических партий в целях обеспечения гарантий реализации политических прав граждан на участие в управлении делами государства, приведение правового положения политических партий в соответствии с общемировыми демократическим и правовыми стандартами.*

***Annotation.** The article, from the point of view of modern trends of development of Russian state and law are the main features and peculiarities of the legal status of political parties in the Russian Federation. The article analyzes the existing in the Russian Federation actual problems of party building. In accordance with the foreign experience of legal regulation of party building defines the main directions of activities of political parties, due to the challenges that it goals*

*and objectives, as well as proposals on improvement of legal position of political parties in line with the global democratic and legal standards.*

**Keywords.** *Political parties, features of the legal status of political party, foreign experience of constitutional-legal regulation of organization and activities of political parties, the main activities of a political party, due to the challenges that it goals and objectives, liberalization of constitutional legislation in the field of party building, the ruling and opposition parties, mutually beneficial cooperation of public authorities and political parties to guarantee political rights of citizens to participate in managing the Affairs of the state, bringing the legal status of political parties in line with the global democratic and legal standards.*

Политические партии в Российской Федерации являются важным элементом системы народовластия. При этом такая роль политических партий находит своё отражение, прежде всего в положениях статьи 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях», закрепляющих их понятие и основные цели.

С. М. Барамидзе, определяя особую роль политических партий в системе народовластия, рассматривает их в качестве «наиболее значимого института гражданского общества, посредством которого обеспечивается не только его взаимосвязь с государством, но и учёт мнений различных социальных групп, смягчение конфликтов социальных интересов. Именно с позиций власти деятельность политических партий и представляет собой одну из наиболее значимых гарантий реального народовластия как критерий демократичности государства» [1].

В. В. Комарова такого рода особую роль политических партий связывает с тем, что они «участвуют в реализации форм прямой демократии путём: инициирования; участия в подготовке и проведении; контроля за подготовкой, проведением, реализацией принятых решений; взаимодействия с органами власти и иными институтами гражданского общества в процессе реализации решений, принятых с использованием форм прямого народовластия» [2].

При определении структуры правового положения политической партии следует исходить из двойственности её публично-правовой природы.

С одной стороны, политическая партия является видом общественных объединений, правовые признаки которого закрепляет не только ФЗ «О политических партиях», но и ФЗ «Об общественных объединениях». Речь идёт о таких признаках правового положения, характерных для всех видов общественных объединений как: принципы создания и деятельности; правовые основы взаимоотношений с государством; порядок создания, государственной регистрации, реорганизации и ликвидации; требования, предъявляемые к учредителям, членам участникам и уставу общественного объединения; права и обязанности; правовые основы собственности общественного объединения и управления его имуществом; основания и меры юридической ответственности за нарушение действующего законодательства и др.

С другой стороны, как отмечает С. В. Солодовникова, тот факт, что основным предназначением партии является её участие в политической жизни общества, обуславливает потребность в более предметном правовом регулировании порядка её создания, деятельности и основ внутреннего устройства. Реализация статусных характеристик и функционального назначения партий обеспечивается посредством закрепления за ними комплекса субъективных прав и обязанностей [3].

Исходя из указанной выше двойственности публично-правовой природы политической партии, представляется возможным выделить следующие основные признаки её правового положения, которые находят отражение в Федеральном законе «О политических партиях»:

- функциональное предназначение (цели и задачи, которые излагаются в уставе и программе), определяющие место и роль политических партий, а системе народовластия (статья 3);
- правовые основы взаимоотношений с государством (статья 10);
- порядок создания, государственной регистрации, реорганизации и ликвидации (статьи 11, 18, 20);

- требования, предъявляемые к учредителям, членам, уставу и программе (статьи 21, 22, 25);

- внутреннее устройство, в том числе правовое положение руководящих органов политической партии и её региональных отделений (статьи 23, 24);

- права и обязанности, в том числе по работе в федеральных и региональных органах государственной власти, внесению предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, участию в выборах и референдумах (статьи 26, 26.2, 26.3, 27);

- правовые основы собственности, управления имуществом и хозяйственной деятельности (статьи 28-31);

- основания и меры юридической ответственности за нарушение действующего законодательства (статьи 38-42).

О. В. Кленкина обоснованно полагает, что политическая партия является субъектом публичного права и её правовой статус (положение) регулируют две отрасли публичного права (конституционное и административное). Конституционное право регулирует общественные отношения, возникающие в процессе политической деятельности политической партии, а административное право - общественные отношения, имеющие управленческо-правовую, государственно-управленческую, организационную направленность деятельности политической партии [4].

Важно отметить, что в России до настоящего времени продолжается довольно сложный и противоречивый процесс формирования партийной системы, основанной на конституционных принципах демократии, идеологического, политического многообразия и многопартийности, происходит формирование принципиально новых для отечественного государства и права публично-правовых механизмов взаимодействия государства и политических партий.

С учётом непродолжительности времени, в течение которого действует современная многопартийная система Российской Федерации, новизны большинства публично-правовых подходов к определению места и роли политических партий в системе народовластии следствием чего является отсутствие до настоящего времени достаточной научной, правовой регламентации общественных отношений, возникающих в данной области, актуальной представляется проблема использования зарубежного опыта конституционно-правового регулирования организации и деятельности политических партий.

Следует отметить, что большинство российских учёных правоведов, проводивших сравнительно-правовые исследования в данной области, в целом критически оценивают результаты современного партийного строительства в Российской Федерации, прежде всего с точки зрения отсутствия политических партий, отвечающих интересам большинства социальных групп населения. Критике подвергаются политические партии, представленные в Государственной Думе, прежде всего в связи с отсутствием у их программ стратегии развития российского общества, идеологических установок о путях и средствах переустройства и совершенствования общества и государства, идеалов и ценностей, которые в совокупности можно было бы назвать общенациональной идеей.

Кроме этого, многими учёными и практиками отмечается отсутствие в большинстве случаев политических лидеров, неразвитость политических партий в регионах, малочисленность большинства политических партий и другие проблемы партийного строительства.

Например, Е. В. Шапошникова, выражая мнение многих российских политологов, к числу объективных трудностей становления в Российской Федерации многопартийной системы относит: во-первых, «неструктурированность общественных интересов», «неразвитость гражданского общества и шире - гражданского сознания»; во-вторых, доминирование государства, проявляющимся сегодня в «суперпрезидентском характере власти»; в-треть-

их, незавершённость процесса институционализации политической системы новой России [5].

Как известно слово «партия» происходит от лат. *pars* (*parties*) - часть, группа. Это означает, что всякая по-настоящему народная политическая партия, создаваемая «снизу» призвана выражать публичные интересы какой-то части гражданского общества (класса, слоя, группы, общности), которая образует её социальную базу. Сторонники партии, голосующие за выдвинутых ею кандидатов, составляют её электорат.

Исходя из этого, С. М. Барамидзе на основе анализа материалов круглого стола на тему: «Ведущая роль политических партий в формировании гражданского общества», проходившего 07 июня 2012 года в Институте по изучению гражданского общества, приходит к выводу о том, что партии, созданные в Российской Федерации искусственно и «сверху» не могут представлять в Государственной Думе классы и социальные группы [1].

Г. Х. Паунежева партии, созданные «снизу» (в результате «диффузии») называет народными, а партии, возникшие «сверху» (в результате «проникновения») - кадровыми. Различие между кадровыми и массовыми партиями она, в том числе видит в том, что первые «происходят из аристократических группировок и выдвигают сильного лидера, но всегда такого, который был бы лишь «первым из многих», и его можно было бы контролировать. Массовые партии, наоборот, предпочитают видеть во главе лидера-вождя, ведущего народ к поставленной общенародной цели. Примерами таких лидеров могут быть Мао Цзэдун, и Ленин, Сталин и др.» [6].

Исходя из анализа зарубежного опыта правового регулирования партийного строительства следует выделить следующие основные направления деятельности политической партии, обусловленные её публично-правовой сущностью, а также стоящими перед ней целями и задачами.

1. Важнейшим из них является осуществляемая партий деятельность по разработке политической программы, включающей определённую идеоло-

гию: систему взглядов, идей, убеждений, ценностей и установок, выражающих интересы различных социальных групп, классов, обществ, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности и друг к другу, социальные проблемы и конфликты, а также содержатся цели (программы) социальной деятельности, направленной на переустройство и совершенствование гражданского общества и государства. С этой целью из партийных активистов и привлекаемых специалистов создаются инициативные группы, комитеты, комиссии, общественные советы, «мозговые тресты» и т.п.

Реализуя указанную функцию, политические партии призваны внедрять партийную идеологию в широкие массы населения, популяризировать, пропагандировать свои ценности и мировоззрение, а также эффективно используют возможности для увеличения числа членов и сторонников партии и таким образом усиливать своего воздействия на жизнь общества в целом [7].

Шапошникова Е. В. на основе глубокого анализа процесса современного партийного строительства в Российской Федерации приходит к обоснованному выводу о том, что деятельность политических партий в Российской Федерации по реализации указанной функции не в полной мере соответствует приведённому зарубежному опыту публично-правового регулирования общественных отношений в данной области. Она считает, что действующие в настоящее время в России политические партии, осуществляя выбор: «или оставаться выразителями интересов своих сторонников, составляющих часть общества, подкрепляя свою взаимосвязь наличием идеологии, программ и оппонированием власти, или использовать свой политический статус в качестве возможности участвовать в функционировании политической системы, пошли по второму пути». Такой выбор, по её мнению, привёл не только к снижению уровня доверия и интереса населения к политическим партиям, но и их удалению от гражданского общества. Партии «трансформировались в новое качество, утратив роль механизма взаимодействия общества и власти.



Теперь политические партии объединяют не единомышленников, разделяющих одни идеалы и ценности, а людей, заинтересованных в достижении определённых благ и целей» [5].

2. В партийных системах зарубежных демократических государств в обязательном порядке существует деление на правящие и оппозиционные партии. Партия, победившая на выборах и ставшая правящей, принимает на себя ответственность за управление страной, стремится выполнить предвыборные обещания. Партия, проигравшая на выборах, становится оппозиционной и призвана от лица гражданского общества осуществлять контроль за проводимой партией большинства государственной политикой, критически оценивать её, прежде всего с точки зрения соответствия идеалам демократии, общенациональным интересам, запросам и чаяниям граждан [13].

В этой связи понятно, что без наличия конструктивных, сильных и свободных в выражении своего мнения оппозиционных политических партий невозможно формирование гражданского общества, дальнейшее развитие демократических процессов в Российской Федерации.

М. Г. Амиров и О. Ш. Булатов с точки зрения имеющегося зарубежного опыта правового регулирования организации, деятельности и взаимодействия правящих и оппозиционных партий критически оценивают состояние современной партийной системы Российской Федерации: «в России процесс формирования реально функционирующего института многопартийности пока далёк от совершенства, а понятия «правый», «левый», «центр», «оппозиция» продолжают носить весьма условный «декоративный» характер и все это осуществляется на фоне отсутствия реальной политической борьбы за власть в условиях доминирования одной политической партии в стране. В результате парламентская и партийная жизнь носят условно-декоративный характер, поскольку, во-первых, массовой социальной опоры нет ни у одной из партий; во-вторых, системы ценностей у электоратов разных партий практически совпадают, а политический выбор избиратели делают, ориентируясь не

на политические программы, а на личности или на властные полномочия кандидатов» [8].

3. В зарубежных странах главной целью любой политической партии является победа на выборах, продвижение своих членов и сторонников в органы публичной власти, участие в управлении делами государства.

В этой связи, с учётом зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в области партийного строительства, представляется актуальной проблема детальной правовой регламентации в Российской Федерации процесса взаимовыгодного сотрудничества органов публичной власти и политических партий в целях обеспечения гарантий реализации политических прав граждан на участие в управлении делами государства, на что обращают внимание многие отечественные учёные [9].

Например, М. А. Липчанская и М. А. Волкова указывают на то, что «отношения государства и институтов гражданского общества, в том числе политических партий, построенные на началах партнёрства, делают возможным прогрессивное развитие как публичной власти так и общества, обеспечивают эффективное реагирование на социально-экономические, политические и иные вызовы, способствуют созданию условий для реализации народовластия и построения правового государства». В целях совершенствования правового регулирования общественных отношений, возникающих в данной области они предлагают более детально регламентировать в Федеральном законе «О политических партиях» возможные направления, механизмы и формы взаимодействия политических партий с государственными и общественными институтами. Особенно важно, по их мнению, «установить и нормативно закрепить такие принципы взаимодействия партий и государства в решении общих задач как: принцип законности, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, принцип взаимной ответственности общества и государства, принцип политического плюрализма» [10].

Важно отметить, что в Российском государстве и обществе, особенно в последние годы, есть чёткое понимание необходимости реформирования партийной системы, сложившейся под влиянием объективных трудностей становления и развития в большинстве случаев новых для нашего института государства и гражданского общества, приведения правового положения политических партий в соответствие с общемировыми демократическим и правовыми стандартами.

Достаточно сказать, что ещё в послании в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 05 ноября 2008 года процесс дальнейшей демократизации, повышения качества народного представительства, более полного учёта интересов людей, укрепления доверия граждан к власти глава Российского государства связывался с необходимостью либерализации конституционного законодательства, регламентирующего правовое положение политических партий в соответствии с зарубежным опытом правового регулирования общественных отношений, возникающих в области партийного строительства. В этих целях в Послании предлагалось: во-первых, поэтапное снижение минимального количества членов организации, требуемых для регистрации новой политической партии; во-вторых, внесение в соответствующий закон поправок, обязывающих производить ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определённую руководящую должность в аппарате партии дольше определённого срока.

Следует отметить, что в соответствии с указанным и последующими посланиями Президента Российской Федерации законодатель чётко следует избранной государством стратегии на либерализацию правового положения политических партий в качестве важнейшего института гражданского общества. Об этом свидетельствуют многочисленные изменения ФЗ «Об общественных объединениях».

Наиболее значимые из них связаны с принятием ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» от 02 апреля 2012 года № 28-ФЗ и предусматривают значительное снижение численности членов партии, необходимой для её государственной регистрации. В частности, если в прежней редакции численность членов политической партии в России не могла быть ниже 40 тысяч человек, то сейчас - 500 человек (статья 1).

Несомненно, что такие серьёзные изменения свидетельствуют о наличии государственной стратегии в сторону либерализации конституционного законодательства в области партийного строительства. Вместе с тем, следует признать, что такого рода либерализация правового положения политических партий вызвала многочисленные споры среди учёных и практиков. Например, А. В. Курочкин считает, что «с одной стороны, резкое снижение требуемой численности членов является движением в сторону либерализации конституционно-правового законодательства. С другой стороны, такое нововведение может привести к появлению большого числа карликовых партий и в конечном итоге запутает избирателя».

Дальнейшую демократизацию партийной системы России он также связывает с необходимостью отмены нормы Федерального закона «О политических партиях», запрещающей создавать предвыборные коалиции и блоки. По его мнению, существование такой нормы заставляет все политические партии «идти на выборы в одиночку и предоставляет дополнительные преимущества крупным политическим партиям, не нуждающимся в союзниках для прохождения избирательного барьера в 5 % и попадания в парламент» [11].

М. И. Цапко в целом критически оценивает изменения Федерального закона «О политических партиях», направленные на либерализацию законодательства в области партийного строительства. В целях «минимизации возможных негативных последствий «либерализации» законодательства о политических партиях» он предлагает возможные ограничения участия политиче-

ских партий в выборах определённого уровня связывать в законодательстве не с их численностью, а такими требованиями как: наличие регионального отделения политической партии в субъекте, где проводятся региональные или муниципальные выборы; участие в муниципальных выборах как условие допуска к участию в региональных выборах, и соответственно, участие в региональных выборах перед участием в федеральных; внеочередное предоставление финансовой отчётности как условие участия в федеральных выборах и как условие выдвижения кандидата в главы субъекта России.

Такие требования к партиям им сформулированы на основе сравнительно-правового исследования конституционного законодательства Германии по вопросам партийного строительства. В этой связи, также заслуживают внимания его предложения об использовании в конституционном законодательстве Российской Федерации закреплённого в законодательстве Германии ценза политического участия (постоянное или длительное влияние на политический процесс посредством участия в выборах), в соответствии с которым там решается вопрос о приобретении и сохранении политическим объединением статуса партии.

Опыт ФРГ им предлагается использовать в законодательстве Российской Федерации «не в виде применения санкций за неучастие в политической жизни, а в виде ценза на участие в выборах определённого уровня, определив допуск к выборам в зависимости от длительности деятельности в качестве зарегистрированной политической партии» [12].

### **Ссылки:**

1. *Барамидзе С. М.* Роль политических партий в гражданском обществе // Вестник Удмуртского государственного университета. - 2013. - № 2-3. - С.116-119.
2. *Комарова В. В.* Общественные объединения в системе прямой демократии //Актуальные проблемы российского права. - 2013. - № 12. - С. 1523-1528.
3. *Солодовникова С. В.* Статус политических партий в России//Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. - 2014. - Т. 22. - № 1. - С. 41-43.

4. *Кленкина О. В.* Об отраслевой принадлежности правового статуса политической партии // Известия Академии управления: теория, стратегия, инновации. - 2012. - № 5 (12). - С. 19-22.
5. *Шапошникова Е. В.* Современное состояние и тенденции развития российских партий в трактовках современных политологов // Выборы: теория и практика. - 2014. - № 4 (32). - С. 29-32.
6. *Паунежева Г. Х.* Институционализация политических партий в современной России и мировой опыт партийного строительства // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. - 2014. - № 4. - С. 234-238.
7. *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. 17-е изд. - Москва: Статут. - 2013. - С. 324.
8. *Амиров М. Г., Булатов О. Ш.* Конституционно-правовые новеллы в законодательстве Российской Федерации о политических партиях: проблемы и перспективы применения на практике // Юридический вестник ДГУ. - 2013. - № 1. - С. 57-61.
9. *Писарев А. Н.* Актуальные проблемы конституционного права Российской Федерации: учебное пособие. - Москва: РГУП, 2016. - С. 166-180.
10. *Липчанская М. А., Волкова М. А.* Принципы и основы правового регулирования государственно-партийного взаимодействия в современной России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. - 2015. - № 1 (102). - С. 144-149.
11. *Курочкин А. В.* Динамика правового регулирования деятельности политических партий в современной России // Власть. - 2013. - № 1. - С. 102-105.
12. *Цапко М. И.* Современное состояние и основные направления совершенствования законодательства о политических партиях // Ленинградский юридический журнал. - 2013. - № 2 (32). - С.78-84.
13. *Любимов А. П.* Парламентское право России. Основные источники. / Аппарат Государственной Думы. - Санкт-Петербург, 1997. - 308 с.

# ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ НА ЗДОРОВОЕ РАЗВИТИЕ

**РАБЕЦ Анна Максимовна,**

*профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Российского государственного социального университета, доктор юридических наук*

**ПРОХОРОВА Лариса Викторовна,**

*начальник правового управления Российского государственного социального университета, кандидат философских наук, доцент*

**ЧИНАРЯН Елена Олеговна,**

*доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного социального университета, кандидат юридических наук*

**Аннотация.** Авторы исследуют нормы практически всех отраслей права, в рамках правовой системы Российской Федерации в области здравоохранения, обязательного медицинского страхования, обращения лекарственных средств, трансплантации органов и тканей и т. Работа посвящена проблемам реализации и защиты прав детей на жизнь и здоровье, которые имеют большое значение для мирового сообщества. В данном исследовании предпринимается попытка оценить степень достаточности и эффективности системы юридических гарантий и иных правовых средств, с помощью которых обеспечивается реализация и защита права ребёнка на здоровое развитие.

**Ключевые слова:** право, закон, жизнь, здоровье, окружающая среда, несовершеннолетний, ребёнок, гарантии, реализация, защита.

**Annotation.** The authors investigate the norms of virtually all branches of law, within the legal system of the Russian Federation on health protection, compulsory health insurance, circulation of medicines, transplantation of organs and tissues, etc. are analyzed thoroughly and comprehensively. The work is devoted to the problems of implementation and protection of children's rights to life and to health which are highly relevant in the world community. In this study, an attempt is made to assess the degree of sufficiency and effectiveness of the system of legal guarantees and other legal means through which the realization and protection of the child's right to healthy development is ensured.

**Keywords:** right, law, life, health, environment, juvenile/minor, child, guarantees, realization, protection.

Право ребёнка на здоровое развитие неразрывно связано с его правом на охрану здоровья, на доступ к здравоохранению, закреплённое в статье 24 Конвенции о правах ребёнка [2]. «Государства - участники признают право ребёнка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья. Государства - участники добиваются полного осуществления данного права и, в частности, принимают необходимые меры для:

- а) снижения уровней смертности младенцев и детской смертности;
- б) обеспечения предоставления необходимой медицинской помощи и охраны здоровья всех детей с уделением первоочередного внимания развитию первичной медико-санитарной помощи;
- в) борьбы с болезнями и недоеданием, в том числе в рамках первичной медико-санитарной помощи, путём, среди прочего, применения легкодоступной технологии и предоставления достаточно питательного продовольствия и чистой питьевой воды, принимая во внимание опасность и риск загрязнения окружающей среды;
- г) предоставления матерям надлежащих услуг по охране здоровья в дородовой и послеродовой периоды;
- д) обеспечения осведомлённости всех слоёв общества, в частности родителей и детей, о здоровье и питании детей, преимуществах грудного кормления, гигиене, санитарии среды обитания ребёнка и предупреждения несчастных случаев, а также их доступа к образованию и их поддержки в использовании таких знаний;
- е) развития просветительной работы и услуг в области профилактической медицинской помощи и планирования размера семьи».

На ребёнка полностью распространяются нормы, содержащиеся в статье 41 Конституции Российской Федерации, предусматривающие и гарантирующие право человека на охрану здоровья, на бесплатную и доступную медицинскую помощь. В статье 42 Конституции закреплено право человека на



благоприятную окружающую среду, имеющее самое непосредственное отношение к обеспечению не *de iure*, а *de facto* права ребёнка на жизнь и на охрану здоровья. Конкретные меры, с помощью которых обеспечивается реализация и защита данного права, предусмотрены в целом ряде федеральных законов, регулирующих отношения в сфере здравоохранения и обязательного медицинского страхования.

