Крымский научный вестник

krvestnik.ru



Nº5, 2015 г.

Том 3. Юридические науки

Электронный научный журнал **Крымский научный вестник**

№ 5, 2015 г. Том 3. Юридические науки

Все статьи, публикуемые в журнале, рецензируются членами редакционного совета, а также другими ведущими учеными.

Главный редактор журнала — **О. О. Смирнова**, кандидат экономических наук, заместитель директора Межрегионального института развития территорий, г. Ялта.

В журнале рассматриваются результаты научных исследований в области экономических, юридических и педагогических наук.

Авторами статей являются ведущие специалисты современного научного знания, преподаватели ВУЗов, аспиранты и научные работники.

Журнал ориентирован на широкий круг ученых, специалистов-практиков, студентов, магистрантов и преподавателей, участвующих в научно-исследовательской работе.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции.

Учредитель и издатель: **ООО** «**Межрегиональный институт развития территорий**», Ялта, Республика Крым.

Журнал издается с мая 2015 года.

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). Свидетельство о регистрации: ЭЛ № ФС 77-61683 от 07.05.2015 (СМИ — «сетевое издание»).

Периодичность: 6 раз в год.

ISSN: 2412-1657

Выпуски журнала размещаются на сайте http://krvestnik.ru

E-mail редакции: red@krvestnik.ru

При оформлении обложки с разрешения автора использован фрагмент картины крымского художника Ольги Пернацкой «Осень в Крыму. Гелин-кая».

Редакционный совет

Смирнова Ольга Олеговна — главный редактор, кандидат экономических наук, заместитель директора Межрегионального института развития территорий (Ялта)

Члены редакционного совета:

Алексейчева Елена Юрьевна — доктор экономических наук, профессор, ГБОУ ВПО «Московский городской педагогический университет»

Башта Александр Иванович — доктор экономических наук, профессор, директор Научнообразовательного центра ноосферологии и устойчивого ноосферного развития Крымского федерального университета им. В. И. Вернадского

Васильев Федор Петрович — доктор юридических наук, профессор, Юридический институт Московского института инженеров транспорта, член Российской академии юридических наук (РАЮН)

Емец Валерий Сергеевич — доктор политических наук, профессор, проректор по управлению имущественным комплексом и связям с общественностью ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова»

Журавлева Татьяна Александровна — доктор экономических наук, профессор кафедры «Налоговое консультирование» Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Орехов Сергей Александрович — доктор экономических наук, профессор кафедры общего менеджмента и предпринимательства Института менеджмента Московского государственного университета экономики, статистики и информатики

Петунин Олег Викторович — доктор экономических наук, профессор ГОУ ДПО (ПК) С «Кузбасский региональный институт повышения квалификации и переподготовки работников образования»

Печеная Людмила Тимофеевна — доктор экономических наук, профессор кафедры «Экономика труда и управления персоналом», $\Phi \Gamma \text{БОУ}$ ВПО «Российский экономический университет имени $\Gamma \text{.B.}\Pi$ леханова»

Сейдаметова Зарема Сейдалиевна — доктор педагогических наук, профессор, зав. кафедрой прикладной информатики Крымского инженерно-педагогического университета, г. Симферополь

Сердюк Наталья Владимировна — доктор педагогических наук, заместитель начальника кафедры психологии, педагогики и организации работы с кадрами Академии управления МВД России

Сидоркин Александр Иванович — доктор юридических наук, профессор, Почетный адвокат России, ветеран воспитательной службы ФСИН Минюста России, профессор кафедры теории и истории государства и права Международного еврейского института экономики, финансов и права

Чудновский Владимир Михайлович — доктор биологических наук, кандидат физикоматематических наук, заведующий лабораторией биофизики Тихоокеанского океанологического института им. В.И.Ильичева Дальневосточного отделения РАН

Шарихин Александр Егорович — доктор юридических наук, старший советник юстиции, профессор кафедры судоустройства и организации правоохранительной деятельности Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

Шахова Елена Анатольевна — доктор экономических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Российский государственный гуманитарный университет», г. Москва

Агапова Елена Викторовна — кандидат экономических наук, директор Центра развития конкуренции и государственного заказа Высшей школы государственного управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Богданов Дмитрий Дмитриевич — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Инновационное предпринимательство» МГТУ им. Н. Э. Баумана