В связи с тем, что выживание и здоровое развитие ребёнка может и должно обеспечиваться уже во внутриутробный период, в международном праве остро встал вопрос о понятии «ребёнок» в смысле временного периода, с которого он приобретает указанные выше права.

Международное право признаёт ребёнком личность с момента рождения [6]. В Российской Федерации также ребёнком считается лицо с момента его рождения. Момент рождения определяется медицинской наукой, по признанию которой плод становится ребёнком, когда он полностью оказался вне тела матери, если пуповина даже не пересечена. Однако, существуют специфические исключения, где защита косвенно предоставляется ещё не рождённому ребёнку. Статья 6 Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает приводить в исполнение смертный приговор в отношении беременных женщин [2]. То же самое закреплено в Дополнительном протоколе I 1977 года к Женевским конвенциям 1949 года о защите жертв вооружённых конфликтов (статья 6 (4)) (Постановление ВС СССР, 1989) [4]. Однако это указывает только на то, что защита ещё не рождённому ребёнку предоставляется в рамках защиты прав женщин, а за ним самим до его рождения не признается абсолютное право на жизнь. В противном случае убийство женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, следовало бы квалифицировать как убийство двух лиц, а смертная казнь беременной женщины означала бы одновременно законное лишение права на жизнь также её не рождённому ребёнку, который ещё не стал и не мог стать субъектом преступления. На этом основаны этические и норматив-

ные установки в медицинской практике, согласно которым в случае, если во время родов возникает угроза опасности для жизни матери и ребёнка, приоритетным является спасание жизни матери, если даже для этого приходится жертвовать жизнью ребёнка.

Законодатель, устанавливая особые меры по охране жизни и здоровья будущих матерей, не напрямую, но косвенно обеспечивает также право ребёнка на выживание и здоровое развитие не только с момента его рождения, но и до рождения (Anisimov L. N., Петюкова О. Н., Prokhorov L.V., 2013). Об этом свидетельствует следующий факт: Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (статья 10 (2)) [3] и Конвенция, признавая за ребёнком право на пользование наиболее совершенными услугами в системе здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья, гарантируют особую охрану матерям в течение разумного периода до и после родов Конвенция возлагает на государства-участники обязанность предоставления матерям надлежащих услуг по охране здоровья в дородовой и послеродовой периоды (подпункт «д» пункта 2 статьи 24).

Важной гарантией реализации права несовершеннолетних на здоровое развитие являются нормы, содержащиеся в статье 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 года «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» [11]. С учётом высокой степени распространённости среди несовершеннолетних самоубийства, во многом под влиянием свободного доступа к информации, побуждающей их на этот шаг, закон устанавливает полный запрет на распространение среди детей информации, побуждающей детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству. В Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы по этому поводу констатируется, что «Подростки в возрасте от 10 до 18 лет нередко оказываются вне достаточного внимания со стороны государства. Трудности, с которыми они сталкиваются в этот сложный возраст-

ной период, подчас приводят к самым трагическим последствиям. В целях исправления такого положения в национальной стратегии предусмотрено обеспечение реализации комплекса мероприятий социальной рекламы, направленных на формирование здорового образа жизни, профилактику суицидального поведения среди несовершеннолетних, информирование о деятельности служб поддержки и экстренной психологической и социально-правовой помощи, в том числе через сеть «Интернет», телефоны службы анонимного консультирования; разработка системы мер по предотвращению подросткового суицида, включая подготовку психологов в системе здравоохранения для работы с детьми и подростками с суицидальными наклонностями, а также организацию проведения психологическими службами образовательных организаций профилактической работы с детьми, родителями, социальным окружением ребёнка [5].

Наряду с нормами, содержащимися в статье 41 Конституции Российской Федерации, в которых признается и гарантируется право человека на охрану здоровья, и в статье 42, в которых закреплено право на благоприятную окружающую среду, в законодательстве Российской Федерации имеются специальные нормы о правах несовершеннолетних в сфере охраны здоровья. Эти нормы содержатся, во-первых, в статьях 10 и 13 Федерального закона Российской Федерации «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ [9], где предусматривается, что в целях обеспечения прав детей на охрану здоровья, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения осуществляются мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающей профилактику заболевания, медицинскую диагностику, лечебно-оздоровительную работу, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей [12]. Органы государственной власти Российской Федерации могут осуществлять дополнительное финансирование мероприятий по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление.

Во-вторых, аналогичные нормы содержатся в статье 54 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» от 21 ноября 2011 года [8]. Согласно положениям, содержащимся в части 1 данной статьи, несовершеннолетние имеют право на: прохождение медицинских осмотров; оказание медицинской помощи в период оздоровления и организованного отдыха; санитарно-гигиеническое просвещение, обучение и труд в условиях, соответствующих их физиологическим особенностям и состоянию здоровья и исключающих воздействие на них неблагоприятных факторов; медицинскую консультацию без взимания платы при определении профессиональной пригодности; получение информации о состоянии здоровья в доступной для них форме.

Часть 2 данной статьи содержит специальную норму, регламентирующую особенности оказания медицинской помощи несовершеннолетним, больным наркоманией. «Несовершеннолетние, больные наркоманией, в возрасте старше шестнадцати лет и иные несовершеннолетние в возрасте старше пятнадцати лет имеют право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или на отказ от него в соответствии с настоящим Федеральным законом, за исключением случаев оказания им медицинской помощи в соответствии с частями 2 и 9 статьи 20 настоящего Федерального закона». В этих отсылочных нормах речь идёт о том, что информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство даёт один из родителей или иной законный представитель в отношении лица, не достиг-

шего возраста, установленного частью 5 статьи 47 и частью 2 статьи 54 Закона, т.е. в отношении несовершеннолетнего в возрасте до 15 лет или несовершеннолетнего, больного наркоманией, в возрасте до 16 лет. В отношении несовершеннолетнего больного наркоманией при оказании ему наркологической помощи или при медицинском освидетельствовании несовершеннолетнего в целях установления состояния наркотического либо иного токсического опьянения (за исключением установленных законодательством Российской Федерации случаев приобретения несовершеннолетними полной дееспособности до достижения ими восемнадцатилетнего возраста).

Федеральным законом от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» в редакции Федерального закона от 29 ноября 2010 года № 313-ФЗ установлено, что привлечение в качестве пациентов детей для проведения клинических исследований лекарственного препарата для медицинского применения допускается только с письменного согласия их родителей (усыновителей) [7]. Дети могут рассматриваться в качестве потенциальных пациентов только в случаях, если проведение клинических исследований необходимо для укрепления здоровья детей или профилактики инфекционных заболеваний в детском возрасте или если целью проведения такого исследования является получение данных о наилучшей дозировке лекарственного препарата для лечения детей. В этих случаях проведению такого исследования должно предшествовать проведение исследования на совершеннолетних гражданах. В принципе, запрещается участие в проведении клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения женщин в период беременности и грудного вскармливания, за исключением случаев, если соответствующий лекарственный препарат, в отношении которого проводится клиническое исследование, предназначен именно для таких женщин, при условии получения информации только во время проведения таких исследований и при принятии необходимых мер для полного исключе-

ния риска нанесения вреда женщине в период беременности и в период грудного вскармливания, плоду или ребёнку (пункты 1-6 статьи 43).

В соответствии со статьёй 47 Закона об основах охраны здоровья граждан «Изъятие органов и тканей для трансплантации (пересадки) не допускается у живого лица, не достигшего восемнадцатилетнего возраста (за исключением случаев пересадки костного мозга)». При этом пересадка костного мозга допускается лишь с письменного согласия законного представителя несовершеннолетнего.

Отношения, связанные с реализацией права несовершеннолетних на охрану здоровья, регламентируются также Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании» от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ [10]. Через систему обязательного медицинского страхования обеспечивается оказание бесплатной медицинской помощи всему населению. Всем гражданам обеспечиваются равные возможности получения медицинской и лекарственной помощи за счёт средств обязательного медицинского страхования в объёме и на условиях, соответствующих программам обязательного медицинского страхования. Несовершеннолетние, абсолютное большинство которых относятся к категории неработающего населения, получают медицинскую помощь через систему обязательного медицинского страхования за счёт страховых взносов, вносимых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Если несовершеннолетние осуществляют трудовую деятельность в соответствии с трудовым договором, страховые взносы должны вноситься их работодателями. Однако медицинская помощь всем гражданам, в том числе несовершеннолетним, должна быть оказана независимо от того, вносились ли работодателем взносы в виде единого социального налога, часть которого направляется в фонд обязательного медицинского страхования, или нет. Можно со всей уверенностью утверждать, что несовершеннолетние, как и другие застрахованные граждане, имеют все права, предусмотренные статьёй 16 Закона, в

том числе право на выбор страховой медицинской организации, медицинской организации, где они намерены получать медицинскую помощь, а также на выбор врача; разница лишь в том, что несовершеннолетние, не достигшие возраста 14 лет, осуществляют это право через своих законных представителей, а несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет могут осуществлять его самостоятельно, но с согласия своих законных представителей.

Завершая исследование проблем реализации и защиты прав несовершеннолетних на здоровое развитие, необходимо подчеркнуть, что в юридической науке эти проблемы не обошли вниманием [13]. В национальном законодательстве Российской Федерации имеется не так уж мало норм, направленных на обеспечение права несовершеннолетнего на здоровое развитие. Другое дело, что многое зависит от эффективности экономических и организационных мер, направленных на борьбу за здоровье каждого ребёнка. Именно этих мер оказалось явно недостаточно, что констатируется в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы. В частности, в ней отмечается, что «В ряде субъектов Российской Федерации недостаточно финансово обеспечены региональные целевые программы в области охраны и укрепления здоровья детей; ненадлежащим образом организуется медико-социальная помощь для беременных и кормящих матерей, проведение диспансеризации и иммунизации детей; бесплатные медицинские услуги, гарантированные государством, неправомерно подменяются платными медицинскими услугами; не налажено должным образом обеспечение лекарствами и питанием в учреждениях здравоохранения; не соблюдаются права обучающихся в образовательных учреждениях на охрану и укрепление здоровья» (п. IV.1).

Одним из основных направлений реализации Национальной стратегии является создание в Российской Федерации системы здравоохранения, «дружественного детям». Сбережение здоровья каждого ребёнка является одним

из ключевых принципов данного документа. С этой целью должны приниматься меры, направленные на формирование у семьи и детей потребности в здоровом образе жизни, на всеобщую раннюю профилактику заболеваемости детей, на внедрение здоровые сберегающих технологий во все сферы жизни ребёнка, на предоставление квалифицированной медицинской помощи в любых ситуациях.

### **Библиографический список:**

1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года) (вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 года) // Сборник международных договоров СССР, выпуск XLVI, 1993.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 года Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
4. Постановление ВС СССР от 04 августа 1989 года № 330-I «О ратификации Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I), и Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв вооруженных конфликтов немеждународного характера (Протокол II)» // Ведомости СНД и ВС СССР. - 9 августа 1989 г. - № 9. - Ст. 225.
5. Указ Президента Российской Федерации от 01 июня 2012 года № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017 годы» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
6. *Ушаков Н. А.* Международное право. - Москва: Юристъ. - 2000. - С. 112.
7. Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
8. Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
9. Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.



10. Федеральный закон от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.

11. Федеральный закон от 29 декабря 2010 года № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.

12. *Месиков М. А.* Система и основы правового положения органов государственной власти города Москвы. Учебно-методический комплекс. - Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2013. - 32 с.

13. *Любимов А. П., Трунцевский Ю. В.* Ювенальное право для малолетних: отход от карательного уклона // Представительная власть - XXI век. - 2014. - № 7-8. - С. 15-20.

# ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ДЕТЕЙ КАК УЧАСТНИКОВ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

**БУГЛИМОВА Ольга Владимировна,**

*старший преподаватель кафедры Международного права и прав человека  
Юридического Института ГАОУ ВО МГПУ*

***Аннотация.** Статья посвящена механизму защиты прав детей как участников образовательных отношений в Российской Федерации. Защита прав и законных интересов, обучающихся является частью механизма реализации гарантий права на образование. Этот механизм включает, наряду с правовыми, также организационные, социально-экономические, информационные и иные меры.*

***Ключевые слова:** права детей, законные интересы, образовательные отношения, несовершеннолетние.*

***Annotation.** The article is devoted to the mechanism of protection of the rights of children as participants in educational relations in the Russian Federation. Protection of rights and legitimate interests of students is part of the mechanism of realization of guarantees of the right to education. This mechanism includes, along with legal, organizational, socio-economic, informational and other measures.*

***Keywords:** children's rights, legal interests, educational relations, minors.*

Образование закладывает фундамент духовного, интеллектуального и физического развития ребёнка. Реализация субъективного права на образование - важнейший фактор, обуславливающий успешную социализацию индивида, достижение достойного уровня жизни, личного развития, а также гарантия стабильности и благополучия общества и государства. Механизм защиты прав и законных интересов несовершеннолетних как участников образовательных отношений занимает существенное место среди гарантий права на образование [4, С. 18].

Образовательные отношения складываются в процессе обучения и воспитания обучающегося, освоения им образовательных программ. Такие критерии как возраст, уровень осваиваемой образовательной программы, форма обучения, режим пребывания в образовательной организации определяют нюансы содержания правового статуса обучающегося и особенности защиты их прав и интересов. Например, в соответствии с пунктами 5 и 9 статьи 45 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее Закон «Об образовании в Российской Федерации») к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья (с задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости) не применяются меры дисциплинарного взыскания, а отчисление, как меру дисциплинарной ответственности, допускается применять к лицу, не получившему основного общего образования только по достижении им пятнадцатилетнего возраста.

Для чёткого понимания сущности понятий «права» и «законные интересы» воспользуемся пояснениями, изложенными в научной литературе. Права (субъективные права) предполагают наличие обеспеченных законом возможностей, в том числе совершать определённые положительные действия; пользоваться различными социальными благами и ценностями; требовать от других лиц выполнения своих обязанностей; защищать своё право с помощью предусмотренного законом юридического механизма [1, С. 77]. При этом если права - это юридические возможности человека, осуществление которых предполагает исполнение государственными органами соответствующих обязанностей, то свободы - это «правомочия индивида, которые он может реализовать самостоятельно, без взаимодействия с государственными органами» [2, С. 133]. Законный интерес понимается как отражённая в объективном праве, либо вытекающая из его общего смысла и в определённой степени гарантированная государством юридическая дозволенность, выражаю-

щаяся в стремлениях субъекта пользоваться определённым социальным благом, а также в необходимых случаях обращаться за защитой к компетентным государственным органам или общественным организациям [3, С. 57].

Перечень прав и законных интересов, обучающихся складывается из совокупности академических прав и свобод, а также иных прав, связанных с обучением в образовательной организации; социальных гарантий, предоставляемых обучающимся [5, С. 9, 6, 7]. В частях 1 и 2 статьи 34 Закона «Об образовании в Российской Федерации» перечислены основные права обучающихся: право на выбор организации, осуществляющей образовательную деятельность, формы получения образования и формы обучения после получения основного общего образования или после достижения восемнадцати лет; предоставление условий для обучения с учётом особенностей их психофизического развития и состояния здоровья, в том числе получение социально-педагогической и психологической помощи, бесплатной психолого-медико-педагогической коррекции; право на обучение по индивидуальному учебному плану, в том числе ускоренное обучение, в пределах осваиваемой образовательной программы в порядке, установленном локальными нормативными актами; уважение человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности, охрану жизни и здоровья; каникулы; ознакомление с учебной документацией, другими документами, регламентирующими организацию и осуществление образовательной деятельности в образовательной организации; обжалование актов образовательной организации в установленном законодательством Российской Федерации порядке и др.

Согласно статье 56 Семейного кодекса Российской Федерации при нарушении прав и законных интересов ребёнка, в том числе при реализации права на образование, он вправе самостоятельно обращаться за их защитой в орган опеки и попечительства, а по достижении возраста четырнадцати лет в суд. Несовершеннолетний, признанный в соответствии с законом полностью

дееспособным до достижения совершеннолетия, имеет право самостоятельно осуществлять свои права и обязанности, в том числе право на защиту.

Необходимость в защите может быть вызвана нарушением или незаконным ограничением права на получение общедоступного и бесплатного образования в том числе, в случае отказа без законных на то оснований в приёме документов при поступлении, воспрепятствования переводу в данную образовательную организацию, незаконного отчисления из образовательной организации, нарушения процедуры государственной итоговой аттестации и т.д.

В силу возраста права и интересы несовершеннолетних обучающихся защищают родители, опекуны, попечители и иные законные представители. Права родителей (законных представителей) обучающихся представлены в статье 44 Закона «Об образовании в Российской Федерации»: знакомиться с документами, регламентирующими организацию и осуществление образовательной деятельности; знакомиться с содержанием образования, используемыми методами обучения и воспитания; получать информацию о планируемых обследованиях обучающихся, давать согласие на проведение таких обследований или участие в таких обследованиях, отказаться от их проведения или участия в них; присутствовать при обследовании детей психолого-медико-педагогической комиссией, обсуждении результатов обследования и рекомендаций, полученных по результатам обследования и т.д. На родителей учащихся, осваивающих программу основного общего образования, возлагается ответственность за получение несовершеннолетним такого образования.

Родители могут осуществлять защиту как лично, так и через представителей. Полномочия представителей при этом должны быть надлежащим образом оформлены и подтверждаться доверенностью. Доверенности от имени малолетних выдают их законные представители.

В некоторых случаях необходимость защиты прав несовершеннолетних обучающихся выявляется педагогами общеобразовательных организаций. В

том числе в отношении детей из семей, находящихся в группе риска. На образовательные организации возложена обязанность информировать органы опеки и попечительства, органы местного самоуправления обо всех фактах ненадлежащего исполнения родителями своих обязанностей по обеспечению получения несовершеннолетним общего образования. На организации общего образования, среднего профессионального образования и другие организации, осуществляющие образовательную деятельность пунктом 2 статьи 14 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ возложена обязанность выявлять несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, а также не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в образовательных учреждениях, принимать меры по их воспитанию и получению ими общего образования; выявлять находящиеся в социально опасном положении семьи и оказывать им помощь в обучении и воспитании детей.

Ранее действовавшие в сфере образования законы не содержали норм, посвящённых непосредственно защите прав обучающихся и их родителей (законных представителей) при реализации права на образование. Статья 45 Закона «Об образовании в Российской Федерации» - в своём роде новшество. В ней закреплены некоторые формы защиты прав участников образовательных отношений. Для разрешения конфликтных ситуаций, возникающих в рамках образовательных отношений обучающиеся (их законные представители) вправе: обращаться в органы управления образовательной организации с требованием проведения дисциплинарного расследования деятельности её работников; обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, использовать иные способы защиты прав и законных интересов, не запрещённые законодательством Российской Федерации.

Обращения в органы управления организацией, осуществляющей образовательную деятельность, о применении к работникам указанных организаций, нарушающим и (или) ущемляющим права обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, дисциплинарных взысканий подлежат обязательному рассмотрению органами управления образовательной организации с привлечением обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Единоличным исполнительным органом образовательной организации, осуществляющим текущее руководство деятельностью образовательной организации - является руководитель образовательной организации (директор, заведующий, начальник или иной руководитель). В его компетенцию входит обеспечение охраны жизни и здоровья обучающихся во время образовательного процесса, соблюдения их прав и свобод в установленном законодательством Российской Федерации порядке. В образовательной организации также функционируют коллегиальные органы управления: общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования - общее собрание (конференция) работников и обучающихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования - учёный совет), а также могут формироваться и другие коллегиальные органы управления. Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления конкретной образовательной организацией, порядок принятия ими решений устанавливаются уставом образовательной организации.

В письменном обращении необходимо указать имя руководителя образовательной организации (структурного подразделения), а также наименование организации. В заявлении (жалобе) должна содержаться информация о фамилии, имени, отчестве (последнее - при наличии) заявителя, почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, а также изложение сути за-

явления или жалобы, личная подпись и дата. В случае необходимости в подтверждение изложенных фактов к письменному обращению следует приложить документы и материалы либо их копии.

Подать заявление можно лично или по почте заказным письмом с уведомлением о вручении. В случае передачи письменного обращения лично, рекомендуется составить его в двух экземплярах: один экземпляр передаётся компетентному лицу на рассмотрение, а на другом делается отметка о принятии жалобы. Второй экземпляр заявления с отметкой о принятии или почтовое уведомление рекомендуется сохранить до разрешения вопроса, по существу.

Для организаций, осуществляющих образовательную деятельность, предусмотрено обязательное создание органов по разрешению конфликтов в сфере образования - комиссий по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Данная комиссия создаётся в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случае применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания, возникновения конфликта интересов педагогического работника.

Под конфликтом интересов педагогического работника следует понимать ситуацию, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся (пункт 33 части 1 статьи 2 Закона «Об образовании в Российской Федерации»).



Законом «Об образовании в Российской Федерации» предусмотрено, что в составе комиссии должно быть равное число представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, а также работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность.

Порядок создания, организации работы, принятия решений комиссией и их исполнения устанавливается локальным нормативным актом, который подлежит обязательному согласованию с органами самоуправления образовательной организации.

Решение комиссии является обязательным для всех участников образовательных отношений и подлежит исполнению в сроки, закреплённые решением. Указанное решение может быть обжаловано в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в том числе в органы управления образованием, а также в суде.

При наличии соответствующих оснований обратиться с конкретным вопросом о нарушении прав ребёнка в образовательной организации целесообразно также в органы контроля (надзора) в сфере образования (Рособрнадзор, Департамент образования города Москвы), прокуратуру, а также в Роспотребнадзор согласно их компетенции (пункты 1, 4.3, 4.13 Положения, утверждённого Постановлением Правительства Москвы от 27 сентября 2011 года № 447-ПП; п. 5.32 Положения, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 594; пункты 1, 2 статьи 1, статьи 10 Закона от 17 января 1992 года № 2202-1; пункт 5 Административного регламента, утверждённого Приказом Роспотребнадзора от 16 июля 2012 года № 764). В соответствии со статьёй 12 Федерального закона от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня

регистрации такого обращения. В исключительных ситуациях срок рассмотрения может быть продлён не более чем на 30 дней с обязательным уведомлением о продлении срока заявителя. Если уполномоченный орган отказал в удовлетворении жалобы, заявитель вправе обратиться за защитой прав в суд (пункт 4 статьи 5 Закона № 59-ФЗ).

В компетенцию прокуратуры входит надзор за исполнением законов в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, трудовой занятости детей. В соответствии с приказом Генпрокуратуры Российской Федерации от 26 ноября 2007 года № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи» прокуроры обязаны используя предоставленные полномочия, пресекать факты жестокого обращения с детьми, физического, психического и сексуального насилия в том числе в воспитательных и образовательных учреждениях; инициировать проведение проверки в рамках уголовно-процессуального законодательства. Осуществлять надзор за исполнением законодательства об образовании, реализацией государственными и муниципальными образовательными учреждениями прав граждан на общедоступность и бесплатность дошкольного, общего образования и на конкурсной основе бесплатность среднего и высшего профессионального образования. Пресекать факты противозаконного отказа в приёме в государственные и муниципальные образовательные учреждения всех видов и уровней, введения всякого рода дискриминационных положений, в том числе ущемляющих право на внеконкурсное поступление отдельных категорий молодёжи, необоснованного отчисления учащихся, нарушения прав на получение стипендий, пособий и компенсационных выплат, произвола в применении мер воздействия. Активизировать надзор за соответствием закону уставов, а также правил приёма и других локальных актов образовательных учреждений. Реагировать на случаи незаконной коммерциализации образовательной сферы с тем, чтобы основания и порядок предоставления платных образовательных услуг соответствовали требованиям законов

Российской Федерации «Об образовании в Российской Федерации», «О защите прав потребителей» и главы 39 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Общим правовым средством защиты прав граждан, в том числе и права на образование, является судебная защита. Родители (лица, их заменяющие), а также педагогические, медицинские, социальные работники, психологи и другие специалисты, которые осуществляют функции по воспитанию, обучению, охране здоровья, социальной защите и социальному обслуживанию ребёнка, содействуют его социальной адаптации, социальной реабилитации, вправе обратиться в установленном законодательством Российской Федерации порядке в суд с иском о возмещении ребёнку вреда, причинённого его здоровью, имуществу, а также морального вреда (статьи 15 и 151 ГК Российской Федерации; статьи 24 и 28, часть 5 статьи 29 ГПК Российской Федерации). В силу статьи 23 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» при рассмотрении в судах дел о защите прав и законных интересов ребёнка государственная пошлина не взимается.

В случае отказа должника добровольно исполнить решение суда с заявлением о возбуждении исполнительного производства и исполнительным листом следует обратиться в службу судебных приставов (часть 1 статьи 428 ГПК Российской Федерации, часть 1 и 3 статьи 30, статьи 33 Федерального закона «Об исполнительном производстве» от 02 октября 2007 года № 229-ФЗ).

Следует также учитывать, что нарушение или незаконное ограничение предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод детей в образовательном учреждении (в том числе права на уважение человеческого достоинства, защиту от всех форм физического и психического насилия, оскорбления личности, охрану жизни и здоровья) либо нарушение гарантированного законом порядка реализации указанных прав и свобод влечёт

наложение административного штрафа на соответствующих должностных лиц и на само учреждение (часть 2 статьи 5.57 КоАП Российской Федерации; п. 9 п. 1 статьи 34 Закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ).

Защита прав и законных интересов, обучающихся является частью механизма реализации гарантий права на образование, который включает, наряду с правовыми, также организационные, социально-экономические, информационные и иные меры. Данные механизмы сопровождают реализацию права на образование на всех его этапах - начиная с ознакомления с информацией об образовательной организации, в которой будет обучаться гражданин, заканчивая прекращением образовательных отношений и получением документа образования и (или) о квалификации или документа об обучении.

#### **Библиографический список:**

1. *Матузов Н. И.* Правовая система и личность. - Саратов: изд-во Саратовского ун-та, 1987. - 293 с.
2. *Кашанина Т. В., Кашанин А. В.* Основы российского права: учебник для вузов. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Издательство НОРМА, 2003. - 784 с.
3. *Малько А. В.* Законные интересы советских граждан. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1985 - 207 с.
4. *Ладнушкина Н. М., Пашенцев Д. А., Феклин С. И.* Образовательное право: вопросы теории и практики. - Рязань: Концепция, 2017.
5. *Пашенцев Д. А.* Право на образование и проблемы его реализации // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. - 2014. - № 2.
6. *Месиков М. А.* Основы правового статуса личности в Российской Федерации. Учебно-методический комплекс. - Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2012. - 52 с.
7. *Любимов А. П.* Государство и молодёжь: взаимные социальные обязательства // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. - 2014. - № 1. - С. 28-33.

# ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ГОРОДА МОСКВЫ В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

**БАРОВСКАЯ Наталья Андреевна,**

*ведущий юрисконсульт правового управления Российского государственного социального университета*

**Аннотация.** В работе рассмотрены проблемы правового регулирования реализации иностранными гражданами права на труд в условиях введения норм, ограничивающих или вовсе запрещающих участие иностранных граждан в отдельных сферах трудовой деятельности; в условиях наличия бюрократизированного и сложного механизма привлечения иностранных граждан к труду; в условиях «разбросанности» норм, регулирующих трудовую деятельность иностранных граждан в многочисленных нормативно-правовых актах, взаимодополняющих, а порой, и взаимоисключающих друг друга.

В рамках данной статьи помимо рассмотрения вопросов правового обеспечения реализации права иностранными гражданами права на труд в городе Москве, большое внимание уделено федеральному законодательству.

**Ключевые слова:** иностранные граждане, мигранты, трудовая миграция, миграционная политика.

**Annotation.** The problems of legal regulation of the realization by foreign citizens of the right to work in the conditions of introducing norms restricting or completely prohibiting the participation of foreign citizens in certain spheres of labor activity are considered in the work; In the presence of a bureaucratic and complex mechanism for attracting a foreign citizen to work; In the conditions of the "scattered" norms regulating the labor activity of foreign citizens in numerous normative and legal acts, mutually complementary, and sometimes mutually exclusive. In the framework of this article, in addition to considering the issues of legal support for the exercise of the right of foreign citizens to work in the city of Moscow, much attention is paid to federal legislation.

**Keywords:** foreign citizens, migrants, labor migration, migration policy.

Вопросы регулирования трудовой миграции выделяются Российской Федерацией как приоритетные в сфере формирования общегосударственной миграционной политики в Российской Федерации. Москва как полноправный субъект Российской Федерации имеет право проводить свою политику в области трудовой миграции в рамках общегосударственной политики, что позволяет обеспечивать наиболее полную реализацию прав иностранных граждан на свободный труд в условиях социально-экономического развития конкретного региона.

Реформирование и создание грамотной государственной политики в сфере труда необходимо для легального пребывания иностранных граждан в России, осуществления ими трудовых функций на законных началах. Ведь от несоблюдения иностранными работниками законодательства страдает не только государство и его граждане, но и сами иностранцы. Формирование основ миграционной политики - приоритет Российской Федерации, а функция субъекта Российской Федерации - конкретизация и приспособление норм федерального законодательства на региональный уровень [24, 25]. Чёткого указания на соотношение миграционной политики к ведению Российской Федерации или к совместному ведению Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в Конституции Российской Федерации нет.

В 1998 году был заключён Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы [2], в соответствии с которым, миграция населения является предметом совместного ведения, а столица должна осуществлять согласованную политику. На основании данного Договора к нормативному правовому регулированию государственной политики города Москвы в сфере трудовой миграции применяется правило пункта 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которому по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законы и нормативные

правовые акты субъектов Российской Федерации не должны противоречит федеральному законодательству.

Решение вопросов миграционной политики стало одним из первоочередных направлений деятельности Российской Федерации после распада СССР в 90-х годах. Массовая миграция из стран ближнего зарубежья на территорию Российской Федерации в первые годы её становления требовала принятия срочных мер по созданию правовой базы регулирования статуса иностранного гражданина в Российской Федерации. В 1991-1993 годах были приняты важные для страны законы: Федеральный закон «О гражданстве в Российской Федерации» [23], Федеральный закон «О занятости населения в Российской Федерации» [3], Федеральный закон «О беженцах» [19] и др.

В рамках регулирования миграционной политики Российской Федерации большое значение отводилось вопросам трудовой миграции. В 1993 году был издан Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» [16], предусматривающий разрешительный порядок привлечения иностранной рабочей силы, включающий в себя необходимость получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, получение иностранным гражданином подтверждения (разрешения) на право трудовой деятельности, а также устанавливающий приоритетность права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест с целью предотвращение негативного воздействия найма иностранных граждан.

В 1994 было издано Распоряжение Мэра Москвы № 243 -РМ «О Положении о привлечении и использовании в городе Москве иностранной рабочей силы» [12], утвердивший:

- 1) перечень органов исполнительной власти города Москвы, их функции по обеспечению трудовой деятельности иностранных граждан в городе Москве;

2) порядок выдачи разрешения на привлечение иностранной рабочей силы с обязанностью работодателя внести в бюджет города Москвы плату в размере минимальной месячной оплаты труда, за каждого привлекаемого работника (статья 9);

3) порядок получения иностранными гражданами подтверждения на право трудовой деятельности. Получение подтверждения иностранным гражданином возможно только при ходатайстве работодателя, за исключением привлечения высококвалифицированного специалиста на должность руководителей предприятий, их заместителей, руководителей подразделений (статья 17), а также за исключением некоторых категорий иностранных граждан, указанных в статье 19.

Распоряжение Мэра Москвы фактически вводило систему квотирования иностранной рабочей силы, а также определяло невозможность иностранными гражданами, пребывающими в Российской Федерации, в порядке, не требующем получения визы, самостоятельного получения подтверждения (разрешения) на право трудовой деятельности.

Несмотря на ужесточение правил привлечения иностранной рабочей силы к труду, количество прибывающих иностранных граждан в Российскую Федерацию с целью трудоустройства только увеличивалось. В 1994 году в Россию официально въехали с целью трудоустройства и получили разрешения на работу около 130 тысяч иностранных граждан; в 1996 году число трудовых мигрантов возросло до почти 300 тысяч иностранных граждан [4; С. 10].

Первое десятилетие существования Российской Федерации знаменуется как «зарождающееся» в сфере регулирования трудовой миграции и миграции в целом. Фактическому положению дел даётся оценка в Постановлении Правительства Москвы от 29 февраля 2000 года «О программе регулирования миграции в городе Москве на 2000-2001 год»: «миграционная обстановка в Москве остаётся напряжённой. Неблагоприятным фактором служит пребы-



вание в городе значительного числа незаконных мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья, не имеющих регистрации в органах внутренних дел и разрешений на работу, образующих «теневое» экономическое поле. Внешние факторы, формирующие миграционную ситуацию в столице, - прозрачность границ, наличие очагов напряжённости, недостаточность нормативной базы остаются дестабилизирующими» [10]. Ситуация осложняется и тем, что город Москва продолжает оставаться крупнейшим в России центром миграционного притяжения, в котором роль экономической миграции является преобладающей. В области трудовой миграции указывается на необходимость обеспечения защиты рынка труда Москвы от избыточной трудовой миграции, в связи с чем, предлагается установить общегородскую квоту на привлечение иностранной рабочей силы на 2000 год - до 50 тысяч человек; на 2001 год - до 45 тысяч человек.

В главе 2 данного Постановления говорится о недостаточности общегосударственного нормативно - правового, регулирования контроля пребывания иностранных граждан на уровне Российской Федерации, вынужденной субъекта самостоятельно заполнять пробелы в законодательстве: постоянная работа органов исполнительной и законодательной власти города Москвы в сфере урегулирования вопросов миграции на уровне субъекта «позволила Правительству Москвы взять в целом под контроль развитие миграции в столице, ограничить масштабы особо негативных проявлений миграционных процессов» (пункт 2.2).

Большое значение в сфере правового регулирования миграционной политики стало принятие Федерального закона от 2002 года «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Сохранилась обязательность оформления работодателем приглашения на въезд иностранному гражданину в Российскую Федерацию для осуществления трудовой деятельности (пункт 1, статья 18); наличие разрешения на привлечение и использо-

вание иностранных работников у работодателя обязательно и исключений нет [22].

С принятием Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» связывают начало формирования существующей на сегодняшний день системы квотирования иностранной рабочей силы. В 2003 году было утверждено Постановление Минтруда Российской Федерации № 23 «Об утверждении Порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» [7]. Однако, несмотря на принятия Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также иных законов и подзаконных актов, проблема большой доли незаконных мигрантов сохранялась.

В Российской Федерации продолжалось ужесточение миграционной политики, «сузившиеся каналы легальной миграции спровоцировали рост коррупции в миграционной сфере (появление теневых сервисов, оформляющих фальшивые регистрации и разрешения на работу, взяточничество сотрудников миграционных служб и т.д.)» [4, С. 28]. Вопрос нелегальной миграции необходимо было решать не только репрессивными мерами, но и мерами по упрощению механизма оформления и привлечения иностранных граждан на работу.

На заседании Совета Безопасности Российской Федерации от 17 марта 2005 года «О мерах по совершенствованию миграционной политики Российской Федерации» В. В. Путиным была выражена точка зрения, кардинально меняющая направленность миграционной политики Российской Федерации. Во вступительном слове, Президент Российской Федерации говорил о необходимости стимулирования миграционных процессов, устранения административных барьеров, которые стоят на пути иностранных граждан, желающих законным образом оформить своё пребывание или право на трудовую

деятельность в России, о введении достоверной и точной статистики о миграционных процессах.

Позиция смягчения миграционного законодательства была выражена в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 06 мая 2003 года № 568-р «Концепция действий на рынке труда на 2003-2005 гг.» [13]. В концепции говорилось о необходимости соблюдения прав и законных интересов трудящихся-мигрантов, упрощения порядка въезда-выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации с достижением при этом баланса между использованием национальных трудовых ресурсов и привлекаемой иностранной рабочей силой.

В 2006 году в Российской Федерации был сделан «решительный шаг в сторону либерализации миграционной политики» [15] принятием Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [17], Федерального закона от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [18]. Данные документы упростили порядок привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности. Во-первых, квота на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности была установлена только для граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы, во-вторых, работодатели были освобождены от обязанности получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, прибывших в безвизовом порядке на территорию Российской Федерации, в-третьих, изменились требования к определению миграционных квот, стали учитывать не только количественные, но и качественные характеристики иммигрантов: профессию, квалификацию, состояние здоровья, а также

региональные особенности российского рынка труда, в-четвёртых, вопросы миграционного учёта и контроля за временным пребыванием иностранцев на территории Российской Федерации переданы в ведение Федеральной миграционной службы и её территориальных органов.

Изменения, вносимые в законодательство, были направлены на упрощение процедуры трудоустройства в Российской Федерации граждан СНГ, так как именно из стран СНГ в большей степени шёл поток нелегальных трудовых иммигрантов. Только в течение 2007 года - первого года после вступления в силу новых законов - на миграционный учёт в России встало около 7 млн. граждан стран СНГ. Российские миграционные службы выдали более 1,7 миллионов разрешений на работу иностранным гражданам, что на 70 % больше, чем в 2006 году и в 2,5 раза больше, чем в 2005 году. Более трёх четвертей зарегистрированных трудящихся-мигрантов являлись гражданами из стран СНГ [4, С. 28]. Таким образом, главным результатом новой миграционной политики стало достижение показателей уменьшения объёма нелегальных мигрантов в 2 раза.

Однако не обошлось и без проблем. В соответствии с новым законодательством, разрешения на работу иностранный гражданин из безвизовой страны мог получить самостоятельно, ему предоставлялось право свободного поиска работы. Мэр Москвы комментировал эту ситуацию: «В Москве с начала года выдано 500 тыс. разрешений на работу, но официально устроились на неё лишь 150 тыс. Спрашивается, где остальные 350 тыс. человек и чем они заняты? Нет ли тут взаимосвязи, например, с тем, что по сводкам правоохранительных органов, раскрытых и расследованных 40 % преступлений от общего их числа, совершаются в городе приезжими?» Ю. М. Лужков выступал против проводимой политики государства, он требовал заменить уведомительную регистрацию на обязательную, подчёркивая, что работодатели должны принимать на работу иностранцев только с регистрацией [6].

В постановлении Правительства Москвы от 21 августа 2007 года «О Московской городской целевой миграционной программе на 2008-2010 годы» также говорилось, что «введение уведомительного порядка миграционного учёта взамен регистрации и усиление санкций за нарушение привлечения и использования иностранной рабочей силы способствует сокращению незаконной миграции, но при этом минимизирует права субъектов Российской Федерации на регулирование миграционных процессов, проходящих на их территории, лишает возможности контролировать численность трудовых мигрантов, получать своевременную информацию о сфере их занятости, условиях проживания и состоянии здоровья» [8].

В то же время, московскими властями было внесено много изменений в регулирование трудовой миграции на территории города Москвы. Приказ УФМС Российской Федерации по городу Москве от 20 июня 2006 года № 284, в соответствии с которым, приём документов на получения разрешения на работу для иностранных граждан, а также получения разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы производится в режиме «одного окна». Новшеством стало введение электронной карты гостя Москвы, посредством которой создавалась единая информационная база иностранных граждан, находящихся на территории города Москвы [11].

Несмотря на упрощение механизма привлечения и использования труда иностранных граждан, в 2008 году произошло заметное снижение количественного уровня выдаваемых разрешений на работы иностранным гражданам, уменьшение количества квот на выдачу разрешений на работу. В городе Москве в 2008 году была установлена квота на выдачу 594 886 разрешений на работу, в 2009 году - 392 157, в 2010 году - 250 000, в 2011 году - 128 803, в 2012 году - 136 384, в 2013 году - 101 546, в 2014 году - 95 020, в 2015 году - 12 505 [14].

В докладе Московской городской Думы в 2008 году отмечалось, что город Москва проводит активную политику по ограничению притока ино-

странной рабочей силы, сокращение приёма иностранных работников и «замещение их трудовыми ресурсами Российской Федерации», соблюдение принципа приоритетности трудоустройства граждан Российской Федерации перед иностранными гражданами. Однако, решая задачу по защите трудовых прав и социально-экономических интересов работников-москвичей, город сталкивается с заинтересованностью работодателей в привлечении более дешёвой иностранной рабочей силы.

В целевой миграционной программе города Москвы 2008-2010 года ставится проблема демографического кризиса населения города Москвы, решение которой возможно за счёт привлечения иностранной рабочей силы, с другой стороны, вводятся квоты на выдачу разрешения на работу, но при этом «масштабность миграционных потоков в Москву практически не уменьшается, поскольку Москва, как мегаполис со столичными функциями, продолжает оставаться постоянным центром притяжения и «оседания» различных категорий мигрантов», в том числе и нелегальных трудовых мигрантов (от 700 тыс. до 2 млн. человек) [1]. Все это привело к тому, что количества установленных в Москве на 2008 год квот на разрешения на работу хватило ровно на половину года, в июле разрешения на работу перестали выдавать, в то время как мигранты в Москву приезжали в том же количестве, что и раньше. Такая ситуация явилась прямой предпосылкой к новой волне нелегальной трудовой миграции, а также всплеском количества преступления, совершаемых иностранными гражданами, оставшимися без работы.

Значимые изменения в государственной политике урегулирования трудовой миграции были внесены в 2010 году. Путём внесения поправок Федеральным законом Российской Федерации от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ «О внесении в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [20] был закреплён статус новой категории иностранных работников - высококвалифицированный специалист, предоставляющий ино-

странным гражданам, имеющим опыт работы, навыки и достижения в конкретной области деятельности, упрощённый порядок трудоустройства, въезда на территорию Российской Федерации. Данным законом был введён патент, который закрепил правовой статус иностранных работников, осуществляющих трудовую деятельность у физических лиц по найму на основании договора на выполнение работ, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Установление патента помогло урегулировать правовой статус многочисленных иностранных трудящихся-мигрантов, которые работают у частных лиц, в домохозяйствах. За 2010 году было выдано 12 316 патентов, в 2011 году - 98 162 патента, что смогло легализовать около 1 миллиона ранее нелегально работавших иностранных граждан.

Оценка миграционной политики Российской Федерации, сложившаяся на сегодняшний день, даётся в «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утверждена Президентом Российской Федерации в 2012 году) [5]:

Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом;

Миграционная политика Российской Федерации больше ориентирована на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов;

Приток в Российскую Федерацию в большей степени неквалифицированной рабочей силы и малая доля квалифицированных, высококвалифицированных иностранных специалистов на российском рынке труда;

Привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преиму-

щественно на граждан государств - участников Содружества Независимых Государств;

Наличие большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно стране от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения;

Отсутствие государственных программ по привлечению в Российскую Федерацию на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками. (В настоящее время в Российской Федерации действует программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников), а также программ по адаптации и интеграции мигрантов).

Не совершенность системы привлечения временных трудовых мигрантов, «действующая система квотирования несовершенна и предполагает излишне длительные сроки рассмотрения заявок работодателей, а также не обеспечивает привлечения иностранных работников на рабочие места в соответствии с заявленной потребностью работодателей»;

Выявленные проблемы в сфере трудовой миграции на уровне Российской Федерации в равной степени актуальны и для её субъектов, в том числе для города Москвы. Отражением миграционной политики г. Москвы является Государственная программа города Москвы «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.» [9]. В программе говорится о необходимости:

создания эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учётом перспектив развития экономики и национального рынка труда;

совершенствования механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы;



создания дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников и членов их семей;

совершенствование механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов;

совершенствование системы выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности.

С 1 января 2015 года, как юридические лица, так и индивидуальные предприниматели могут нанимать иностранных граждан, прибывших в Россию в безвизовом режиме, без разрешения на работу на основании патента. Данные нововведения позволяют иностранному работнику предпринимать непосредственные действия для получения права на осуществление трудовой деятельности и тем самым, переносят все обязательства по оформлению своего статуса на него самого. Несмотря на первый взгляд кажущуюся привлекательность, большое количество формальностей отнюдь не упрощает процесс, а наоборот накладывает лишь новые обязательства и ограничения для прибывающих в Россию мигрантов. Так, вносимые изменения в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» обязывают мигрантов, пребывающих в безвизовом режиме и желающих получить патент предоставить целый ряд документов: миграционную карту, договор (полис) добровольного медицинского страхования, документы, подтверждающие отсутствие у данного иностранного гражданина заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, документ подтверждающий владение данным иностранным гражданином русским языком, знание им истории России и основ законодательства Российской Федерации и др. [21].