Бура Людмила Викторовна — кандидат психологических наук, доцент, заведующая кафедрой психологии Гуманитарно-педагогической академии ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» (филиал в г. Ялте)

Голядкина Ирина Николаевна — кандидат экономических наук, зав. сектором аналитики и контроля Управления потребительского рынка и услуг Администрации г. Ялты

Грибанов Василий Васильевич — кандидат экономических наук, доцент, руководитель Центра экономических исследований и инновационных технологий Гуманитарно-педагогической академии ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» (филиал в г. Ялте)

Елагина Анна Сергеевна — кандидат экономических наук, доцент, заместитель заведующего кафедры экономических дисциплин Международного еврейского института экономики, финансов и права

Записная Татьяна Валерьевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры «Публично-правовые дисциплины» Южно-Российского государственного политехнического университета (НПИ) имени М.И. Платова

Илюшина Ольга Николаевна — кандидат экономических наук, ведущий экономист отдела экономики Государственного бюджетного учреждения Республики Крым «Национальный научно-исследовательский институт винограда и вина «Магарач»

Рындач Марина Алексеевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента и туристического бизнеса, руководитель образовательной программы направления подготовки «Туризм» Института экономики и управления гуманитарно-педагогической академии (филиал) ФГАОУА ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского»

Селиванов Виктор Вениаминович — кандидат экономических наук, доцент кафедры Менеджмента и туристического бизнеса Гуманитарно-педагогической академии ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» (филиал в г. Ялте); академик транспортной академии Украины, «Заслуженный работник транспорта АРК»

Смирнов Олег Аркадьевич — кандидат физико-математических наук, заместитель заведующего кафедрой математики и информатики Московского университета им. С.Ю. Витте

Тисовский Роман Романович — кандидат социологических наук, государственный советник Российской Федерации 1-го класса

Толкачева Светлана Владимировна — кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика труда и управления персоналом», ФГБОУ ВПО «Российский экономический университет имени Г.В.Плеханова»

Щеглов Дмитрий Сергеевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданскоправовых дисциплин Крымского филиала ФГБОУВО «Российский государственный университет правосудия»

Содержание

Молчанов Борис Алексеевич	
Иванова Жанна Борисовна Мамедов Сабир Ниязович Декларация ООН о правах коренных народов на самоопределение	3
Васильев Федор Петрович Духно Николай Алексеевич	
Корякин Виктор Михайлович Современное толкование о транспортной безопасности в России и её административно-правовое регулирование	19
Молчанов Борис Алексеевич Иванова Жанна Борисовна Мамедов Сабир Ниязович	
Правовое и политическое регулирование как условие территориальной автономии	44
Исламова Эльнара Рафисовна К вопросу о понятии «административные коррупционные правонарушения» и его содержании	66
Кручек Ирина Владимировна Правовое регулирование предоставления гражданам мер социальной поддержки по льготному проезду в Республике Крым	76
Васильев Федор Петрович Научно-практическое толкование об особенностях административно- правового регулирования и организации деятельности современной военной полиции Минобороны России в области обеспечения	99
правопорядка Пчельников Максим Викторович	77
Современная экологическая политика в сфере правового регулирования особо охраняемых территорий Крыма и Севастополя	113
Краснова Татьяна Владимировна Совершенствование норм об ответственности родителей за воспитание детей в контексте мер по укреплению правовой защищенности семьи в	101
России	120

Content

Boris Molchanov	
Zhanna Ivanova Sabir Mammadov The UN Declaration on the rights of indigenous peoples to self- determination	3
Fedor Vasiliev Nikolay Duhno Victor Koryakin Contemporary interpretation on transport security in Russia and it administrative and legal regulation	19
Boris Molchanov Zhanna Ivanova Sabir Mammadov Legal and political regulation as a condition for territorial autonomy	44
Elnara Islamova Issues of the corruption administrative violations	66
Irina Kruchek Legal regulation providing with social support at a reduced fare citizens in the Republic of Crimea	76
Fedor Vasiliev Scientific and practical interpretation about the peculiarities of administrative and legal regulation and organization of the modern Russian defense ministry military police law enforcement	99
Maksim Pchelnikov Modern ecological policy in the sphere of legal regulation of specially protected territories of the Crimea and Sevastopol	113
Tatyana Krasnova Improving the rules on parental responsibility for the upbringing of children in the context of measures to strengthen the legal protection of the family in Russia	120