Таким образом, город Москве находится в неоднозначном положении в вопросе регулирования государственной политики в сфере труда иностранных граждан.

Как столица Российской Федерации, Москва является привлекательным экономическим трудовым центром не только для иностранных граждан, но также и для граждан Российской Федерации. В то время как в других регионах Российской Федерации происходит отток коренного населения (особенно трудоспособного возраста) в крупные города России, в Москве такой проблемы нет.

Невостребованные москвичами профессии занимают приезжими мигрантами, которые за меньшую плату готовы выполнять больший объем работы. С одной стороны, это создаёт конкуренцию для жителей города, так как работодатель больше заинтересован в рабочем, которому надо меньше платить, с другой стороны, анализ рынка труда подтверждает, что реальной конкуренции на московском рынке труда нет. Иностранцы занимают рабочие места малопривлекательные для российских граждан.

Реальная конкуренция для жителей Москвы представляет квалифицированные и высококвалифицированные специалисты, которые занимают должности, в которых заинтересованы и москвичи. Однако, на сегодняшнем рынке труда доля таких специалистов слишком мала по сравнению с неквалифицированной рабочей силой представленной в большом количестве. По оценкам экспертов, такая конкуренция больше относится к положительной, чем к негативной.

Однако проблемы все-таки есть: во-первых, действующее законодательство не структурировано, во-вторых, большое количество нормативно-правовых актов вносит неопределённость в понимании должных прав и обязанностей, в-третьих, не чёткая формулировка норм в законодательстве постоянно требует принятия разъясняющих писем, что ещё больше увеличивает правовую базу, в-четвёртых, законом устанавливается сложный и долгий по времени механизм по оформлению трудовой деятельности, получению многочисленных разрешительных документов. В действительности, разобраться в законодательстве, регулирующем трудовую деятельность ино-

странных граждан очень сложно не только работодателям, иностранным гражданам, но даже практикующим юристам; проблема возникает ещё и в том, что зачастую практика реализации законодательства расходится с теорией. Сохраняется проблема с иностранной рабочей силой, работающей нелегально, в основном это иностранные граждане, временно пребывающие на территории Российской Федерации, преимущественно в порядке, не требующем получения визы. Актуальность в создании миграционной политики в сфере труда, которая была бы направлена на легализацию деятельности трудовых мигрантов, в России и, в частности, в городе Москве, сохраняется.

### **Библиографический список:**

1. Вестник Мэра и Правительства Москвы. - № 50. - 12 сентября 2007.
2. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы (заключён 16 июня 1998 года) // Российская газета. - № 116. - 23 июня 1998.
3. Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Российская газета. - № 84. – 06 мая 1996.
4. *Ивахнюк И.* Роль международной трудовой иммиграции для экономического развития России // CARIEM-EAST, 2012.
5. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Документ опубликован не был. Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
6. *Лужков Ю. М.* Москва - не проходной двор // Российская газета. 2007. - № 4493.
7. Постановление Минтруда Российской Федерации от 29 апреля 2003 года № 23 «Об утверждении Порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности» // Российская газета. - № 108. - 05 июня 2003.
8. Постановление Правительства Москвы от 21 августа 2007 года № 711-ПП «О Московской городской целевой миграционной программе на 2008-2010 годы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - № 50. - 12 сентября 2007.
9. Постановление Правительства Москвы от 22 февраля 2012 года № 64-ПП «О внесении изменений в государственные программы города Москвы и об утверждении Государственной программы города Москвы «От-

крытое Правительство» на 2012-2018 годы» (вместе с «Государственной программой «Стимулирование экономической активности на 2012-2016 гг.» и др.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы». - № 14. - Том 13. - 07 марта 2012 (приложение 13).

10. Постановление Правительства Москвы от 29 февраля 2000 года № 154 «О Программе регулирования миграции в городе Москве на 2000-2001 годы» // Вестник Мэрии Москвы. - № 6. - март, 2000.

11. Приказ УФМС Российской Федерации по городу Москве от 20 июня 2006 года № 284 «Об утверждении порядка приема в режиме «одного окна» заявительских материалов для оформления разрешительных документов на привлечение и использование иностранных работников» // [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).

12. Распоряжение Мэра Москвы от 24 мая 1994 года № 243-РМ «О Положении о привлечении и использовании в г. Москве иностранной рабочей силы» // Вестник Мэрии Москвы. - № 13. - июль, 1994.

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06 мая 2003 года № 568-р «О Концепции действий на рынке труда на 2003-2005 годы» // Российская газета. - № 89. - 14 мая 2003.

14. Российская газета. - № 74. - 05 апреля 2008.

15. *Свинарева И. Ю.* О модернизации государственной миграционной политики // Документ из ИПС «Кодекс», 2013.

16. Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 20 декабря 1993. - № 51. - Ст. 4934.

17. Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. - № 156. - 20 июля 2006.

18. Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 30. - Ст. 3286.

19. Федеральный закон от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. - № 126. - 03 июня 1997.

20. Федеральный закон от 19 мая 2010 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2010. - № 21. - Ст. 2524.

21. Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных

граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. - № 270, 27 ноября 2014.

22. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3032.

23. Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. - № 100. - 05 июня 2002.

24. *Месиков М. А., Милованова Л. В.* Публично-правовая ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления в городе Москве. Учебное пособие. - Москва: Спутник+, 2017. - 36 с.

25. *Месиков М. А.* Система и основы правового положения органов государственной власти города Москвы. Учебно-методический комплекс. - Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2013. - 32 с.

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ КАК ВИД УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ АВТОТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

***МАРЬЯН Гайк Всеволодович,***

*доцент кафедры конституционного и административного права факультета права ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук*

***Аннотация.*** В настоящей статье рассматриваются проблемные вопросы, связанные с правовыми отношениями, возникающими в процессе взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения.

***Ключевые слова:*** местное самоуправление, органы местного самоуправления, автотранспортное законодательство, автотранспортные перевозки, пассажир, автотранспорт, безопасность дорожного движения, организация дорожного движения.

***Аннотация.*** This article considers the problematic issues related to legal relations arising in the process of interaction of bodies of state power and local self-government in the sphere of the motor transport service of the population.

***Keywords:*** local self-government, bodies of local self-management, transportation legislation, transportation, passenger transport, road safety, road traffic organization.

Решение многих задач, стоящих перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления обеспечивается их совместными согласованными действиями. Такую деятельность они осуществляют в совпадающих сферах своего ведения, в том числе в сфере транспортного обслуживания населения [1]. Необходимость заниматься транспортным обслуживанием населения органам государственной власти субъектов Российской Федерации обусловлена их полномочиями, закреплёнными в части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999

года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ней установлена их обязанность осуществлять деятельность по организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение). В статьях 14, 15 и 16 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что вопросами местного значения являются создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения соответственно в границах поселений, муниципальных районов и городских округов.

Анализ деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере показывает, что их совместная работа, в основном, осуществляется в сфере организации перевозок пассажиров автобусами общего транспорта. Именно этот вид транспортных перевозок населения является наиболее распространённым. Такой вывод подтверждается и показателями Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года. В этом стратегическом документе отмечено, что на долю автобусных перевозок в нашей стране приходится 57,8 процентов всех пассажирских перевозок транспортом общего пользования.

На региональные и местные органы публичной власти возложена обязанность поддерживать в надлежащем состоянии и автомобильные дороги. И это вполне естественно. Ведь качество автотранспортного обслуживания населения в значительной мере зависит от качества дорог по которым едут автобусы. В статье 26.3 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации сформулированы следующим образом: дорожная де-

тельность в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), предоставляемых на платной основе или без взимания платы.

Дорожная деятельность в отношении дорог местного значения отнесена к вопросам местного значения городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов. При этом органы местного самоуправления должны также обеспечивать безопасность дорожного движения на местных дорогах в пределах своей компетенции, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения и осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации. В специальном законодательстве по вопросам транспортного обслуживания населения и дорожной деятельности полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления конкретизированы и расширены, что позволяет им более чётко проводить работу, определённую в Федеральном законе от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ и Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ.

Различные аспекты их деятельности в этой сфере регулируют 23 федеральных закона. Весьма важное значение для упорядочения автотранспортной деятельности имеет Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно данному Федеральному закону сферой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации является организация межмуниципальных маршрутов регуляр-



ных перевозок автобусным транспортом общего пользования. Такие маршруты проходят как минимум в границах двух муниципальных районов одного субъекта Российской Федерации. На органы местного самоуправления возложена обязанность обеспечивать движение автобусов по муниципальным маршрутам регулярных перевозок. Такие маршруты проходят в границах поселения либо границах другого муниципального образования, в том числе в городах федерального значения.

Реализация полномочий возложенных Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 220-ФЗ на названные органы публичной власти может быть эффективной только при условии их взаимодействия при определении стыковочных пунктов межмуниципальных и муниципальных маршрутов, определении графиков движения автобусов по ним, конкурсном отборе автопарков, осуществляющих перевозку пассажиров, контроле за выполнением ими договорных условий, поддержании автомобильных дорог в надлежащем эксплуатационном состоянии. Согласованным должно быть и решение об определении стоимости проезда пассажиров по регулярным муниципальным и межмуниципальным автобусным маршрутам. Учитывая важность деятельности по организации автомобильных перевозок пассажиров, Правительство Российской Федерации 14 февраля 2009 года приняло постановление «Об утверждении правил перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом городским наземным электрическим транспортом». В его реализации участвуют как органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так и органы местного самоуправления. Они участвуют и в исполнении Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения». И это естественно. Ведь важно не только доставить пассажиров к пункту их назначения. Важно обеспечить и безопасность их проезда по маршрутам движения автобусов общего пользования.

Обеспечение безопасности дорожного движения имеет для Российской Федерации особую значимость. В минувшем году в результате автомобиль-

ных происшествий погибло более 20 тысяч человек, более 200 тысяч человек получили ранения разной тяжести. Такие последствия могут минимизироваться только совместными целенаправленными действиями органов государственной власти и органов местного самоуправления, чётким регулированием их деятельности федеральным законодателем. Решению этой актуальной задачи способствует и Федеральный закон от 08 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нём также определены конкретные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, обязывающие их поддерживать в надлежащем эксплуатационном состоянии региональные и местные автомобильные дороги, что вполне логично. Ведь, как уже отмечалось, от качества автомобильных дорог во многом зависит комфортность автомобильных перевозок и их безопасность.

Столь значимыми полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления обусловлена востребованность такого вида управленческой деятельности как взаимодействие. В отличие от иных видов управления, взаимодействие осуществляется не императивным методом, а методами согласования позиций и обеспечения взаимных интересов [2].

Совместная деятельность в виде согласования обусловлена тем, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчинённости. В статье 12 Конституции Российской Федерации гарантируется самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Эта конституционная норма закреплена в виде принципов в статье 1 Федерального закона от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ. В ней уста-

новлены, во-первых, принцип самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, во-вторых, принцип самостоятельного осуществления своих полномочий органами местного самоуправления. Самостоятельность местного самоуправления закреплена и в статье 1 Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. В ней установлено, что местное самоуправление - это самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

Такой статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления требует того, чтобы они договаривались о способах решения общих задач, в том числе в автотранспортной сфере, согласовывали свои действия, объединяли имеющиеся у них материальные и финансовые ресурсы. Очевидно, что только таким способом можно получить максимальный эффект от совместной деятельности.

В настоящее время сложились устойчивые формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в автотранспортной сфере. Наиболее распространённой и устоявшейся формой обеспечения взаимодействия органов публичной власти являются специальные региональные программы. К таким программам относится, например, целевая программа «Модернизация и развитие сети автомобильных дорог Самарской области до 2025 года.» Содержащиеся в ней мероприятия осуществляются посредством согласованных действий областных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В частности, их усилиями построены подъездные дороги к 119 населённым пунктам, где проживают примерно по 50 жителей. Подобная программа реализуется в Московской и ряде других областей. Особенностью таких программ является то, что они реализуются как за счёт региональных, так и местных бюджетов.

С 2015 года в субъектах Российской Федерации стали разрабатываться и соответственно исполняться программы комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений и городских округов. Основанием для разработки таких программ является Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 456-ФЗ, которым внесены соответствующие изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации. Содержанием этих программ являются мероприятия по проектированию, строительству, реконструкции объектов транспортной инфраструктуры соответствующих муниципальных образований. В связи с особенностью дорожной деятельности в реализации таких программ участвуют не только муниципальные, но и государственные органы власти. И это вполне обоснованно, так как жители соответствующих муниципальных образований, одновременно являются и жителями соответствующих областей, краёв, республик. Значит и у государственных органов есть прямой интерес к разработке и исполнению программ транспортной инфраструктуры поселений и городских округов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации зачастую выступают инициаторами создания различных общественных советов и комитетов, участниками которых являются и органы местного самоуправления в лице своих представителей. Цели и задачи таких вспомогательных органов не редко определяются в региональных законах. Таким способом, к примеру, вопрос о совещательных и вспомогательных органах решён в законе Тамбовской области от 14 апреля 1998 года № 9-3 «О взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления Тамбовской области». Один из аспектов их деятельности - координация усилий органов публичной власти в организации автотранспортного обслуживания населения.

В Московской области вопросы создания вспомогательных органов решаются губернатором. Так, его постановлением от 18 апреля 2006 года создана межведомственная областная комиссия по координации деятельности

транспортного комплекса. Она предназначена для обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти местного самоуправления в сфере организации транспортного комплекса на территории Московской области. Эта комиссия готовит рекомендации по улучшению транспортного обслуживания населения, разрабатывает проекты нормативных правовых актов, составляет и распространяет справочные материалы. Таким образом она содействует работе её членов.

Признавая правомерность названных способов взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере автотранспортного обслуживания населения, следует отметить отсутствие договорных практик их взаимодействия. Между тем ещё в 2000 году Конституционный Суд Российской Федерации в своём постановлении от 30 ноября 2000 года № 15-П отметил, что самостоятельность органов местного самоуправления не исключает их взаимодействия, включая заключение договоров, с органами государственной власти для решения общих задач, касающихся решения вопросов местного значения. И действительно, договор - эффективный инструмент осуществления совместной деятельности на основе объединённых ресурсов. Поэтому развитие этой формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления будет способствовать более полному решению стоящих перед ними задач в сфере организации автотранспортного обслуживания населения.

Договорное регулирование взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления не исключает принятия региональных законов по вопросам автотранспортного обслуживания населения в соответствующих субъектах Российской Федерации и осуществления управленческой деятельности по их исполнению, в том числе муниципальными органами. Такие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации вытекают из статьи 6 Фе-

дерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ. В ней закреплено их право на правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления по вопросам ведения субъектов Российской Федерации. В связи с этим, к примеру, вполне обоснованно Московская областная Дума приняла Закон от 14 декабря 2005 года «Об организации транспортного обслуживания населения на территории Московской области». Он принят для обеспечения потребностей населения в транспортных услугах и регулирования деятельности субъектов организации транспортной деятельности в пределах Московской области, в том числе и органов местного самоуправления. Подобные законы приняты и во многих других субъектах Российской Федерации. В них заложена правовая основа деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по согласованию автобусных маршрутов и развитию транспортной инфраструктуры.

В целом, в Российской Федерации сложилась практика взаимодействия региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в автотранспортной сфере. Это позволяет населению беспрепятственно пользоваться услугами автобусов для удовлетворения своих личных и социальных потребностей.

#### **Библиографический список:**

1. *Гранкин И. В., Гришковой А. А., Месиков М. А.* и др. Автотранспортное законодательство: состояние и практика применения. Учебно-практическое пособие. - Москва: Проспект, 2016. - 112 с.
2. *Автономов А. С., Бондарь Н. С., Ковалев А. М., Любимов А. П., Четвернин В. А.* Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий. - Москва, 1997. - 702 с.

**ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО;  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО; СЕМЕЙНОЕ ПРАВО;  
МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО**

**К ВОПРОСУ О ВОЗБУЖДЕНИИ ПРОИЗВОДСТВА  
ПО ЗАЯВЛЕНИЮ ОБ ОСПАРИВАНИИ СДЕЛКИ  
ДОЛЖНИКА В РАМКАХ ПРОЦЕДУРЫ  
БАНКРОТСТВА**

***СКУРАТОВСКАЯ* Маргарита Михайловна,**

*доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета  
управления Правительства Москвы, кандидат юридических наук, доцент*

***Аннотация.** Статья посвящена вопросу о возбуждении производства по заявлению об оспаривании сделки должника в рамках процедуры банкротства.*

***Ключевые слова:** банкротство, производство об оспаривании сделки должника.*

***Annotation.** The article is devoted to the question of proceedings in an application for challenging transactions of the debtor within bankruptcy procedure.*

***Keywords:** bankruptcy, trade on challenging transactions of the debtor.*

В условиях конкуренции многие субъекты предпринимательской деятельности не могут выполнить принятые на себя обязательства, что неминуемо влечёт их финансовую несостоятельность. Это неизбежно вызывает столкновение интересов множества субъектов права, находящихся с должником в определённых правовых отношениях. Для разрешения подобных ситуаций в законодательстве предусмотрен институт несостоятельности (банкротства), основное содержание которого составляют нормы гражданского права, а также арбитражного процессуального права. Именно процессуальные нормы играют главную роль, поскольку вне судебного порядка невозможно открытие ни одной из предусмотренных Федеральным законом от 26

октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» процедур. Основным предназначением выделения данной группы норм в отдельный институт является соблюдение баланса интересов должника, кредиторов, уполномоченных органов, в частности, формирование конкурсной массы для справедливого удовлетворения требований кредиторов. Вместе с тем, нередко при рассмотрении дел о банкротстве выясняется, что должником в период предвидения банкротства заключаются сделки с принадлежащим ему имуществом, в результате исполнения которых нарушаются права и законные интересы кредиторов.

Главным механизмом устранения негативных последствий действий должника для кредиторов является оспаривание сделок должника. Правовая сущность и значение института конкурсного оспаривания сделок должника всегда находились в центре научного внимания. Федеральным законом от 28 апреля 2009 года № 72-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Закон о банкротстве была введена новая глава III «Оспаривание сделок должника», закрепляющая основания и порядок оспаривания сделок должника, существенно отличающихся от уже имеющихся в гражданском законодательстве положений. Специфика материальных норм привела к возникновению некоторых процессуальных особенностей. За последние годы значительно возросло количество рассматриваемых арбитражными судами заявлений об оспаривании сделок должника, а также увеличилось количество отмен судебных актов судов первой инстанции при обжаловании их в вышестоящих инстанциях.

Не каждое заявление об оспаривании сделки должника может стать предметом судебного разбирательства. Судопроизводство представляет собой упорядоченный процесс, возбуждение и совершение которого происходит по определённым правилам, устанавливающим условия, необходимые для предъявления заявления. Воспринятая из советских времён концепция деления условий осуществления правосудия по гражданским делам на пред-



посылки и условия права на предъявление иска рассматривает подведомственность в качестве объективной предпосылки, а подсудность - в качестве условия процессуального права на иск [1].

В юридической литературе отсутствует единое понятие подведомственности [2, 3]. Анализируя предлагаемые в доктрине определения можно сделать вывод о том, что термин «подведомственность» употребляется в теории процессуального права в нескольких значениях:

- как свойство гражданского дела, его признак, определяющий, какой юрисдикционный орган должен принять его к рассмотрению и разрешению;
- как свойство самого юрисдикционного органа, часть его компетенции;
- как институт процессуального права, т.е. совокупность норм соответствующей отрасли процессуального права.

Подведомственность в последнем значении является внешним выражением, законодательным оформлением подведомственности в первых двух значениях. После принятия АПК Российской Федерации глава, содержащая правила определения подведомственности и подсудности, получила название «компетенция арбитражных судов». Закон о банкротстве же в названиях статей не содержит указанного понятия. Однако речь о терминологических различиях не идёт, поскольку под компетенцией понимается полномочие арбитражного суда на рассмотрение и разрешение одновременно подведомственного и подсудного ему дела [4]. В научной и учебной литературе высказаны различные точки зрения относительно видов подведомственности. Традиционно выделяются следующие виды: исключительная, альтернативная, условная, договорная [5, 6].

Законодательством (статья 33 АПК Российской Федерации, статья 33 ФЗ о банкротстве) предусмотрена исключительная подведомственность дел о банкротстве арбитражным судам. Без возбуждения производства по делу о банкротстве, без судебного порядка невозможно применение (введение, от-

крытие) ни одной из предусмотренных Законом о банкротстве процедур. Здесь отчётливо видно соотношение норм материального и процессуального права, при котором нормы последнего выполняют своё предназначение - реализацию материальных норм. В соответствии со статьёй 61.8 ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» заявление об оспаривании сделки должника подаётся в арбитражный суд, рассматривающий дело о банкротстве должника, и подлежит рассмотрению в деле о банкротстве должника. Заключение обособленных споров, в том числе споров об оспаривании сделки должника, в рамки дела о банкротстве способствует всестороннему изучению судом всех обстоятельств дела.

Родовая подсудность рассматриваемой категории дел определяется, исходя из положений статьёй 34 АПК, позволяющих сделать вывод о том, что дела о несостоятельности подсудны арбитражным судам субъектов Российской Федерации. Статья 38 АПК Российской Федерации предусматривает распространение исключительной подсудности на дела о банкротстве - их рассматривает арбитражный суд по месту нахождения должника - юридического лица или по месту жительства должника-гражданина. Несложно сделать вывод о том, что, исходя из статьи 38 АПК Российской Федерации и статьи 61.8 Закона о банкротстве, заявление о признании сделки должника недействительной должно подаваться в арбитражный суд по месту нахождения должника - юридического лица или по месту жительства должника-гражданина.