УДК 342.72.73

Молчанов Борис Алексеевич

Доктор юридических наук Профессор, Российский университет дружбы народов

Иванова Жанна Борисовна

Кандидат юридических наук Доцент, Коми республиканской академии государственной службы и управления

Мамедов Сабир Ниязович

Кандидат юридических наук Доцент, Юридический институт Владимирского государственного университета

ДЕКЛАРАЦИЯ ООН О ПРАВАХ КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА САМООПРЕДЕЛЕНИЕ

В статье показано, что в Декларации ООН поддерживается широкий подход к проблеме самоопределения коренных народов. В частности, в работе обосновывается, что принятие страной данной декларации предполагает имплементацию в национальное законодательство норм, позволяющих оказывать поддержку прав меньшинств внутри государства, а также реализацию права населения несамоуправляющейся территории, например, в части интеграции и недискриминации свободного определения своего политического статуса, обеспечения экономического, социального и культурного развития, реализации религиозных, языковых и образовательных прав коренных народов.

Ключевые слова: Устав ООН, коренные народы, самоопределение, несамоуправляемые территории, правосубъектность нации, национальный суверенитет, этническое самосознание.

Boris Molchanov

Doctor of Legal Sciences Professor, People's Friendship University of Russia

Zhanna Ivanova

PhD (in Law)

Associate Professor, Komi Republican Academy of state service and management

Sabir Mammadov

PhD (in Russian)

Associate Professor, Law Institute of Vladimir State University

THE UN DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES TO SELF-DETERMINATION

It is shown that the Declaration of the UN supported a broad approach to the problem of self-determination of indigenous peoples. In particular, it is argued that the adoption of this Declaration involves the implementation into national law of rules that make it possible to provide greater support for the rights of the population of States and political pluralism and representative government-the right of minorities within the state, as well as the realization of the right of the population as a whole, the rights of the population non-self-governing territories, in particular, the integration of non-discrimination and free determination of their political status, economic, social and cultural development, religious, linguistic and educational rights of indigenous peoples.

Keywords: the UN Charter, indigenous peoples, self-determination, non-self-governing territory, the legal personality of the nation, national sovereignty, ethnic identity.

Вопросы определения понятия «народы», к которым применим принцип самоопределения, а также относится ли он к ситуациям, отличным от «географически отдельных» или несамоуправляемых территорий, были затронуты и принятой в 1970г. Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН. Среди 7 принципов, перечисляемых в

Декларации 1970г., назван «принцип равноправия и самоопределения народов»[1].

Можно подумать, что в настоящее время группы внутри государств, в соответствии с международным правом, не обладают отдельным правом на самоопределение. Однако обсуждение Проекта Декларации ООН о правах коренных народов и её последующее принятие демонстрируют возможность изменения этого подхода, как минимум, относительно коренных народов. Ст. 3 принятой Декларации ясно наделяет коренные народы правом на самоопределение [2].

В защиту данной точки зрения можно привести исследование концепции национального суверенитета как теоретического основания правосубъектности нации, проведённое юридическим институтом Санкт-Петербурга. При всём многообразии представленных подходов следует обратить внимание на заявление о том, что «национальный суверенитет» должен рассматриваться как свойство нации [3]. В этом же смысле высказалась К. Коркмасова: «Национальный суверенитет — это органически присущее нации политико-этническое свойство; её неотъемлемое и неутрачиваемое качество; её политикоправовое и этническое самоутверждение и самовыражение.

Национальный суверенитет есть как бы персонификация классового и этнического самосознания его носителя. Он воплощает в себе совокупность признаков, характеризующих данное сообщество людей как нацию, отражая территориальную, экономическую, культурную и языковую индивидуальность нации, национальности, народности как этнических единиц» [4]. По мнению В.С. Нерсесянц: «...суверенными, в принципе, являются все нации, независимо от того, выражен ли в данное время их национальный суверенитет в той или иной форме национальной государственности или нет» [5].

Спецдокладчик ООН А. Кристеску в 1981г. провёл широкое исследование исторического и современного развития понятия «самоопределение». Он отметил, что, в соответствии с рекомендациями Секретариата UNCIO термин «народы» использовался в тексте Устава ООН («самоопределение народов»), т.к.

для данного текста это было нормальным и никакой другой термин не подходил лучше. Термин «Народы» был воспринят как наиболее подходящий, который включал в себя «нации и государства» [6]. Проф. Кристеску пришёл к выводу, что: "Не существует общепринятого определения слова "народ" и невозможно достаточно чётко дать такое определение ... Не существует признанного понятия или источника, который определял бы, что значит "народ", обладающий обсуждаемым правом [7].

Тем не менее, постоянно муссировалась мысль о том, что термин «народы», прозвучавший в Уставе ООН, может включать этнические группы внутри государств и, именно коренные народы. Представитель Бельгии, участвовавший в подготовке Устава, позднее писал, что в то время: «Никто не предполагал, что в будущем понятие «народы» будет распространяться лишь на население территорий, традиционно рассматривавшихся как колонии или протектораты, а коренные народы американских, африканских и азиатских государств окажутся с того момента вне сферы действия положений Устава» [8].

С другой стороны, наверное, наиболее здравым и продуктивным аргументом в пользу самоопределения коренных народов может стать тот факт, что содержание права должно исследоваться через призму ЭТОГО представительного правления как составляющей части самоопределения [9]. Такое исследование должно основываться на понимании самоопределения, включающем требование представительного правительства и возможности политического участия всех граждан и групп внутри государства. Из такой самоопределения вытекают политические структуры принимающие во внимание самобытность и реальное положение коренных народов.

Комитет OOH ПО поддерживает широкий правам человека непредубеждённый подход к проблеме самоопределения коренных народов; выражает всё большую поддержку правам населения политический плюрализм, представительное правительство и закрепил эти положения в ст.ст. 1 и 25 Международного Пакта о гражданских и политических

правах [10]. Считается, что самоопределение имеет много аспектов и рассматривается как: право меньшинства внутри государства; право населения страны в целом; право населения несамоуправляющейся территории.

Правом на самоопределение наделены «все народы». Почему же отказывать отдельным народам, а именно — коренным, вообще в праве выбора, предлагаемого международным правом, только на том основании, что одной из предлагаемых форм самоопределения может быть независимость и суверенитет? Другими словами, самоопределение — это процесс, а деколонизация или сецессия не есть единственный результат такого процесса. Более того, с нашей точки зрения, факт самоопределения должен восприниматься не как результат, а как неотъемлемое перманентное свойство каждого народа.

Возникает вопрос о дискриминации в международно-правовой практике. Интересна ситуация, возникшая после окончания холодной войны: после известных исторических событий, народы, ранее объединённые в государства, вновь образовали независимые государства, признаваемые ООН. Не является ли странной позиция ООН, признающая распад исторических объединений европейских народов, но исключающая такую возможность в других регионах, где затрагиваются интересы коренных народов?

Не следует забывать слова, сказанные Спецдокладчиком ООН Э-И. Даес: «Коренные народы, бесспорно, являются «народами» в социальном, культурном и этническом значении этого слова. Они обладают собственными языками, законами, ценностями и традициями, их общества и нации имеют долгую историю, а также уникальную экономическую, религиозную и духовную связь с территориями, на которых они проживают в течение длительного времени. Было бы нелогично и неправильно, с научной точки зрения, обращаться с ними как с другими соседними «народами», которые явно имеют иные языки, историю и культуры, и зачастую были их угнетателями» [11].

Однако осознание этого привело к двум основным последствиям, в основном в сфере терминологии, используемой для определения коренных общин: на практике они всё менее и менее ассоциируются с «меньшинствами»,

хотя сохраняется некоторая аналогия между общим положением меньшинств и специальными проблемами коренных групп. Сами коренные народы считают себя совершенно отличными от меньшинств. Они отказываются быть культурным меньшинством. Понятие «меньшинство» ассоциируется с группами, стремящимися к равенству, интеграции и недискриминации, но не к культурному выживанию и самоуправлению.