Таким образом, исходя из норм Закона о банкротстве, при подаче заявления об оспаривании сделки должника используются правила специальной подсудности и исключительной подсудности. Однако процедура разрешения спора в рамках дела о банкротстве в литературе квалифицируется как квазиисковая, и только по той причине, что законодатель определил её место в производстве по делу о несостоятельности; сущность же этой процедуры - исковая [7]. Указанная особенность правовой природы споров об

оспаривании сделки, а также отсутствие чётких критериев порождало на практике определённые трудности.

Во избежание проблем при определении компетентного суда, Пленум ВАС Российской Федерации разъяснил правила подведомственности и подсудности по данной категории дел в постановлении № 63 от 23 июля 2009 года № 63 «О текущих платежах по денежным обязательствам в деле о банкротстве». Заявление о признании сделки недействительной может быть рассмотрено в деле о банкротстве или в общем порядке, что зависит от следующих критериев: введение в отношении должника какой-либо процедуры банкротства и статус лица, подавшего заявление.

Поскольку нормы Закона о банкротстве имеют специальный характер по отношению к нормам АПК, то, в соответствии с пунктом 1 статьи 68, заявление об оспаривании сделки должно быть рассмотрено в деле о банкротстве. Так, заявление, поданное арбитражным управляющим после введения наблюдения и до завершения конкурсного производства, об оспаривании сделки по общим основаниям недействительности должно быть рассмотрено в деле о банкротстве. Вместе с тем, рассмотрение заявления, поданного должником до введения внешнего управления или конкурсного производства (то есть до прекращения полномочий руководителя должника и возложение их на внешнего или конкурсного управляющего), а также другими лицами (например, конкурсными кредиторами, уполномоченными органами) будет осуществляться в исковом производстве.

Указанные правила применяются при использовании общегражданских норм недействительности сделки. Вместе с тем, использование положений главы 3 Закона о банкротстве в качестве нормативного обоснования заявления возможно, как арбитражным управляющим, так и другими лицами (конкурсными кредиторами, уполномоченными органами, лицом, уполномоченным собранием кредиторов) в определённых законом случаях. Поданное до введения внешнего управления или конкурсного производства, заявление ар-

битражного управляющего будет рассмотрено в общем порядке, а после введения указанных процедур - в рамках дела о банкротстве.

Итак, если надлежащим производством по заявлению является исковое, то применяются общие правила определения подсудности и подсудности в соответствии с нормами АПК Российской Федерации. Необходимо также обратить внимание на ситуацию, при которой обе стороны сделки являются должниками по делам о банкротстве. В этом случае, подать заявление надлежит в суд, который ввёл процедуру банкротства ранее (пункт 17 Постановления Пленума ВАС Российской Федерации № 63).

Также, по некоторым видам споров АПК также предусмотрел исключительную подсудность. К примеру, споры, связанные с правами на недвижимое имущество, рассматриваются по месту нахождения имущества. Вместе с тем, если оспаривание сделки подлежит в деле о банкротстве, которое ведётся судом по месту нахождения должника, то на практике возникают трудности. С учётом всех вышеуказанных правил, пользуясь принципом соотношения норм АПК и Закона о банкротстве *lex specialis derogat generali* [8], следует сделать вывод о том, что сделка будет рассматриваться в деле о банкротстве.

Таким образом, в основу правил определения компетентного суда положен вид производства, который, в свою очередь, зависит от лица, подавшего заявление о признании сделки недействительной, оснований, на которых он основывает свои требования, а также, наличия введённой в отношении должника процедуры банкротства.

### **Библиографический список:**

1. *Гурвич М. А.* Право на иск / ответственный редактор *А. Ф. Клейнман*; Академия наук СССР. Институт права. - Москва; Ленинград: издательство АН СССР. - 1949. - С. 86.
2. *Осинов Ю. К.* Подведомственность юридических дел. - Свердловск. - 1973. - С. 31.
3. *Осокина Г. Л.* Подведомственность и подведомственность дел гражданского судопроизводства. - Томск. 1993.
4. Арбитражный процесс: учебник / ответственный редактор *В. В. Ярков* - Москва: Инфотропик Медиа. - 2014. - С. 68.
5. *Авдеенко Н. И.* Общие правила определения судебной подведомственности // Вопросы государства и права. - Ленинград, 1964. - С. 147.
6. Гражданский процесс / под редакцией *М. К. Треушниковой*. - Москва: ООО «Городец». - 2000. - С. 79-81.
7. *Шимарева Т. П.* К вопросу о преобразовании неденежных требований в денежные в процедурах несостоятельности (банкротства) // Арбитражный и гражданский процесс. - 2009. - № 5. - С. 35.
8. *Скворцов О. Ю.* Соотношение законодательства о несостоятельности (банкротстве) и арбитражного процессуального законодательства // Арбитражный и гражданский процесс. - 2003. - № 8. - С. 29.

# РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ ЛИЦАМИ, СКЛАДЫВАЮЩИЕСЯ В ОТНОШЕНИЯХ ДОВЕРИТЕЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**ТОПСКАЯ Анна Дмитриевна,**

студентка 2 курса Института заочного и открытого образования ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федера-  
ции»

**Аннотация.** Развитие экономических отношений требует постоянного совершенствования способов использования имеющихся материальных ценностей субъектами хозяйствования. При таких условиях формируются новые юридические конструкции, которые позволяют получать экономическую выгоду участникам таких правоотношений от использования имущества, в том числе недвижимого. Одной из таких юридических конструкций является доверительное управление имуществом, которое появилось в гражданском праве относительно недавно.

Опыт зарубежных стран показывает, что по мере стабилизации и развития экономики, повышение благосостояния её граждан, интерес к доверительному управлению растёт. Однако, законодательство Российской Федерации, определяет правовые основы регулирования операций по доверительному управлению имуществом, имеет существенные недостатки и противоречия, в частности, в части регулирования учёта операций доверительного управления недвижимым имуществом.

**Ключевые слова:** доверительное управление, договор, стороны, взаимодействие, регулирование.

**Annotation.** The development of economic relations requires continuously improve ways of using existing material assets by business entities. Under these conditions, the formation of new legal structures that allow participants to receive economic benefits from the use of such legal property, including real estate. One of these structures is a legal trust management of property, which appeared in the civil law is relatively recent.

Experience in other countries shows that as the stabilization and development of the economy, improving the welfare of its citizens, interested in asset management is growing. However, the legislation of the Russian Federation, defines the legal framework for the regulation of trustee operations, has significant shortcomings and contradictions, particularly in the regulation of accounting of trust management of real estate transactions.

**Keywords:** *asset management, contract, hand, interaction, regulation.*

Гражданский кодекс Российской Федерации в основном определяет единые требования к операциям с управлением имуществом, однако нормы Гражданского кодекса Российской Федерации нашли своё прикладное применение для отражения в бухгалтерском учёте в части утверждения «Рекомендаций по отражению в бухгалтерском учёте организаций операций, связанных с осуществлением договора доверительного управления имуществом» [1].

Для признания специфики операций доверительного управления имуществом необходимо наличие определённых признаков, позволяющих выделить их из всей совокупности экономических операций с имуществом. Такими признаками доверительного управления недвижимым имуществом могут выступать [7, с. 70]:

- 1) основой возникновения отношений по управлению является договор между учредителем управления и управляющим;
- 2) правоотношения управления реализуются между равными, самостоятельными и независимыми друг от друга субъектами;
- 3) управление является институтом обязательственного права, а не вещного;
- 4) имущество, переданное в доверительное управление, должно принадлежать установщику управления на праве собственности;
- 5) управление имуществом является только способом реализации собственником принадлежащих ему правомочий (владение, пользование, распоряжение), не нового права собственности;
- 6) управление недвижимым имуществом характеризуется сложным предметом, который включает два объекта: имущество, переданное в доверительное управление и фактические и юридические действия управляющего по управлению недвижимым имуществом;
- 7) правоотношения управления недвижимым имуществом характеризуются личным выполнением обязательств по управлению

имуществом, однако не относятся к фидуциарных (лично-доверительных) правоотношений;

8) высокая рискованность операций доверительного управления имуществом, связана с риском его потери и требует определённой степени доверия в отношениях между учредителем управления и управляющим;

9) правоотношения управления недвижимым имуществом имеют двусторонний и платный характер.

Итак, доверительное управление имуществом не предусматривает передачи права собственности учредителя управления управляющему имуществу, а является обязательством управляющего по выполнению положений, обусловленных договором, на платной основе. Указанные выше особенности влияют на отражение операций доверительного управления недвижимым имуществом в учёте как учредителя управления (недвижимое имущество отражается у него на балансовых счетах с применением соответствующих разрезов аналитики), так и управляющего (в балансе отражаются обязательства перед учредителем управления по доверительному управлению имуществом; имущество, полученное в управление, отражается на забалансовых счетах) [4, с. 178].

Понятие «доверительного управления» находит нормативное закрепление в гражданском законодательстве Республики Беларусь (глава 52), Республики Казахстан (глава 44), Республики Молдова (глава XIV), Республики Таджикистан (глава 48), Республики Узбекистан (глава 49), Российской Федерации (глава 53).

Несмотря, что доверительное управление имуществом как конструкция романо-германской системы права не достигает такой высокой степени доверия как траст в англо-саксонской системе права, значение личности участников договора доверительного управления является достаточно высоким [9, 10]. Право учредителя управления на получение выгод от имущества неразрывно связано с его личностью и доверительный



управляющий, даже действуя как профессионал, может рассчитывать на определённую доверительность правоотношений. Поддерживаем мнение, что термин «доверительный» имеет особое значение для раскрытия одного из принципов доверительного управления имуществом - принципа доверительности (проявления должной заботливости и соблюдения интересов выгодоприобретателя) [6, с. 88].

Учредитель, предоставляя имущество в доверительное управление делегирует управляющему часть своих сделок по управлению имуществом, выражая управляющему определённое доверие в том, что он не воспользуется своими возможностями в своих личных интересах, а будет реализовывать их исключительно на благо владельца. В свою очередь, учредитель управления, выразив управляющему своё доверие, не вмешивается в его деятельность (кроме, случаев, предусмотренных договором), что помогает наладить тесные партнёрские отношения между субъектами доверительного управления. В подтверждение мысли приведём высказывание английского социолога профессора Э. Гидденса, что «доверие становится связующим звеном между верой в надёжность наших партнёров и уверенностью, основанной на контроле над обстоятельствами, достигнутом нами в прошлом опыте».

По определению следует, что договор (доверительного) управления заключается между его сторонами, каковы управляющий и учредитель управления. Указанный договор может быть заключён в пользу третьего лица - выгодоприобретателя (бенефициара). В последнем случае лицо, не принимающее участия в заключении договора, по этой сделке приобретает признаки самостоятельного права. Она свободна в том, чтобы принять это право или отказаться от него. Если это лицо принимает право, она тем самым вступает в договорные отношения и их уже невозможно расторгнуть или изменить без его согласия, если иное не установлено законодательством [3, с. 284].

Невозможно обойти вниманием и таких профессиональных участников рынка, которые не являются непосредственно субъектами договора (доверительного) управления, однако без которых в определённых случаях было бы невозможно осуществлять профессиональную деятельность по управлению: хранителя, номинального держателя и регистратора, организатора торговли [5, с. 58].

**Учредитель.** Учредителем управления является лицо, передающее имущество в (доверительное) управление. Особых требований к установщику управления законами и иными правовыми актами о доверительном управлении не установлено. По общему правилу учредителем управления является собственник. Причём им может выступать в качестве единоличного владельца, так и лица, которым имущество, которое передаётся в доверительное управление, принадлежат на праве общей собственности.

**Управляющий.** Центральной фигурой в правоотношении (доверительного) управления выступает управляющий - лицо, осуществляющее управление ценными бумагами. Управляющим может быть только субъект предпринимательской деятельности, поскольку доверительное управление имуществом должно осуществляться профессионально. Это правило не должно применяться к управляющему имуществом подопечного, а также к лицу, признанного безвестно отсутствующим или местонахождение которого неизвестно, или наследственным имуществом. Исключения должны составлять случаи, когда управление требует имущество, используемое в предпринимательской деятельности, управляющим которым может быть только субъект этой деятельности. Управляющим по договору доверительного управления может быть не только субъект предпринимательской деятельности - осуществление управления имуществом на основании договора со стороны органов местного самоуправления и органов государственной власти в интересах той или иной территориальной общины все же возможно [8, с. 84].

Выгодоприобретатель. Отдельный правовой статус в правоотношении доверительного управления занимает выгодоприобретатель (бенефициар). По общему правилу выгоды от имущества, переданного в доверительное управление, принадлежат учредителю управления. Гораздо реже договор доверительного управления заключается как договор в пользу третьего лица, например, при доверительном управлении ценными бумагами в пользу несовершеннолетнего лица опекуном или органом опеки и попечительства и др. Учредитель управления может указать в договоре лицо, имеющее право приобретать выгоды от имущества, переданного в управление (выгодоприобретателя). Такого субъекта как выгодоприобретателя не предвидится, что на наш взгляд является некорректным. ГК Российской Федерации необходимо дополнить нормой, которая определяет выгодоприобретателя как лицо, в пользу и в интересах которого управляющий осуществляет управление ценными бумагами, наделённое правом требования от управляющего предусмотренных договором выгод любым предусмотренным законом способом; в качестве такового может выступать учредитель управления или третье лицо.

После выражения выгодоприобретателем как третьим лицом намерения воспользоваться своим правом, он приобретает самостоятельное право требования. Установщик и управляющий не могут изменять или приостанавливать доверительное управление без его согласия. Только с прекращением гражданской правосубъектности выгодоприобретателя (смертью гражданина или ликвидации юридического лица) или отказом выгодоприобретателя от получения выгод доверительное управление прекращается, соответственно и права выгодоприобретателя на получение выгод [2, с. 102].

Каких-либо ограничений в отношении лиц, которые могут быть выгодоприобретателями ГК Российской Федерации, не предусматривает. Ими могут быть любые субъекты гражданского права. На стороне

выгодоприобретателя может выступать как один человек, так и несколько. В некоторых случаях выгодоприобретатель может определяться законом (например, при доверительном управлении ценными бумагами подопечным).

Изложенное даёт основания для следующих выводов. Участниками правоотношений договора доверительного управления являются: учредитель управления, управляющий и выгодоприобретатель (бенефициар). Регистратор, хранитель и номинальный держатель не являются участниками этого договора, однако осуществление профессиональной деятельности на фондовом рынке по управлению ценными бумагами без них невозможно.

Учредителем управления может быть только владелец или лицо, которое в силу закона представляет владельца.

Управляющим по договору (доверительного) управления в определённых специальным законодательством случаях выступает профессиональный субъект деятельности на фондовом рынке - торговец; во всех других случаях, в частности при доверительном управлении управляющим может быть субъект предпринимательской деятельности, уполномоченный осуществлять деятельность по доверительному управлению имуществом.

Договор доверительного управления ценными бумагами может заключаться в пользу выгодоприобретателя, не являющегося стороной по договору, но имеет право на выгоды от ценных бумаг, переданных в доверительное управление.

### Библиографический список:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 5. - Ст. 410.
2. Мукамбетов У. М. Признаки договора доверительного управления имуществом // Таврический научный обозреватель. - 2016. - № 4 (9). - С. 99-103.
3. Пронькина Я. С. Доверительное управление имуществом как предпринимательский договор // Новая наука: Проблемы и перспективы. - 2016. - № 6-3 (85). - С. 283-285.
4. Рубцова Н. В., Яцунская Е. М. Доверительное управление как предпринимательский договор // в сборнике: Современный взгляд на будущее науки. Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2016. - С. 177-179.
5. Тимофеева Р. И., Голобородкина Е.В. Доверительное управление имуществом // Правовое государство: теория и практика. - 2016. - Т. 2. - № 44. - С. 57-62.
6. Топилдиев Б. Р. Основные условия договора доверительного управления имуществом // Проблемы экономики. - 2016. - № 2 (72). - С. 85-89.
7. Федорова И. А. Некоторые особенности доверительного управления в России // Сибирский торгово-экономический журнал. - 2016. - № 1 (22). - С. 69-71.
8. Федотова М. Ю. Доверительное управление активами как способ повышения эффективности малого предприятия // в сборнике: Региональные проблемы развития малого агробизнеса. Сборник статей IV Всероссийской научно-практической конференции. - 2016. - С. 80-85.
9. Любимов А. П. Правоведение. Учебное пособие. - Москва, МГУКИ. 2011. - 60 с.
10. Месиков М. А. Право. Учебно-методический комплекс. - Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2012. - 64 с.

# УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

## СОВРЕМЕННЫЙ КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЙ ВЗГЛЯД НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ ЛЕГАЛИЗАЦИИ ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ

**КОРЧАГИН Олег Николаевич,**

*директор программы факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук*

**Аннотация.** В статье представлен авторский взгляд на криминологическую характеристику социально-экономических последствий легализации доходов, полученных преступным путём, проанализированы различные подходы к пониманию проблемы, рассмотрены примеры, характеризующие сущность социально-экономических последствий отмыwania денег, сформулированы некоторые выводы. Работа является одним из закономерных результатов продолжительного исследовательского опыта в рассматриваемой сфере, выполнена вне ведомственных рамок, в ней не преследуются интересы различных общественных институтов и групп.

**Ключевые слова:** преступность, легализация, отмыwanie денег, преступные доходы, последствия, вред, опасность, экономика, финансы, общество.

**Annotation.** The article presents the author's view on criminological characteristics of the socio-economic impact of the legalization of proceeds from crime, analyzes different approaches to understanding the problems and examples that characterize the essence of the socio-economic consequences of money laundering, formulated some conclusions. The paper is one of the main results of many years of research in this field, conducted outside the departmental framework, it does not pursue the interests of various public organizations and groups.

**Keywords:** crime, legalization, money laundering, criminal proceeds, consequences, harm, danger, economy, finance, society.

Социально-экономические последствия легализации преступных доходов необходимо рассматривать в двух значениях - в узком и широком смысле. В узком смысле социальные последствия легализации условно можно определить в качестве реальных негативных преобразований и изменений, возникающих как результат определённых, можно сказать, локальных проявлений этой преступности. Здесь уместно сказать и о вреде, наносимом конкретным преступным посягательством. В широком же смысле они могут включать в себя не только вред, порождённый преступностью, или конкретным фактом легализации преступных доходов. Социальные последствия в широком смысле включают совокупность мер, предпринимаемых государством, обществом и гражданами в целях предупреждения и пресечения преступлений, минимизации причиняемого вреда и возмещения понесённого ущерба. Т.е. государство вынуждено содержать контрольно-надзорный аппарат, правоохранительные органы, пенитенциарную систему и т.д. Соответственно, определённая часть материальных благ и иных ресурсов не используется государством по своему усмотрению, например, на создание национальных проектов или развитие различных социальных программ, а вынуждено направляться на профилактику преступной деятельности, борьбу с правонарушениями и минимизацию рисков в этой сфере.

Затраты несёт не только государство в его узком смысле, но и бизнес, профессиональные сообщества и т.д., которые также вынуждены использовать свои ресурсы для организации и обеспечения деятельности соответствующих подразделений и процессов (внутренний контроль и аудит, первичный финансовый мониторинг и т.д.). Некоторыми известными отечественными криминологами синтезировано понятие социальных последствий преступности в целом. Так, В. В. Лунеев [8, С. 36-56] считает, что социальные последствия преступности - есть совокупный вред, причиняемый общественным отношениям. То есть, говоря о цене преступности уместнее гово-

речь об «интегрированной цене преступности». Или в контексте рассматриваемой сферы - об «интегрированной цене легализации доходов».

Необходимо отметить, что существуют различные точки зрения относительно самой возможности легализации посягать на те, или иные общественные отношения, в частности на способность отмывания денег оказывать негативное влияние на отношения, возникающие в сфере экономической и финансовой деятельности. Условно можно считать, что мнения разделились по отраслевому признаку, в основном между юристами и экономистами и это лишней раз подтверждает, что легализация доходов - процесс, затрагивающий совокупность многих видов общественных отношений, и при её изучении целесообразно использовать междисциплинарный подход [12]. Так, например, в ходе проводимого опроса некоторые экономисты озвучивают мнение о том, что легализация доходов не может причинить вред экономике государства в принципе, потому что денежные средства, находящиеся в теневой экономике, вводятся в легальный оборот и используются в дальнейшем для легальной деятельности. То есть подразумевается, что сама цель легализации, которая указана в законе, не может нанести вреда экономике.

С указанной точкой зрения можно согласиться отчасти. Особенно если допустить, что все эти меры контроля, которые государственный аппарат «навязывает» бизнесу, определённую выгоду могут приносить исключительно ему же. В то же время, в результате реализации таких мер бизнес неизбежно несёт расходы, например, банки при соблюдении законодательства о противодействии легализации доходов могут понести упущенную выгоду в результате ухода сомнительных клиентов. А если кредитной или иной организацией, осуществляющей операции с денежными средствами, нарушено соответствующее законодательство, то такие организации несут расходы, связанные с привлечением их к ответственности за совершенные правонарушения, могут возникнуть и дополнительные имиджевые или репутационные риски.



Однако юристы смотрят на этот процесс иначе и предпочитают проводить черту между скрытой экономикой, неформальной и нелегальной (или криминальной) экономикой, в результате которой получен доход. Юридический аспект основывается на том, что эти доходы заведомо получены в результате совершения преступления или дящейся преступной деятельности, то есть в сфере криминальной экономики, например, в процессе совершения преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, торговлей людьми и т.д. Вот, что пишет по поводу легализации доходов Р. В. Жубрин «... легализация преступных доходов угрожает национальной безопасности России и связана с совершением экономических, коррупционных и иных преступлений, незаконным оборотом оружия и наркотиков, выводом за рубеж значительных сумм денежных средств» [3, С. 74]. Указанный автор безапелляционно утверждает о наличии угрозы национальной безопасности, исходящей от легализации доходов.

В условиях формирующейся парадигмы, напрашивается вывод о том, что в тех вопросах, когда речь идёт об общественной и государственной безопасности, бизнес с государством должны находить компромисс, если этот бизнес хочет существовать в этом государстве и находиться под его защитой. В настоящее время измерить социально-экономические последствия легализации доходов в виде некоего количественного эквивалента чрезвычайно сложно и это в первую очередь связано с объектом преступного посягательства и высоким уровнем латентности данного вида преступной деятельности [13, 14]. К тому же в этой сфере все ещё очень сложно добывать соответствующие данные.