Если рассматривать положение этих народов с точки зрения прав меньшинств, становится важным колониальное происхождение их сегодняшнего статуса. Как отмечал проф. П. Торнберри: «В широком смысле история коренных народов — это история колониализма... Они пережили все крайности, связанные с колониальным правлением... Обращение с ними ярко демонстрирует расистские и иерархические представления о недостаточной ценности конкретных «неразвитых» или «примитивных» культур и отражает попытки уничтожить или «модернизировать» их.

Некоторые участники обсуждения Проекта декларации считали, что видят все права, закрепляемые в декларации, как связанные с правом или с концепцией самоопределения. Большинство участников признавали, что проект положения о самоопределении — один из наиболее проблемных в проекте Декларации. Напряжённость между международно-правовыми определениями и идеологией «самоопределения» как внутри, так и вне международного права создавала трудности для включения права на самоопределение в текст Декларации¹.

Представители коренных народов очень осторожно соглашались с любыми изменениями в проекте. Каждый придерживался своего представления о том, что входит в содержание самоопределения, и была высказана точка зрения, что носитель права сам должен определять его содержание. В итоге в ст. 3 Декларации о правах коренных народов сказано: "Коренные народы обладают

¹Ф. Аллотт описывал самоопределение как борьбу желаний, силы и идей. Allott "Self-Determination — Absolute Right or Social Poetry?"// С.Тотивнат (ed.), Modern Law of Self-Determination (1993) 177, at 177-178. Аллотт также обсуждает переоценку самоопределения, идею придания ему более высокого статуса в международном праве. Он приходит к выводу, что самоопределение по своей природе для этого не подходит

правом на самоопределение. В силу этого права они свободно определяют свой политический статус и свободно обеспечивают своё экономическое, социальное и культурное развитие [12].

Политическое самоопределение выражено в Декларации путём подтверждения прав на: а) развитие собственной политической идентичности и самобытности; б) участие в процессе принятия затрагивающих их интересы решений; в) ведение некоторой политической деятельности на международном уровне.

Эти три положения записаны следующим образом:

Необходимость обеспечения и уважения «неотъемлемых прав и признаков коренных народов» основывается на том, что эти народы «были лишены своих прав и основных свобод в результате, кроме прочего, их колонизации и изъятия у них земель» (п. 5, 6 Преамбулы). С учётом этого, Декларация призывает государства принять позитивные шаги для отмены мер, которые лишают эти народы их единства как отдельного народа или их культурных ценностей или этнической самобытности (ст. 7-а) или ассимилируют и интегрируют их с другими культурами или образом жизни.

По смыслу Декларации эти общины являются свободными «народами», равными со всеми другими народами в их достоинстве и правах (ст. 2). Они, между прочим, имеют право сохранять свои определённые политические характеристики и самобытность (ст.ст. 5, 9) и право определять: членство в своих институтах, в соответствии со своими процедурами; ответственность индивидов перед своими общинами; свою национальную принадлежность в соответствии со своими обычаями и традициями.

Право политического участия в Декларации выражено признанием прав на: автономию или самоуправление в вопросах местного и внутреннего значения (ст. 4); развитие институционных органов и своих отличных юридических обычаев, традиций, процедур и практики (ст. 34), включая их собственные механизмы принятия решений (ст. 18); участие в принятии решений на всех

уровнях по вопросам, которые затрагивают их права, жизнь и судьбу, через избранных ими представителей (ст. 18).

Декларация признаёт право коренных народов выступать на международном уровне, т.е. реализовывать право на «свободное определение своего политического статуса» (ст. 3), поддерживать и развивать контакты, отношения и сотрудничество» в политических целях с зарубежными партнёрами (ст. 36), определять характер своих отношений с государствами, а также заключать соглашения с государством проживания (ст. 37). Такие соглашения касаются, в соответствии с п. 14 преамбулы, «вопросов международной важности».

Исходя из перечисленного, а также с учётом признания их права собственности, пользования и развития традиционно занимаемых земель, территорий и ресурсов (ст. 26) нетрудно понять, что коренные общины образуют определённые политические образования, являющиеся квазигосударствами внутри государств. Фактически признание прав на определение политического статуса, на формирование отношений с государствами и на развитие международных отношений является признанием международно-правового статуса. Примечательно, что самоопределение для коренных народов в ст. 3 утверждается в той же формулировке, что и в Пактах о правах человека.