Тем не менее, необходимо выяснить, что есть такого в легализации доходов, что делает её опасным для общества явлением и какова её степень общественной опасности. В этой связи целесообразно привести ряд примеров и фактов, которые просто невозможно не брать в расчёт. Данные факты мо-

гут дать представление не столько о количестве, сколько об уровне и возможных совокупных объёмах отмываемых преступных доходов.

То, что уважаемый читатель видит на рисунке - это соотношение мирового валового продукта и объёма оборота преступных денег в мире. По аналогии с термином мирового валового продукта экспертами Управления ООН по борьбе с наркотиками и преступностью (УНП ООН) был введён термин валового криминального продукта - ВКП.

По оценкам заместителя генерального секретаря ООН, исполнительного директора УНП ООН Юрия Федотова, доходы всемирного криминального бизнеса равны приблизительно 3,6 % мирового валового продукта. А исходя из статистических данных о мировом валовом продукте, представляемым Международным валютным фондом - МВФ (75 триллионов долларов в год) - размер МВКП равен 2,7 триллионов долларов в год.

Джеффри Робинсон в своей книге оценивает объем оборота доходов преступного бизнеса в 6-7 триллионов долларов [10]. Только мировой рынок наркотиков в настоящее время приближается примерно к 700-800 млрд. долларов, а прибыль от продажи наркотиков составляет от 300 до 2000 %, для России этот показатель оценивается в пределах от 500 % и выше [6, С. 17].

Такие данные мы получаем сегодня на фоне мнений большинства экспертов о том, что провести границу между «грязными» и «чистыми» деньгами становится уже практически невозможно, а полный отказ от них может обернуться тяжёлыми последствиями для всего развитого мира [7, С. 34-75].

Приведём ещё один пример. В 2013-14 гг. в рамках подготовки к одной из международных экспертных встреч по проблематике незаконного произ-

Рис. 1



водства и распространения наркотиков автором статьи были подготовлены предложения по вопросу подрыва экономических основ транснациональной преступности в сфере незаконного оборота наркотиков. В ходе проведённой работы были получены некоторые данные о финансовой системе Афганистана. Так вот, общий объем рынка афганских опиатов на тот момент составлял порядка 65 млрд. долларов США [1]. На взгляд автора, этот рынок значительно больше, незаконный оборот наркотиков так же, как и легализация доходов представляет собой высоколатентные виды преступности. Для сравнения совокупные финансовые средства действующих в Афганистане государственных и частных банков (а их всего по состоянию на 2014 год было 17) оценивались в 4,7-4,9 млрд. долларов США. По данным МВФ [9], золотовалютные запасы этой страны находились на уровне 6,2-6,3 млрд. долларов США. Даже по результатам простой арифметической оценки этих показателей становится понятно, что основная, значительная часть активов афганского наркобизнеса размещается не в Афганистане.

А теперь предлагаем обратить внимание на Киргизию, которая является одним из главных транзитеров афганских опиатов по так называемому «северному маршруту» в Россию и далее в Европу. ВВП Киргизии в 2015-2016 годах не превышал 7-8 млрд. долларов, а годовой бюджет этой страны и того меньше (2-3 млрд. долларов). В связи с указанными обстоятельствами, неудивительно, что в средствах массовой информации периодически мелькают сообщения о задержании действующих или бывших киргизских чиновников, изобличённых в том, что они способствовали незаконному обороту наркотиков [4].

По информации Банка России, в 2016 году объем сомнительных финансовых операций в России составил 800 млн. долларов, в 2015 году этот показатель равнялся 1,5 млрд. долларов. Необходимо отметить, что определение операции в качестве сомнительной, автоматически не означает, что она связана с легализацией доходов. Однако таким операциям может быть при-

сущ признак фиктивности (мнимости), а основной целью операции является трансграничное перемещение денежных средств, что в свою очередь является одним из методов легализации доходов [11].

Социальные последствия преступности могут быть достаточно разнообразными. На взгляд автора, степень разнообразия этих последствий находится в прямой зависимости от вида преступной деятельности. Так, из таких возможных социальных последствий преступности, как физические, моральные, психологические, экономические, производственные, политические и т.д., легализация преступных доходов более явно находит своё выражение в негативных экономических и политических последствиях.

Отдельно следует выделить такое свойство легализации преступных доходов, как способность содействовать криминализации общества. С одной стороны, криминализация общества является, в том числе следствием легализации доходов. А с другой стороны, криминализацию общества можно считать деформирующим социум процессом, при котором развиваются такие негативные тенденции как социальная незащищённость граждан, подрыв доверия к государственной власти и т.д. Таким образом, уместно говорить о социально-деформирующей роли и последствиях легализации доходов.

Далее в статье будут представлены более конкретизированные формы социально-экономических последствий, порождаемых легализацией доходов. Так, например, некоторые специалисты [5, С. 19] предлагают в качестве макроэкономических последствий отмывания преступных доходов считать следующие:

- колебания спроса на капитал, не соответствующие реальным изменениям в экономике;
- колебания курсовых и процентных ставок;
- рост волатильности рынка ценных бумаг;
- ухудшение качества активов финансовых институтов;
- искажение цен на активы;

- ошибки в фискальной и денежно-кредитной политике вследствие искажений оценок экономической ситуации;

- «эффект загрязнения» - заражение легальных операций предприятий, действующих в криминальной среде.

Фактически, в большинстве случаев экономический аспект легализации доходов сводится к определению доли и роли преступных доходов в легальной экономике.

Достаточно хорошо деформирующий эффект теневой экономики в своей статье характеризует Р. В. Жубрин. «Дефект рыночных отношений, развившийся до уровня экономической деформации, уже не может рассматриваться как результат сознательных действий отдельных людей, так как начинает действовать как объективный процесс, независимый от сознания человека, играя нередко роль экономической закономерности. Например, в настоящее время при социально-экономическом прогнозировании, планировании приходится учитывать негативное воздействие теневой экономики, которое нередко приводит к совершенно противоположным от ожидаемых результатам. Современная рыночная экономика представляет собой сложный процесс производства, распределения и потребления товаров, сопровождающийся движением финансовых инструментов. Любое искажение оборота товаров и финансовых средств, связанное с получением преступных доходов и совершением сделок, не имеющих экономического смысла, маскирующих их происхождение, причиняет значительный ущерб общественным и государственным интересам» [2, С. 14].

Действительно, в своё время в качестве одной из основных причин создания национальной системы противодействия отмыванию преступных доходов указывалось на увеличение числа правонарушений в сфере финансов и денежного обращения. Теневая экономика формируется и существует во многом благодаря отмываемым преступным доходам. Важно понимать, что современный преступный бизнес действует и развивается во многом по ана-

логии с бизнес-структурами официального экономического сообщества, организаторы и руководители преступной деятельности активно задействуют так называемых «гейткиперов» (в терминологии УНП ООН Gatekeeper (с англ. - привратник) - специалист по обработке денег). Все это способствует не только дальнейшему развитию преступности (расширению основного вида криминальной деятельности и её диверсификация), в таких условиях неизбежно наступает сращивание криминальной и легальной экономик.

Поступление в легальную экономику «грязных денег» создаёт предпосылки для использования коррупционных механизмов, коррупция в свою очередь негативно сказывается на всей совокупности социально-экономических отношений в государстве. Именно «грязными» деньгами коррумпируются чиновники, с помощью этих же денег преступные элементы «покупают» и занимают различные должности в государственном аппарате и т.д. В этой связи в последние несколько лет мы наблюдаем абсолютно справедливую закономерность сближения «антиотмывочного» и «антикоррупционного» законодательств.

Эксперты в исследуемой сфере в ходе дискуссий отмечают, что за счёт преступных доходов финансируются террористические акты. Однако не всегда именно преступные доходы используются для поддержания терроризма, финансирование террористической деятельности может осуществляться и за счёт легальных доходов от занятия бизнесом, различных пожертвований на благотворительную деятельность и т.д., в международной практике имеются соответствующие примеры.

На взгляд автора, рассмотренные в статье аспекты характеризуют специфику социально-экономических последствий легализации доходов, полученных преступным путём лишь частично. Экономические последствия, являясь составной частью социальных последствий легализации доходов, фактически наполняют их содержание, формируя тот совокупный вред, который

наносит обществу легализация преступных доходов и определяя формулу его возможной интегрированной цены.

Вместе с тем, легализация доходов наряду с коррупцией является элементом политико-правовой реальности нашей страны и на протяжении долгих лет сопутствует её экономической действительности. Однако количественная сторона легализации доходов до сих пор остаётся слабо исследованной. Имеющиеся оценки о величине отмываемого капитала существенно разнятся, используемые показатели об объёмах выведенных за рубеж денежных средств не характеризуют процесс вывода, как явно связанный с легализацией доходов. Во многих случаях заявления о негативных последствиях отмывания денег в основном носят декларативный характер.

Очевидно, что легализация доходов способна создать предпосылки для возникновения угроз экономического, политического, криминогенного характера, но и не менее очевидно, что без реальных количественных данных, основанных на математическом анализе имеющихся обобщённых показателей легализации доходов, оценить её социально-экономические последствия практически невозможно. Соответственно, открытым остаётся вопрос и об эффективности усилий, затрачиваемых субъектами системы противодействия отмыванию денег.

### **Библиография:**

1. Глобальная торговля афганскими опиатами [Электронный ресурс]. - Режим доступа [http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global\\_Afghan\\_Opium\\_Trade\\_JUL11\\_Russian.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Global_Afghan_Opium_Trade_JUL11_Russian.pdf).
2. *Жубрин Р. В.* Генезис легализации преступных доходов на финансово-экономических рынках // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2016. - № 2 (52). - С. 14.
3. *Жубрин Р. В.* Профилактика легализации преступных доходов // Юридическая наука и правоохранительная практика. - 2016. - № 1 (35). - С. 74.
4. Киргизия: Наркоторговля ставит страну под угрозу [Электронный ресурс]. - Режим доступа [http://inosmi.ru/middle\\_asia/20111218/180245029.html](http://inosmi.ru/middle_asia/20111218/180245029.html).

5. *Киселев И. А., Лебедев И. А., Никитин Д. В.* Правовые проблемы управления корпоративными рисками в целях противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма. - Москва: Юриспруденция. - 2012. - С. 19.
6. *Корчагин О. Н.* Проблемы подрыва экономической основы транснациональной наркопреступности // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. - 2014. - № 2. - С. 17.
7. *Корчагин О. Н.* О взаимосвязи доходов, извлекаемых в процессе незаконного оборота наркотиков, и мировых финансовых институтов // Право и жизнь. - 2015. - № 204 (6). - С. 34-45.
8. *Лунеев В. В.* Социальные последствия, жертвы и цена преступности // Государство и право. - 2009. - № 1. - С. 36-56.
9. Международный валютный фонд [Электронный ресурс]. - Режим доступа <http://www.un.org/ru/ecosoc/imf>.
10. *Робинсон Дж.* Всемирная прачечная. - Москва, 2004.
11. Письмо Банка России от 26 декабря 2005 года № 161-Т «Об усилении работы по предотвращению сомнительных операций кредитных организаций» // СПС «КонсультантПлюс». - 2017.
12. *Любимов А. П.* Институциональные меры по борьбе с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем // Представительная власть - XXI век. - Москва, 2001. - № 4. - С. 10-19.
13. *Месиков М. А.* Уголовный процесс. Учебно-методический комплекс. - Москва: МГУУ Правительства Москвы, 2013. - 64 с.
14. *Месиков М. А.* Криминалистика. Учебно-методический комплекс. - М.: МГУУ Правительства Москвы, 2013. - 56.



## МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО; ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

### СВОЙСТВА И ВИДЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СУДЕ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

**ГЛЕБОВ Игорь Николаевич,**

*Доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации*

**ГРИГОРЬЕВ Андрей Игоревич,**

*Аспирант Всероссийского государственного университета юстиции*

***Аннотация.** В статье дается подробный анализ теоретических и практических проблем понимания и применения норм международного права в аспектах оценки и использования доказательств, как на внутригосударственном, так и на международном уровне, в процессе участия Российской Федерации в рассмотрении дел Европейским судом по правам человека.*

***Ключевые слова:** уголовно-процессуальные доказательства, Европейский суд по правам человека, международное право.*

***Annotation.** The article gives a detailed analysis of theoretical and practical problems of understanding and application of the norms of international law in the aspects of evaluation and use of evidence, both at the domestic and international levels, in the process of the participation of the Russian Federation in the consideration of cases by the European Court of Human Rights.*

***Keywords.** Criminal proceeding, evidence, European Court of Human Rights, International Law.*

Доктрина оценки доказательств в настоящее время является одной из основ международного правосудия согласно статье 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [1]. Европейский суд по правам человека [2] основывает свои решения на традициях естественного права, исходя из того, что "правосудие должно быть уверено в том, что произошло".

Вопрос установления фактов является ключевым в международном судебном процессе. Одна из актуальных проблем, с которой стороны постоянно сталкиваются в процессе доказывания в Европейском суде, заключается в том, что большинство источников международно-правового регулирования не в полной мере раскрывают систему доказывания. С одной стороны оно остается в сфере внутригосударственного правового регулирования, исходя из того что «допустимость доказательств, прежде всего, является предметом регулирования национального законодательства и, как правило, только в компетенцию национальных судов входит оценка представленных доказательств» [3]. С другой стороны, решения Европейского суда основываются на свободной оценке доказательств, представленных сторонами, при этом суд вправе признать те или иные доказательства к категории фактов находящихся «вне всякого разумного сомнения» [4].

Доказательность международного судебного процесса является отображением общечеловеческого понимания гуманитарных закономерностей современного мира. В правовой системе страны и в международной системе каждый акт правосудия, каждое проявление юрисдикции связаны со всеми другими предметами и явлениями политики, экономики и социальных отношений. Появление европейского надгосударственного правосудия было подготовлено всем предшествующим развитием национальных правовых систем и достижением между ними максимального уровня взаимного доверия и сотрудничества.

Ни одно доказательство в международном суде не может быть правильно понято, если взять его в изолированном виде, вне связи с национальной правовой системой, ибо любое явление в любой стране может быть превращено в бессмыслицу, если его рассматривать извне без связи с внутригосударственными процессуальными условиями и в отрыве от них. И наоборот, любое явление может быть верно понято и определено, если оно рассматривается в его неразрывной связи с деятельностью национального правосудия,

в его обусловленности от внутригосударственных законодательных установлений.

Содержание юридических суждений, истинность которых приходится доказывать, в национальном и международном суде различно. Но если отвлечься от частного и конкретного в этих юридических суждениях, то можно установить нечто общее, что лежит в основе связи и сочетания суждений в процессе доказательства, и на основании этого вывести некоторые правила процедуры доказательства в международном суде.

Так, общим для всех уголовно-процессуальных доказательств является структура доказательства, способы доказательства, общие требования в отношении доказываемого суждения, в отношении суждений, с помощью которых обосновывается доказываемое суждение. Формы и способы доказательства являются результатом юридического мышления. Их нельзя рассматривать как продукт одной какой-либо правовой системы. Структура доказательства в Европейском суде, его способы это результат сопряжения правового интеллекта всех стран-участниц Конвенции.

**Состав доказательства.** Во всяком доказательстве безотносительно к тому международному или внутригосударственному выводу, который в нём обосновывается, всегда присутствуют следующие три составные части: 1) суждение, 2) доводы и 3) способ доказывания.

1) **Суждение (тезис)**, истинность которого требуется доказать.

2) **Доводы (аргументы)**, истинность которых уже установлена. Применительно к международному суду – это сведения, которые установлены в рамках национальной юрисдикции и оформлены в виде решений или документов судов, органов государственной власти и поэтому могут быть признаны в качестве достаточного основания. Самыми убедительными из них являются точные и бесспорные факты, по которым нет разночтений между заявителем и ответчиком. В качестве доводов могут приводиться определения, принятые в законодательстве государства-ответчика. Истинность доводов в юридиче-

ских доказательствах, например, может обосновываться не только с помощью системы официальных фактов и определений, а также посредством общеправовых презумпций и общепризнанных норм международного права.

3) **Способ доказывания** – это последовательная связь нескольких выводов – «цепь суждений», которая убедительно показывает суду, что доказываемый тезис вытекает из аргументов, истинность которых уже установлена судом.

Доказательной силой обладают все три названные составные части доказательства. Когда они ясно и чётко разграничены по смыслу и предназначению в юридическом действии, и воспринимаются вне простого, механического сложения отдельных суждений – это принято считать бесспорным доказательством, обладающим наивысшей доказательной силой. Способность доказывания в международном процессе не является чем-то заранее предопределённым, её надо развивать и поддерживать. Относительно государства-участника международного судебного процесса, вытекающего из уголовного дела, речь идет именно о защите уголовно-процессуальных доказательств, ранее установленных в национальной юрисдикции.

Сведения становятся уголовно-процессуальным, когда они обладают тремя основными свойствами: 1) относимости; 2) допустимости; 3) достоверности. Хотя эти свойства не названы в каком-либо международно-правовом акте, однако решениями прецедентного характера Европейский суд не оставляет сомнений в том, что он как и российские суды разделяет эту «триаду», сформулированную в ч. 1 ст. 88 УПК РФ. Совокупность трех этих свойств превращает простые сведения в уголовно-процессуальные доказательства признаваемые и понимаемые, как таковые в национальной юрисдикции и в международном судебном процессе. Однако понимание свойств доказательств Европейским судом имеет и свои особенности и несколько шире, чем их российская трактовка.

**Относимость (приемлемость) доказательств** с позиции ЕСПЧ характеризует отношение доказательства к предмету доказывания. Предмет доказывания в международном процессе имеет иное содержание, чем в национальной юрисдикции - установленные законом обстоятельства, подлежащие доказыванию по уголовному делу. Доказательством, обладающим свойством относимости в ЕСПЧ, могут считаться только такие сведения, которые прямо или иногда косвенно относятся к соблюдению государством Конвенции.

Конвенция в ч. 1 ст. 35 определяет «условия приемлемости» следующим образом, «суд может принимать дело к рассмотрению только после того, как были исчерпаны все внутренние средства правовой защиты, как это предусмотрено общепризнанными нормами международного права, и в течение шести месяцев со дня вынесения национальными органами окончательного решения по делу". Как видим, Конвенция определяет допустимость доказательств не по линии отношений: личность-деяние-норма уголовного права, а по линии: государство-событие-Конвенция. Суть предмета доказывания в европейском суде в отличие от внутригосударственного суда качественно различается, она отражает наличие или отсутствие в действиях государства нарушения Конвенции.

Следовательно, по делам ЕСПЧ, вытекающим из уголовно-правовых отношений, предметом доказывания является многофакторное соотношение действий всей государственной машины в ее применении к соблюдению прав человека, как в целом, так и в конкретном проявлении, вызвавшем жалобу человека на государство. Для того, чтобы вменить государству вину за то или иное его деяние, у него должна иметься возможность применить свою юрисдикцию в полном объеме, и прежде чем выйти на международный уровень юрисдикции должны быть исчерпаны все внутригосударственные возможности. Логика международного права не в том, чтобы примитивно бюрократически «отсеять» от международного суда жалобы, не прошедшие всех кругов в национальных судебных инстанциях, а в том, чтобы дать государству воз-

возможность окончательно проявить себя в отношении права человека, в его результативном окончательном виде.

Поэтому процессуальная норма ст. 35 Конвенции устанавливает главным условием приемлемости для начала процедуры доказывания наличие состояния, при котором заявитель исчерпал все возможности для доказывания своей позиции внутри государства. Эта логика не является новацией Конвенции. Она сформировалась ранее и широко применяется в международном праве, регламентирующем деятельность международных судебных учреждений. Например, Международный суд ООН придерживался именно такого понимания по ряду дел, гуманитарно-правового характера. [5] Эта норма также предусмотрена в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 41, п. 1 "с") и Факультативном протоколе к нему (ст. 2 и 5, п. 2 "b"), в Американской конвенции прав человека (ст. 46) и в Африканской хартии прав человека и народов (ст. 50 и 56 п. 5). В этой связи можно полагать, что условия исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты является общепризнанной нормой международного права, регламентирующей деятельность международных судебных учреждений.

Европейский суд по отношению к национальным системам защиты прав человека руководствуется принципом «субсидиарности» (от лат. *subsidiarius* - вспомогательный), согласно которому до того, как прибегнуть к надгосударственному правосудию, национальные суды должны иметь возможность решить дело в соответствии внутригосударственным правом и с соблюдением Конвенции. [6] В распоряжении Европейского суда должен быть все выводы национальных судов, которые находятся ближе к участникам правоотношений в своих странах. [7]

**Требование исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты** должно применяться «с известной долей гибкости и без излишнего формализма».8 Это правило не является абсолютным и не может применяться автоматически.9 Так, ЕСПЧ не считал необходимым применить это правило,

сославшись в деле против Чехии на то, что даже высший судебный орган этой страны не требует этого[10]. В другом деле ЕСПЧ расценил быстрый ответ высшей внутригосударственной судебной инстанции как «поспешный». [11] И наряду с этим ЕСПЧ подчеркивал, что «использование имеющихся внутренних средств защиты наряду с соблюдением формальных требований, выдвигаемых внутренним правом, особенно важны тогда, когда затрагиваются соображения правовой ясности и определенности». [12]

Степень полноты исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты в различных делах толковалась Европейским судом по-разному. В одних случаях требовалось педантично пройти все инстанции при соблюдении всех правил и процедур, предусмотренных национальным законодательством. [13] В других случаях заявителю было достаточно доказать, что он хотя и не выполнил все формальные требования внутреннего права, но добился рассмотрения своего обращения по существу в компетентной инстанции. [14]

При наличии во внутригосударственном праве нескольких параллельных «вертикалей» правовой защиты, например, административной и судебной ЕСПЧ исходит из достаточности использования заявителем хотя бы одной из «вертикалей» [15], при условии, что в обоих случаях мог быть достигнут результат для заявителя. [16]

Соответствия между жалобами истца во внутреннем праве и международном процессе в формальных деталях не требуется, поскольку во внутреннем праве заявитель не обязан оперировать ссылками на Конвенцию. Но при оценке допустимости доводов жалобы ЕСПЧ исходит из того, что как во внутригосударственных, так и в международных инстанциях эти жалобы должны совпадать «по сути». [17]

Используемые заявителем внутригосударственные средства правовой защиты должны быть юридически доступными и способными удовлетворить запрос по существу, «должна существовать разумная перспектива положи-

тельного исхода дела». [18] Заявители должны использовать только те имеющиеся в наличии внутренние средства, которые могут быть задействованы напрямую, непосредственно им доступны. Не требуется использования всех дискреционных средств защиты, таких как, например, обращение ко всем инстанциям высшего суда страны с одним и тем же требованием. [19]

Определяя, удовлетворяет ли то или иное средство использованное заявителем внутригосударственное средство защиты права критериям доступности и эффективности, ЕСПЧ учитывает конкретные обстоятельства каждого дела, в частности, то, что судебная практика имеет устоявшийся характер в национальной правовой системе. Так, ЕСПЧ счел, что обращение в высший суд перестает быть "эффективным средством", когда в практике этого суда имеются неустранимые расхождения. [20] При этом учитываются не только потенциально возможные во внутригосударственной правовой системе средства защиты, но и «общий юридический и политический контекст ситуации, а также личные обстоятельства заявителя» [21] ЕСПЧ решает «сделал ли заявитель для исчерпания внутренних средств защиты все, что можно было разумно от него ожидать». [22]

Следует также учитывать «трансграничный» аспект исчерпания внутригосударственных средств правовой защиты, когда заявитель не является жителем государства-ответчика. В этих случаях ЕСПЧ полагает, что местожительства не снимает с заявителя обязанности исчерпать средства правовой защиты в той стране, к которой обращена жалоба, независимо от того, какие затруднения это влечет для заявителя. [23]

**Субъекты доказывания.** Все участники процесса в Европейском суде принимают в той или иной форме участие в доказывании. Однако не всех участников международного процесса можно отнести к субъектам доказывания. Так, свидетель, хотя и участвует в доказывании – дает показания, но к субъектам доказывания он не относится. Поскольку, доказывание включает сбор, проверку и оценку доказательств. Следовательно, для того чтобы счи-



таться субъектом доказывания в ЕСПЧ, необходимо иметь право осуществлять эти элементы доказывания.

ЕСПЧ вправе собирать доказательства, совершать процессуальные действия, принимать решения о приобщении материалов, представленных сторонами, и направлять государства запросы об истребовании документов. Собирать и проверять доказательства способами, установленными в национальном законе [24], а также исследовать их в ходе международного судебного разбирательства вправе представители государства. Юридически значимую оценку доказательств, вправе производить заявитель и его представитель в ЕСПЧ. Все они являются субъектами доказывания, поскольку осуществляют собирание, проверку и оценку доказательств.

**Бремя доказывания** (*onus probandi*) обвинения лежит на стороне обвинения, а бремя опровержения доводов, приводимых заявителем на стороне государства-ответчика. Доказывание того, исчерпал ли заявитель все внутригосударственные средства правовой защиты лежит на заявителе. Однако, если государство-ответчик возражает против этого, то оно должно доказать, что заявитель не обратился к эффективному и, одновременно, доступному средству защиты. [25] Доступность такого средства защиты должна быть в достаточной мере подтверждена как законом, так и практикой. [26] Это средство должно иметь ясные правовые основания, гарантировать возможность устранения ситуации, породившей жалобу, в разумных пределах, исходя из существующей практики внутригосударственных судов или органов государственной власти. [27]

Конвенция устанавливает 6-месячный срок со дня вынесения национальными органами окончательного решения по делу (ст. 35, п. 1). Этот процессуальный предел существует для того, чтобы ограничить «разумным» сроком ожидания и заявителя и возможность национальной юрисдикции. [28] Кроме того, этот срок позволяет восстановить картину происшедшего, не утратив важных доказательств за этот период. [29] Дату отсчета 6-месячного

срока ЕСПЧ толкует по-разному в каждом отдельном случае, применительно национальной правовой системе государства-участника Конвенции, при этом исходит из того, что заявитель не может отступать от установленного срока, «подавая несвоевременные и неуместные жалобы в инстанции и органы, не обладающие полномочиями и компетенцией, достаточными для эффективного восстановления нарушенных прав». [30]

**Анонимные жалобы** Европейский суд не принимает к рассмотрению (ст. 35, п. 2 "а" Конвенции). Жалоба считается анонимной, если «в деле нет ни одного документа, позволяющего идентифицировать личность заявителя». [31] Тем самым из международного процесса доказывания устраняется соответствующая информация, на которой основывается или которую опровергает уголовно-процессуальное решение, а это в свою очередь может служить подтверждением несоблюдения Конвенции. Поскольку приоритетом ЕСПЧ является состояние соблюдения прав человека в государстве, то в определенных случаях он вынужден гибко относиться к запрету анонимности. Так, ЕСПЧ не считал анонимными жалобы, например, участников вооруженного конфликта в Чечне, если они мотивировали сокрытие своей личности тем, что «в силу причин, которые можно понять, скрываются конкретные реальные лица, личность которых может быть установлена по достаточному количеству других признаков, нежели имена и фамилии этих лиц». [32] Не была признана анонимной жалоба религиозной секты, поданная от имени ее адептов с сокрытием их имен. [33]

**Повторные жалобы** также исключаются из процесса доказывания в Европейском суде. Жалоба признается "по существу аналогичной" при совпадении сторон, претензий и фактов. [34] ЕСПЧ может счесть повторной жалобу, если она параллельно подана через другие межгосударственные правозащитные организации, например, Комитет ООН по правам человека [35], Верховному комиссару ООН по правам человека [36] и др.

**Злоупотребление правом** на подачу жалобы в ЕСПЧ определяется в том случае, когда жалоба является несовместимой с положениями Конвенции или явно необоснованной (ст. 35 п. 3 "а" Конвенции). "Злоупотребление" понимается судом в традиционном смысле, когда заявитель при реализации своего права грубо выходит за рамки дозволенного, своим поведением явно выходит за рамки, гарантированного Конвенцией права на обращение, нарушая установленный порядок работы суда, или «затрудняет надлежащий ход разбирательств в суде». [37] Случаи констатации таких злоупотреблений являются мерой исключительной и достаточно редко применяются, однако ЕСПЧ усматривал подобные злоупотребления в следующих проявлениях: дезинформация суда [38]; использования оскорбительной лексики [39]; нарушения конфиденциальности мирового соглашения [40]; отсутствия каких-либо серьезных оснований или с «сутяжническими» [41] намерениями и др.

**Персональная подсудность (*ratione personae*)** также делает неприемлемой любую индивидуальную жалобу, поданную в ЕСПЧ, если он сочтет, что «эта жалоба является несовместимой с положениями Конвенции» (ст. 35 п. 3 "а" Конвенции). «В случае спора относительно компетенции Суда по конкретному делу вопрос решает сам Суд» (ст. 32 п. 2 Конвенции). Полномочия ЕСПЧ в отношении государства определяются по правилу относимости персоны – когда предполагаемое нарушение Конвенции было совершено ее государством-участником или когда ответственность за такое нарушение может каким-либо образом быть возложена на это государство. Даже если государство-ответчик не возражает против подсудности дела ЕСПЧ, суд в каждом случае обязан рассмотреть вопрос о соблюдении *ratione personae*. [42] Подсудность ЕСПЧ сохраняется даже в случае правопреемства частей распавшихся государств. [43] Действия юридических лиц, обособленных от государства, не могут быть обжалованы в ЕСПЧ. [44] Кроме того, исключены из

процесса доказывания по признаку подсудности *ratione personae* следующие виды жалоб:

- если в соответствии со ст. 34 Конвенции заявитель не имеет права подавать жалобу;
- если заявитель не в состоянии доказать, что является жертвой предполагаемого нарушения;
- если жалоба подана против частного лица;
- если жалоба подана против государства, не ратифицировавшего Конвенцию или соответствующего протокола к ней.

**Территориальная подсудность (*ratione loci*)** Европейского суда определяется с учетом того, находится ли заявители под юрисдикцией одного или нескольких государств-членов Конвенции. [45] Это означает, что ответственность за предполагаемое нарушение может быть возложена на государство-участника Конвенции за действия в пределах его юрисдикции. Однако в ряде случаев жалобы рассматривались вне прямой связи заявителя с юрисдикцией государства [46], и даже при его нахождении за пределами юрисдикции государства-ответчика, когда прослеживалась связь с действиями госорганов за рубежом. [47] Следовательно, критерий подсудности *ratione loci* соблюден, когда предполагаемое нарушение Конвенции было совершено в пределах юрисдикции государства-ответчика или на территории, находящейся под эффективным контролем этого государства. Несовместимы с критерием *ratione loci* жалобы, если они основываются на событиях, имевших место вне территории государства-участника, и при этом не имеют никакой связи между этими событиями и каким-либо из органов власти, находящихся в юрисдикции государства-участника. [48] Исключениями из правил *ratione loci* Европейский суд признавал неподсудность ему территорий «зависимых государств», в отношении которых государство-ответчик не принимало обязательств о соблюдении Конвенции. 49

**Временная подсудность (*ratione temporis*)** определяется по дате вступления в силу Конвенции в отношении государства и применительно к той дате, когда завершилось соответствующее правоотношение, породившее жалобу. [50] ЕСПЧ исходит из того, что договоры в принципе не имеют обратной силы. Со дня ратификации государством Конвенции все действия или бездействие государства должны соответствовать Конвенции и протоколам к ней (за исключением вступивших в силу отдельно). После этого все события подсудны ЕСПЧ, даже если они представляют собой развитие предшествующей ситуации. [51] Связь событий до и после ратификации ЕСПЧ в ряде случаев трактовал по своему усмотрению [52], в том числе применяя обратную силу договора к предшествующим обстоятельствам. [53] Например, в случае с жалобами на длительность судебного разбирательства, начатого до ратификации, но продолжавшегося после нее, ЕСПЧ принимал доказательства, имевшие место до этой даты [54], в том числе по делам о содержании под стражей до приговора [55] или об условиях содержания под стражей. [56] По делам о справедливости судебного разбирательства ЕСПЧ проверял качество судопроизводства, в том числе за период до вступления в силу Конвенции. [57] ЕСПЧ признал себя вправе рассматривать жалобу по ст. 3 Протокола № 7 к Конвенции, касавшуюся обвинительного приговора, вынесенного до, но отмененного после критической даты. [58]

**Материальная подсудность (*ratione materiae*)** вытекает из ст. 35 п. 3 "а" Конвенции, определяющей, что жалоба должна быть с ней совместимой, т.е. право, на которое ссылается заявитель, должно быть предусмотрено Конвенцией и протоколами к ней, вступившими в силу. Например, ЕСПЧ считал несовместимыми своей материальной подсудности *ratione materiae* жалобы по поводу: получения водительского удостоверения [59]; права на самоопределение [60]; въезда в страну мигранта [61] и др. Соответствие жалобы *ratione materiae* суд устанавливает каждый раз в любом конкретном деле. При этом он анализирует объем защищаемого Конвенцией права с учетом

официальных оговорок, сделанных государством при принятии обязательств по Конвенции и протоколов к ней. [62]

В последнем случае принятия специального решения о признании доказательства неотносимым правилам материальной подсудности не требуется. Оценка того или иного доказательства в качестве относимого или неотносимого может меняться по ходу движения дела и в зависимости от позиции ЕСПЧ каждый участник процесса оценивать все имеющиеся в деле доказательства по всем вышеперечисленным критериям. Устранение из процесса доказывания неотносимых доказательств необходимо потому, что они лишают процесс доказывания смысла или затягивают его. Позиции ЕСПЧ об относимости доказательств основываются на англосаксонской традиции, предполагающей наличие у суда возможности «отсекать» те обстоятельства, которые не входят в предмет доказывания (*thema probandi*).

Допустимость доказательств в ЕСПЧ имеет помимо международно-правового содержания и некоторый конституционно-правовой аспект. В соответствии с ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации "при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением закона". Однако, как показано выше, при оценке свойств доказательств ЕСПЧ не связан требованиями российских законов и может применять практически любые формы использования доказательств. Поэтому следует признать, что свойство допустимости доказательств в ЕСПЧ характеризует соответствие международно-правового порядка получения доказательств требованиям, установленным национальным законом к процессуальной форме их получения.

Собирая доказательства, заявитель может соблюдать в основном международно-правовые условия и одновременно проигнорировать национальный закон. Это ставит его в неравное положение с представителем страны-ответчика, для которого имеют одинаковое значение оба аспекта. Соответственно, представитель государства не может обойти установленный законом

порядок собирания доказательств, ибо согласно ч. 1 ст. 75 УПК РФ, "недопустимые доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания любого из обстоятельств". С точки зрения российского уголовного процесса соответствие закону порядка доказательства означает:

- а) надлежащий источник доказательства ч. 2 ст. 74 УПК РФ;
- б) процессуально-полномочный субъект, осуществляющий доказывание;
- в) соблюдение процедуры доказывания при производстве какого-либо правосудного действия (обыска, допроса, экспертизы и др.).

Таким образом, в практике Европейского суда понятие "допустимые доказательства" трактуется гораздо шире, чем понятие "доказательства, полученные с соблюдением закона" по внутригосударственному праву. Иначе говоря, в некоторых случаях ЕСПЧ признает недопустимыми доказательства, полученные в полном соответствии с законом, и наоборот, доказательства, полученные с нарушением всех норм закона, он признает допустимыми. Следовательно, в международном правосудии наблюдается "асимметрия" правил о допустимости доказательств, которая состоит в процессуальном благоприятствовании заявителю. По сути, эта конструкция близка положению «благоприятствования защите» (*favor defensionis*) [63].

В международно-правовом регулировании решение вопроса о равноправии сторон в судебном надгосударственном процессе доказывания, оказалось не в пользу государств. По-видимому, это сделано вполне осознанно, поскольку гуманитарным приоритетом международного законодателя является верховенство прав личности, но не государства. Хотя эта идея разделяется российской конституцией, которая провозглашает человека, его «права и свободы высшей ценностью» (ст. 2), однако, государство не имеет права ссылаться в ЕСПЧ на недопустимые доказательства, а заявитель – имеет. В этом и проявляется т.н. «асимметрия», когда процессуальные последствия признания доказательств не одинаковы для сторон в международном суде.

В этой связи следует высказать ряд критических оценок "асимметрии". Во-первых, заявитель вполне в состоянии нарушить национальный закон при получении информации, которая по его ходатайству будет воспринята ЕСПЧ. Например, когда информация получена путем подкупа, сговора со свидетелем и т.п. Во-вторых, "асимметрия" никак не решает проблему нарушенного права заявителя, который в большинстве случаев оказывается перед лицом органов государства, обеспечивающих реализацию права. В-третьих, реализация международного судебного акта, в основу которого получены неприемлемые доказательства может быть затруднена. Например, в случаях, когда он адресован судебной власти, для которой недопустимые доказательства "не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения".[64] Таким образом, в действующем международном праве проблема "асимметрии допустимости доказательств" не решена, оставаясь особенным свойством международного процесса в Европейском суде.

Следующую нерешенную проблему этого процесса условно можно именовать – "плод ядовитого дерева" (*fruit of the poisonous tree* – в англ. судебном сленге), когда речь идет о цепи последовательных доказательств, если начальное звено этой цепи является неприемлемым или ложным. Например, заявитель в своей жалобе, сослался на протокол или вещественное доказательство, которое во внутригосударственном судебном разбирательстве по закону было признано ложным и недопустимым. Но как быть, если это доказательство, лежащее в начале "цепочки", оказывается допустимым для ЕСПЧ, когда на основании этого доказательства конструируется последовательная система умозаключений о том, что государство-ответчик виновно в нарушении Конвенции?

Как известно, в отечественном уголовном процессе существует правило о том, что допустимость каждого доказательства оцениваться по принципу автономной оценки допустимости доказательств, взятых каждое в отдельности.<sup>65</sup> Европейский подход, как выше уже отмечалось, основан на оценке



всех доказательств в целом.[66] Возможно, что эта умозрительная проблема, известная во всех внутригосударственных процессуальных системах не столь значительна для практики международного правосудия. Поскольку под влиянием англосаксонской традиции процесс в ЕСПЧ является прецедентным и позволяет избегать большинства неправосудных решений, когда в цепи доказательств закралась ошибка. Однако наличие этой проблемы остается задачей для дальнейшей международно-правовой гармонизации национальных уголовно-процессуальных систем с международными судебными системами, в частности с системой Европейского суда.

**Достоверность доказательств** в Европейском суде понимается на основе применения положений Конвенции об обоснованности жалоб (ст. 35 п. 3 "а" Конвенции), со стороны заявителя, а со стороны государств, согласно их обязанности добросовестно сотрудничать с судом (ст. 44А Регламента ЕСПЧ). Недостоверные доказательства квалифицируются ЕСПЧ как злоупотребление правом или как дезинформация суда.[67] Это в целом созвучно принципу отечественного уголовного процесса, состоящего в том, что доказательство должно быть достоверно (ч. 1 ст. 88 УПК РФ). Разница состоит лишь в том, что процессуальное понимание ЕСПЧ идет от подразумеваемого (бланкетного) понимания добросовестного поведения сторон и презюмируемой квалифицированности и проницательности судей, а российское – на прямом предписании всем участникам процесса обеспечивать достоверность доказательств.

Понятие «достоверности» входит в процессуальную триаду категорий, которые определяют существо судебного доказательства, наряду с понятием «допустимость», отражающим формальную сторону подсудности и компетенции в области доказывания, а также «достоверности», выражающем содержательную сторону сведений, которыми оперируют участники процесса. Нарушение хотя бы одного из элементов этого триединства, влечет судебную ошибку, например, когда доказательство может быть относимым и допусти-

мым, но не достоверным. Судебный акт, основанный хотя бы на единственном недостоверном факте в цепи других достоверных, разрушает его обоснованность и ставит под сомнение юридическую силу решения суда.

Достоверность доказательства определяется всесторонним и тщательным исследованием того или иного события, факта или утверждения участника процесса. Установление достоверности доказательств в ЕСПЧ зависит как от многих факторов внутригосударственного процесса поиска, закрепления и оформления событий в материалах уголовного дела, а также квалифицированного понимания этого международными судьями, перед которыми стоит задача определить соблюдена ли Конвенция. Но в отличие от российских правоохранительных органов судьи ЕСПЧ не связаны прямым требованием закона о необходимости проверки доказательств (ст. 87 УПК РФ) и их оценки в совокупности с другими доказательствами (ч. 1 ст. 17 УПК РФ). Поэтому достоверность во многих случаях оказывается самым трудноопределимым свойством доказательств в международном процессе, поскольку в нем многое зависит не столько от формальных критериев, сколько от фактических обстоятельств конкретного дела и субъективных факторов их восприятия судьями.

Вместе с тем Европейский суд обязан учитывать процессуальные гарантии, действующие в силу закона в странах-участницах Конвенции. Например, ч. 4 ст. 302 УПК РФ определяет, что обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и постановляется лишь при условии, что в ходе судебного разбирательства виновность подсудимого в совершении преступления подтверждается совокупностью исследованных судом доказательств. Если у Европейского суда в результате исследования возникает сомнение в достоверности сведений и их нельзя устранить, доказательства считаются недостоверными, что влечет обвинительный акт в отношении всей системы правосудия государства-ответчика.

«Лояльность доказательств» (*de la preuve*) помимо трех выше названных свойств доказательств используется в процессуальной доктрине Европейского суда. Эта категория имеется в процессуальном законодательстве ряда стран континентальной Европы, в частности, Франции, Бельгии и др. Под лояльностью доказательств традиционно принято понимать их поиск и оценку с соблюдением прав человека и уважения к правосудию. [68] В западной процессуальной литературе эта категория глубоко разработана [69] и по смыслу представляет собой совокупность трех отечественных характеристик процессуального доказывания – законность, честность и гуманность.

Вместе с тем, Европейский суд руководствуется положением о том, что использование незаконно полученных доказательств, включая доказательства, полученные с нарушением ст. 8 Конвенции, которая гарантирует право на уважение к частной жизни, не обязательно приводит к несправедливым судебным решениям.[70] Однако ЕСПЧ отнес это к сфере национального правового регулирования и полномочиям национальных судов, определяющих допустимость тех или иных доказательств.[71] В этой связи возникает проблема использования ЕСПЧ незаконно полученных доказательств.[72]

Для нашей страны здесь нет ничего необычного. Все эти понятия, как по отдельности, так и в целом просто выстраданы и впитаны нашей процессуальной доктриной. Современные международные стандарты в области правосудия, применяемые ЕСПЧ, ни в чем не выше тех понятий, которыми оперирует российское правосудие. Использование недопустимых методов и форм доказывания в России строго ограничено законом, с учетом богатого исторического наследия нашей уголовной юстиции. В нашей стране законом установлены четкие процедуры санкционирования оперативно-розыскной деятельности и иных специфических методов доказывания, предусмотрены механизмы судебного контроля их применения. Действующий в России закон устанавливает прямой запрет на нелояльное доказывание, например на полицейские провокации.[73] Полученные с нарушением закона доказатель-

ства являются недопустимыми в силу ст. 75 УПК РФ. Поэтому отсутствие категории лояльности ничуть не принижает отечественную процессуальную доктрину, располагающую значительно более широкой трактовкой свойства доказательств. Поэтому, на наш взгляд, нет оснований вводить в российское законодательство иностранную терминологическую парадигму «лояльности доказательств».

По способу доказывания доказательства в международном процессе можно разделить на **прямые и косвенные**.

**Прямое доказательство**, в котором доводы непосредственно обосновывают факт международного правонарушения или его отсутствие. Но в ЕСПЧ приходится чаще встречаться с таким положением, когда доводов, которые прямо доказывали бы виновность или невиновность государства в нарушении Конвенции, на момент принятия дела к производству не имеется. Далее Европейскому суду надо найти доводы, которые доказывают, что суждение заявителя истинны или ложны. Найдя такие доводы, надо затем доказать факт нарушения (или соблюдения) со стороны государства Конвенции. Если доказано, что суждение заявителя ложно, то из этого следует, что противоречащее ему суждение государства истинно, и наоборот.