Статья 4 подразумевает право на внутреннее самоопределение, разъясняя: «Коренные народы при осуществлении своих прав на самоопределение, имеют право на автономию или самоуправление в том, что касается их внутренних или местных дел, а также пути и средства финансового обеспечения этих функций». Эту фразу можно истолковать как означающую дополнение к основным правам коренных народов, изложенных в ст. 3, и тогда Декларация может быть понята, как содержащая право на самоопределение в обоих смыслах — и во внутреннем, и во внешнем (право на отделение)[13].

Экономическое самоопределение обеспечивается в Декларации признанием прав свободно определять экономическое развитие (ст. 3), правом на экономическую автономию (ст. 4) и разъяснением путей и средств

достижения экономических целей. Например, ст. 5, 32 гарантируют право сохранять свой экономический уклад, правовые системы и институты, а ст. 18 наделяет эти народы правом «участвовать в принятии решений на всех уровнях» (включая вопросы экономики). Право на поддержание и развитие политических, экономических и социальных систем прописано в ст. 20, а право на землю, территории и ресурсы закреплено в ст. 26.

Особое внимание уделяется важности оказания помощи коренным народам, оказавшимся в трудном экономическом и социальном положении. В соответствии со ст. 21, государства обязаны принимать «специальные меры для быстрого, эффективного и постоянного улучшения их экономических и социальных условий, включая вопросы трудоустройства, профессионального образования и переквалификации». Для тех, кто был лишён средств к существованию и развитию, ст. 28 предусматривает «справедливую компенсацию».

Самоопределение в социальной сфере выражено в Декларации признанием прав коренных народов на свободное социальное развитие (ст. 3), на свободное занятие всеми традиционными видами деятельности и защиту своих языковых, образовательных и религиозных прав (ст.ст. 11, 14, 20,). Предлагаемая автономия включает в себя вопросы здравоохранения, жилья, образования, средства общения, религию, информацию и социальное обеспечение. Декларация также подтверждает право на поддержание социальной системы свойственной коренным народам (ст. 20) и на создание и руководство, через свои собственные органы (где это возможно), программ, нацеленных на улучшение социальных условий, в особенности в сфере медицинского обслуживания и социального удовлетворения «нужд и потребностей лиц пожилого возраста, женщин, молодёжи, детей и инвалидов».

Религиозные, языковые и образовательные права коренных народов защищены разработанными положениями. В ст. 12 признаётся право проповедовать, отправлять свои религиозные обряды, развивать и обучать своим духовным и религиозным традициям... сохранять, защищать и иметь

индивидуальный доступ к своим религиозным и культурным объектам, а также использовать и контролировать места совершения обрядов. Ст. 13 гарантирует: право на возрождение, использование, развитие и передачу будущим поколениям своей истории, языков, устного творчества, философии, письменности и литературы, а также давать и сохранять собственные имена общинам, местностям и людям.

Ст. 14 наделяет эти народы правом доступа к государственному образованию всех уровней и форм, включая право создавать и контролировать собственные образовательные системы и учреждения, обеспечивающие образование на родном языке, в соответствии со своими методиками преподавания и обучения. Для реализации этих прав от государств требуется внести их в национальное законодательство (ст. 38) и обеспечить необходимую финансовую и социальную программу.

Пути и средства развития этого права также тщательно разъясняются. Автономия, гарантированная в ст. 4, включает в себя область культуры. Признаётся право поддерживать свои правовые обычаи, традиции, процедуры и правила, обладать, контролировать и охранять культурную и интеллектуальную собственность, а также свои научные достижения, технологии, проявления культуры, включая человеческие и другие генетические ресурсы, семена, лекарства, знания особенностей флоры и фауны, фольклорные традиции, литературу, изобразительное и другое искусство, признаётся и право доступа к своим культурным и обрядовым объектам.

Далее, государства обязаны:

- включить все эти права коренных народов в национальное законодательство и обеспечить его соблюдение;
- обеспечить необходимую финансовую и техническую помощь в целях сохранения культуры коренных народов;
 - обеспечить защиту их священных мест;

- в сфере образования во всех его формах и в государственных средствах массовой информации отражать уважение к этим народам и к их культурному своеобразию;
- обеспечить реституцию или компенсацию тем, кто без их согласия был лишён проявлений своей культуры или таковым был нанесён ущерб в результате каких-либо действий или мер.