Европейский суд нередко отклонял жалобы о нарушениях Конвенции как "явно необоснованные" на основании того, что суждения заявителей были неубедительными, поскольку основывались на предположениях, а не на и убедительных аргументах. ЕСПЧ отклонял жалобы, в которых подробности фактов и последовательность их изложения, имелись расплывчатые намеки, неточности и противоречия. Например, когда один из заявителей жаловался на то, что при задержании и во время предварительного содержания под стражей его избивали сотрудники милиции с целью получения от него признательных показаний. Европейский суд отметил, что жалоба не была подтверждена медицинскими справками. Хотя заявитель сослался на то, что, будучи под стражей, он не мог пройти медицинское обследование, суд отметил,

что заявитель не представил никаких доказательств его попыток зафиксировать травмы. Кроме того, само описание заявителем событий, было слишком расплывчатым и путанным, в нем не было каких-либо существенных деталей. В итоге суд отклонил жалобу как "явно необоснованную" (п. 3 и 4 ст. 35 Конвенции).[74]

**Косвенное доказательство**, в котором тезис о нарушении государством Конвенции обосновывается посредством опровержения истинности доводов государства об обратном. Как правило ЕСПЧ использует «апагогические» косвенные доказательства. Вначале опровергается довод государства (или заявителя), противоречащий доказываемому им тезису, а затем, согласно логике из двух противоречащих тезисов одно определяется как истинное, а другое как ложное. Ход доказательства развёртывается следующим образом. Заявитель утверждает, что в каком-то частном вопросе довод властей страны несостоятелен (ложен). В целях доказательства судом допускается, что истинно утверждение заявителя. Тогда из этого допущения делается общий вывод, что поскольку частное утверждение заявителя истинно, значит истинно и общее положение о нарушении Конвенции.

Так, в жалобе на жестокое обращение сотрудников милиции во время ее задержания и содержания под стражей, заявительница указала, что ее обращения в госорганы не были "эффективным образом расследованы", как этого требует ст. 3 Конвенции. В подтверждение своих доводов заявительница представила заключение, полученное в результате медицинского осмотра вскоре после ее освобождения, в котором указывались травмы, соответствующие представленным ею описаниям событий. В ходе процесса представитель России не представил суду каких-либо сведений о мерах принятых по этим фактам. В результате Европейский суд решил, что власти государства-ответчика не оспорили изложение событий по версии заявительницы, включая предоставленное ею медицинское заключение. На основании этого косвенного доказательства ЕСПЧ сделал суждение о том, что не может исклю-

чить применение к заявительнице силы со стороны работников милиции, и вынес решение о виновности страны в нарушении Конвенции.[75]

Европейским судом используется и другой вид косвенных доказательств – разделительные. Они применяются в тех случаях, когда установлено, что доказываемый стороной тезис входит в число фактов, которые суммарно полностью исчерпывают доказывание по делу. В этом случае судом с разной степенью последовательности опровергаются или отвергаются все доводы в пользу одной из сторон, кроме одного, который и является доказываемым тезисом о наличии или отсутствии международного правонарушения. В таких случаях затруднение международного правосудия состоит в том, что в разделительном косвенном доказательстве ЕСПЧ исследует не все возможные факты. Хотя истинность наличия или отсутствия международного правонарушения должна быть доказана только при условии опровержения всех возможных фактов нарушения (соблюдения) Конвенции. В ходе косвенного доказательства суд зачастую отклоняется от основного тезиса (нарушена или соблюдена Конвенция), привлекает дополнительные косвенные и даже весьма отдаленные доводы, что, конечно, осложняет весь процесс доказывания по делу.

В практике Европейского суда неоднократно были случаи, когда он оценивал выводы национальных судов в отношении фактов дела как неубедительные и противоречивые. Он отмечал, что никакие доказательства, в том числе судебные акты национальных судов, не имеют для Европейского суда заранее установленной силы. Он вправе оценить факты иначе, чем национальные суды. Европейский суд вправе пересматривать и переоценивать факты, установленные национальными судами. ЕСПЧ предоставляет заявителям возможность оспаривать факты, установленные национальными судами, представлять в опровержение соответствующие доказательства, в том числе новые доказательства. Вместе с тем Европейский суд исходит из того, что у национальных судов больше возможностей в установлении фактов по

делу, а его предназначением не является их исследование. Однако ЕСПЧ полагает, что именно национальные суды обязаны устанавливать обстоятельства дела, а его роль в этом отношении является вспомогательной. При отсутствии особых оснований Европейский суд не ставит уголовно-процессуальные выводы национальных судов под сомнение и не пересматривает установленные ими доказательства. [76]

Европейский суд самостоятельно исследует доказательства в тех редких случаях, когда это необходимо по обстоятельствам конкретного дела, в частности по делам о нарушении ст. 2 или ст. 3 Конвенции, Европейский суд вникает в обстоятельства дела, независимо от выводов органов правосудия государств-ответчиков. Зачастую он устанавливает и оценивает факты иначе, чем национальные суды. Так, происходило по многочисленным жалобам в ЕСПЧ жителей Чечни, которые жаловались на нарушения их прав в результате действий российских войск. В этих случаях Европейский суд заведомо игнорировал доводы представителей России и опирался только на собственные расследования и косвенные подтверждения. [77]

В ряде других дел по так называемым «чеченским искам» Европейский суд подчеркивал, что он не может собой подменять национальные суды. И хотя выводы национальных судов не являются обязательными для ЕСПЧ, в обычных обстоятельствах требуется наличие убедительных оснований, чтобы он отступил от выводов, к которым пришли национальные суды. Так, ЕСПЧ учел доводы российских судов по иску об уничтожении имущества заявителя во время вооруженного конфликта в Чечне. Европейский суд подчеркнул, что, кроме акта, заявитель не представил ни одного иного доказательства (например, свидетельских показаний, схем, фотографий или видеозаписи места происшествия, документов из государственных органов либо других доказательств, подтверждавших причастность представителей государства к причинению вреда его имуществу), не сослался на какие-либо независимые источники. В итоге ЕСПЧ счел, что у него нет оснований отсту-

пять от тех выводов, к которым пришли российские суды, и отклонил жалобу как "явно необоснованную" (п. 3 и п. 4 ст. 35 Конвенции). [78]

Виды доказательств, представляемых Европейскому суду, в целом соответствует тому, что допускается в национальных системах правосудия. Это могут быть те же доказательства, что перечислены в ст. 74 УПК РФ: показания, заключения эксперта и специалиста, вещественные доказательства, протоколы следственных и судебных действий, иные документы. Однако Европейскому суду заявитель вправе представлять в Суд доказательства, добытые без соблюдения надлежащей в национальной правовой системе процессуальной формы, например, письменные показания свидетелей, которых заявитель опросил самостоятельно. При этом в ЕСПЧ не требует их легитимации в национальной юрисдикции, например, нотариального заверения. Для оценки подобных показаний Европейский суд также использует клаузулу "вне всякого разумного сомнения". Он может как принять их, так и не принять, если сочтет их противоречивыми, расплывчатыми, излишне краткими или недостоверными, в частности, основанными на слухах. [79]

Позиция ЕСПЧ относительно формы и источника доказательств существенно отличается от российской процессуальной традиции. Европейский суд не связывает себя какой-либо процессуальной формой доказательств и принимает их все как есть, в каком угодно заявителю виде. Это могут быть в произвольной форме написанные от руки показания, копии любых документов, аудиовизуальные и компьютерные данные, а также любые официальные документы, судебные акты и др. Однако защитой столь демократичного отношения к бюрократическим формальностям в ЕСПЧ видят то, что если какой-либо стороной в деле будет представлена ложная или сфальсифицированная информация, то суд вынесет решение против этой стороны. Будучи уверенным в своей проницательности ЕСПЧ не допускает мысли о том, что он пропустит обман или подлог.



Подобная самоуверенность и пренебрежение к процессуальной форме получения доказательств зачастую вызывает недоумение в странах-ответчицах из современной Европы, где постоянно растет уровень изоционности мошенников и фальсификаторов. Например, по ряду дел ЕСПЧ выносили обвинительные решения, основываясь на документах, составленных вне надлежащей формы и постфактум инкриминируемого деяния. Так в подтверждение жалобы об избиениях в тюрьме Греции заявитель представил медицинскую справку, которая была составлена спустя день после его освобождения. Причем из справки не следовало, в какой именно конкретно момент были причинены повреждения, а указывался предположительный период – в течение суток. Несмотря на категорические протесты и опровержения представителя Греции, ЕСПЧ не стал вникать в доказывание момента причинения повреждений – до освобождения заявителя из тюрьмы или позже, а признал за Грецией нарушение ст. 3 Конвенции. [80]

В качестве неопровержимых доказательств Европейский суд зачастую принимает документы неправительственных правозащитных организаций, мнения «независимых специалистов», публикации средств массовой информации, интернет сообщения и даже частную переписку блоггеров. При рассмотрении жалоб о плохих условиях содержания под стражей (ст. 3 Конвенции) Европейский суд неоднократно основывал свои выводы на материалах неправительственных правозащитных организаций, в частности, Европейского комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. В ряде случаев эти организации в ходе процесса были признаны третьей стороной в деле с правом получения материального возмещения от страны-ответчика. [81]

В одной из жалоб против России заявитель требовал возмещения за бесчеловечное обращение при его заключении под стражей. В подтверждение он представил копии докладов правозащитной организации и рукописное заявление другого арестованного из того же следственного изолятора. Не-

смотря на многочисленные возражения российского представителя, фундированные документами и показаниями свидетелей, ЕСПЧ вынес решение против России [82], основываясь на частичной фрагментарной оценке доказательств по своему внутреннему убеждению.

В подтверждение своих требований к России заявительница представила доклад малоизвестной неправительственной организации, выписку из книги о внутренних войсках и распечатку телеинтервью с военнослужащими внутренних войск. Всеми этими материалы ЕСПЧ оперировал как надлежащими косвенными доказательствами. [83] В другом деле в обоснование жалобы против России были также положены косвенные доказательства: «мнение иностранного специалиста», копия публикации на сайте Гидрометслужбы, справка из мэрии, и мнение общественной организации. На этом основании ЕСПЧ было вынесено решение против России о том, что здоровье заявительницы ухудшилось в результате длительного воздействия на нее промышленных выбросов предприятия "Северсталь". [84] Набором аналогичных косвенных доказательств решались другие дела против нашей страны. [85]

Подытоживая анализ свойств и видов уголовно-процессуальных доказательств следует отметить, что, Европейский суд обладает достаточно широкими процессуальными возможностями обеспечения доказывания на основе лучших практик современного правосудия и естественным образом он обязан понимать и применять российское законодательство по делам, где наша страна выступает в качестве участника процесса. ЕСПЧ может предпринимать любые меры, которые, по его мнению, могут способствовать установлению истины по делу. В том числе он полномочен проводить самостоятельное расследование обстоятельств дела с выездом его должностных лиц на место предполагаемого нарушения.[86]

Европейский суд широко применяет эти меры по всем категориям дел, и особенно при рассмотрении жалоб о нарушении ст. 2 или ст. 3 Конвенции. В этой связи представителям государства следует активно использовать ком-

петенцию ЕСПЧ в вопросе собирания и истребования доказательств, что может определяться как элемент защиты уголовно-процессуальных доказательств в международном судебном процессе. Учитывая, что при недоказанности обстоятельств, на которых заявитель основывает свою жалобу, Европейский суд отклоняет жалобу как "явно необоснованную" (п. 3 и п. 4 ст. 35 Конвенции), представителям государства следует эффективнее использовать внутригосударственные ресурсы по сбору и представлению доказательств Европейскому суду, в том числе обращаться с соответствующими ходатайствами. От активной и наступательной позиции стороны в деле зависит защита в Европейском суде и доказательство правоты, справедливости и качества российской правоохранительной системы.

### **Библиография**

- <sup>1</sup> Далее – Конвенция.
- <sup>2</sup> Далее – Европейский суд или ЕСПЧ.
- <sup>3</sup> *Durson v. Netherlands*, 1996, № 20524/92, п. 67 (исп. краткие реквизиты дел ЕСПЧ).
- <sup>4</sup> *Ireland v. the United Kingdom*, 1978, № 5310/71, § 161.
- <sup>5</sup> Например, дела: о правах граждан США в Марокко (Франция против США, 1950); Ноттебома (Лихтенштейн против Гватемалы, 1951); Англо-иранской нефтяной компании (Великобритания против Ирана, 1951); Амбатьелоса (Греция против Великобритании, 1951) «Интерхандель», нем.: *Interhandel* (Швейцария против США, 1957) и др.
- <sup>6</sup> *A, B and C v. Ireland*, 2010, № 25579/05, § 142).
- <sup>7</sup> *Burden v. the United Kingdom*, 2008, № 13378/05, § 42.
- <sup>8</sup> *Ringeisen v. Austria*, 1971, № 2614/65, § 89.
- <sup>9</sup> *Kozacıoğlu v. Turkey*, 2009, № 2334/03, § 40.
- <sup>10</sup> *D.H. and Others v. the Czech Republic*, 2007, № 57325/00, § 116-18.
- <sup>11</sup> *Financial Times Ltd and Others v. the United Kingdom*, 2009, № 821/03, § 43-44.
- <sup>12</sup> *Saghinadze and Others v. Georgia*, 2010, № 18768/05, § 83-84.
- <sup>13</sup> *Ben Salah Adraqui and Dhaima v. Spain*, 1998, № 45023/98; *Merger and Cros v. France*, 2004, 68864/01; *MPP Golub v. Ukraine* 2005, № 6778/05; *Agbovi v. Germany*, 2006, № 71759/01.
- <sup>14</sup> *Vladimir Romanov v. Russia*, 2008, № 41461/02, § 52.
- <sup>15</sup> *Moreira Barbosa v. Portugal*, 2004, № 65681/01; *Aquilina v. Malta*, 1999, № 25642/94, § 39.
- <sup>16</sup> *Riad and Idiab v. Belgium*, № 29787/03 et 29810/03, § 84.
- <sup>17</sup> *Castells v. Spain*, 1992, № 11798/85, § 32.
- <sup>18</sup> *Sejdovic v. Italy*, 2006, № 56581/00, § 46.

- <sup>19</sup> Çınar v. Turkey, 2003, № 28602/95.
- <sup>20</sup> Ferreira Alves v. Portugal (no. 6), 2010, 46436/06 et 55676/08, § 28-29.
- <sup>21</sup> Akdivar and Others v. Turkey, 1996, № 21893/93, § 68-69; Khashiyev and Akayeva v. Russia, 2005, № 57942/00, № 57945/00, § 116-117.
- <sup>22</sup> D.H. and Others v. the Czech Republic, 2007, № 57325/00, § 116-122.
- <sup>23</sup> Demopoulos and Others v. Turkey, 2010, №, 21819/04, § 98-101.
- <sup>24</sup> Например, согласно ст. 87 УПК Российской Федерации.
- <sup>25</sup> Dalia v. France, 1998, № 26102/95, § 38; McFarlane v. Ireland, 2010, № 31333/06, § 107.
- <sup>26</sup> Vernillo v. France, 1991, № 11889/85.
- <sup>27</sup> Mikolajová v. Slovakia, 2011, № 4479/03; Doran v. Ireland, 2003, № 50389/99; Andrášik and Others v. Slovakia, 2002, № 60226/00; Di Sante v. Italy, 2004, № 56079/00; Giummarra and Others v. France, 2001, № 61166/00 и др.
- <sup>28</sup> Sabri Günes v. Turkey, 2012, № 27396/06, § 39.
- <sup>29</sup> Idalov v. Russia, 2012, № 5826/03.
- <sup>30</sup> Fernie v. the United Kingdom, 2006, № 14881/04.
- <sup>31</sup> “Blondje” v. the Netherlands, 2009, № 7245/09.
- <sup>32</sup> Shamayev and Others v. Georgia and Russia, 2003, № 36378/02.
- <sup>33</sup> Omkarananda and Divine Light Zentrum v. Switzerland, 1981, № 8118/77.
- <sup>34</sup> OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia, 2012, № 14902/04, § 521.
- <sup>35</sup> Folgerø and Others v. Norway, 2006, № 15472/02.
- <sup>36</sup> Celniku v. Greece, 2007, № 21449/04, § 39-41.
- <sup>37</sup> Miroļubovs and Others v. Latvia, 2009, № 798/05, § 62-65.
- <sup>38</sup> Varbanov v. Bulgaria, 2000, № 31365/96, § 36.
- <sup>39</sup> Řehák v. the Czech Republic, 2004, № 67208/01.
- <sup>40</sup> Miroļubovs and Others v. Latvia, 2009, № 798/05, § 66.
- <sup>41</sup> M. v. the United Kingdom, 1987, № 13284/87.
- <sup>42</sup> Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, 2009, № 34836/06, § 27.
- <sup>43</sup> Bijelić v. Montenegro and Serbia, 2009, № 11890/05, § 69.
- <sup>44</sup> Mykhaylenky and Others v. Ukraine, 2004, № 42814/02, § 43-45; Cooperativa Agricola Slobozia-Hanesei v. Moldova, 2007, № 39745/02, § 19.
- <sup>45</sup> Drozd and Janousek v. France and Spain, 1992, № 12747/87, § 90.
- <sup>46</sup> Assanidze v. Georgia, 2004, № 71503/01, § 144; Hussein v. Albania and 20 Other Contracting States, 2006, № 23276/04; Isaak and Others v. Turkey, 2006, № 44587/98; Stephens v. Malta, 2009, № 11956/07, § 45.
- <sup>47</sup> Soering v. the United Kingdom, 1989, № 14038/88, § 86-91.
- <sup>48</sup> Drozd and Janousek v. France and Spain, 1992, № 12747/87, § 84-90.
- <sup>49</sup> Gillow v. the United Kingdom, 1986, № 9063/80, § 60-62.
- <sup>50</sup> Blečić v. Croatia, 2006, № 59532/00, § 70; Šilih v. Slovenia, 2009, № 71463/01, § 140.
- <sup>51</sup> Almeida Garrett, Mascarenhas Falcão and Others v. Portugal, 2000, № 30229/96, § 43.
- <sup>52</sup> Hutten-Czapska v. Poland, 2006, № 35014/97, § 147-153.
- <sup>53</sup> Zana v. Turkey, 1996, № 18954/91, § 42.

- <sup>54</sup> Humen v. Poland, 1999, № 26614/95, § 58-59; Foti and Oth. v. Italy, 1982, № 7913/77, § 53.
- <sup>55</sup> Klyakhin v. Russia, 2005, № 46082/99, § 58-59.
- <sup>56</sup> Kalashnikov v. Russia, 2002, № § 47095/99, 36.
- <sup>57</sup> Kerojärvi v. Finland, 1995, № 17506/90, § 41.
- <sup>58</sup> Matveyev v. Russia, 2008, № 26601/02, § 38.
- <sup>59</sup> X. v. Germany, 1977, № 7462/76.
- <sup>60</sup> X. v. the Netherlands, 1976, № 7230/75.
- <sup>61</sup> Peñafiel Salgado v. Spain, 2002, № 65964/01.
- <sup>62</sup> Kozlova and Smirnova v. Latvia, 2001, № 57381/00.
- <sup>63</sup> Стецовский Ю.И., Ларин А.М. Конституционный принцип обеспечения обвиняемому права на защиту. М., 1988. С. 303. Михеенкова М.А. Благоприятствование защите (*favor defensionis*) и его проявление в современном уголовном процессе. М., 2014. С. 54 – 59.
- <sup>64</sup> П. 16 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 октября 1995 г. "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия".
- <sup>65</sup> Золотых В.В. Проверка допустимости доказательств в уголовном процессе. Ростов н/Д, 1999. С. 217 - 219.
- <sup>66</sup> Kerojärvi v. Finland, 1995, № 17506/90, § 41.
- <sup>67</sup> Varbanov v. Bulgaria, 2000, № 31365/96, § 36.
- <sup>68</sup> Bouzat P. La dans la recherche des preuves. Huguency, Sirey, 1964. P. 172.
- <sup>69</sup> См.: Уголовный процесс. М.:МГУ, 2016. С. 485-496.
- <sup>70</sup> Khan v. the United Kingdom, 2000, № 35394/97.
- <sup>71</sup> P.G. and J.H. v. the United Kingdom, 2001, № 44787/98, § 76.
- <sup>72</sup> См. далее § 3 гл. 2 диссертации.
- <sup>73</sup> Ст. 5 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности".
- <sup>74</sup> Ksenzov v. Russia. 2005, № 75386/01.
- <sup>75</sup> Menesheva v. Russia, 2006, № 59261/00.
- <sup>76</sup> Tanli v. Turkey, 2001, № 26129/95, § 110
- <sup>77</sup> Umarov v. Russia. 2006, № 30788/02.
- <sup>78</sup> Isayeva v. Russia, 2005, № 57950/00, § 28, 111-115.
- <sup>79</sup> Tahsin Acar v. Turkey, 2004, № 26307/95.
- <sup>80</sup> Bekosand Koutropoulos v. Greece, 2005, № 15250/02.
- <sup>81</sup> Mikheyev v. Russia, 2006, № 77617/01.
- <sup>82</sup> Novoselov v. Russia, 2005, № 66460/01.
- <sup>83</sup> Isayeva v. Russia, 2005, № 57950/00. § 28, 111-115.
- <sup>84</sup> Fadeyeva v. Russia, 2005, № 55723/00.
- <sup>85</sup> Mikheyev v. Russia, 2006, № 77617/01.
- <sup>86</sup> Приложение к Регламенту Европейского суда о расследовании обстоятельств дела.

Российское государственное  
Научно-практический журнал  
Сетевое издание

Учредитель: НИИ государственного управления и местного самоуправления

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по  
надзору в сфере связи,

информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).

Свидетельство о регистрации Эл № ФС77-58116 от 20 мая 2014 года.

Доменное имя сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет  
(для сетевого издания) [rgved.ru](http://rgved.ru)

Адрес для корреспонденции:

123056, город Москва, улица Васильевская, д. 4

Тел.: +7 (495) 629-64-04, +7 (495) 629-91-38

[www.niigos.ru](http://www.niigos.ru); e-mail: [niigos@yandex.ru](mailto:niigos@yandex.ru)