Нетрудно понять, почему проект Декларации не получал широкой поддержки государств в этом отношении, если не забыть об общих принципах права на самоопределение. Государство, на территории которого проживает большое количество коренных общин, опасается, что эти группы могут объявить о политической независимости или объединиться друг с другом с этой целью. Даже если их целью не является сецессия, они будут добиваться всё большей самостоятельности как политическая единица внутри государства.

Правительства также озабочены по поводу возможности для коренных народов поддерживать связи за рубежом. Пункт 12 преамбулы признаёт их «право свободно определять свои отношения с государствами в духе сосуществования, взаимной выгоды и уважения». В связи с этим следует заметить, что речь идёт о государствах вообще, а не только о том, в котором они проживают. Более того, ст. 37 говорит об их «праве на признание, уважение и соблюдение договоров и иных соглашений, заключённых с государствами».

Из этой формулировки не понятно, имеются ли в виду государство, в котором они проживают или другие государства, а также, о каких договорах идёт речь: заключённых ранее или о тех, которые будут заключены в будущем. Естественно, многие государства боятся, что их коренные народы могут заключить соглашения с внешними силами «о защите», о политическом союзе или договоры об использовании своих традиционных территорий, ресурсов и богатств, от которых зависит всё остальное население страны.

В других случаях опасение может вызывать само политическое измерение права коренных народов развивать контакты с себе подобными за границей. В соответствии со ст. 36, это право может быть использовано для поддержки

политической деятельности, а ст. 3 закрепляет право на определение политического статуса. Именно поэтому правительства Сирии, Турции, Ирака и Ирана сильно опасаются развития политических отношений между группировками курдов, что может привести к возникновению объединённого Курдистана. Правительство России испытывает опасение перед возможностью создания политического союза саамов. Большинство стран «третьего мира» также рассматривают развитие трансграничных связей между коренными общинами как угрозу единству государства.

Понятно, что большинство коренных общин согласятся с большинством закреплённых в Декларации политических прав. Признание прав на участие в процессе принятия решений на всех уровнях и на самоуправление или автономию (ст. 3, 4) является положительным шагом в направлении достижения внутренней политической автономии.

В Декларации ничего не сказано о том, какая автономия предоставляется коренным народам и как она должна осуществляться. Более того, в принципе, термины «автономия» и совместное с государством «участие» в процессе принятия решений часто не совпадают, поскольку местная автономия, обычно, предполагает разграничение полномочий с центральной властью.

Бесспорно, что противоречие заключается в признании права на политическое самоопределение и признании коренных общин в качестве «народов» одновременно с ограничением их суверенитета. Это вызывается недостаточно чётко и полно сформулированным признанием принципа самоопределения. Если коренные общины образуют «народы» с законным правом пользоваться политическими правами наравне с другими народами и, если их права нарушались вследствие «колонизации и изъятия у них земель, территорий и ресурсов», то логичнее было бы определять их будущее на основании процесса деколонизации, так же, как решались другие вопросы избавления от колониального прошлого.

В Декларации сказано об автономии или самоуправлении, но не о независимости или других формах ассоциации (ст. 4). Гражданство упоминается в связи с подтверждением права на национальность (ст. 33).

Выходом из такой ситуации может быть наделение этих «народов» более широким правом принятия решений (суверенитет), чем это закреплено в Декларации. Если же оставить такой ограниченный суверенитет, то, соответственно, ограничится и содержание политического самоопределения. Это может привести к сужению значения термина «народы», как это сделано в ст. 1(3) Конвенции №169 и сблизить Декларацию с положениями современного международного права, в котором общины признаются неотделимой частью независимых наций.

Самоопределение в экономической, социальной и культурной областях, как оно обеспечивается Декларацией, может внести качественные изменения в жизни коренных общин. Право заниматься «традиционными и другими видами экономической деятельности», традиционной медициной, владеть и пользоваться землёй и ресурсами, развивать свои традиции, обряды и языки, право на образование и общение ...всё это составляет основу для достижения экономического, социального и культурного прогресса и пользования в полной мере правами человека. При успешном выполнении, эти права могут гарантировать качественные изменения коренных общин на основе уважения их целостности и достоинства.

Декларация гарантирует коренным народам право в полной мере участвовать в культурной жизни государства, так же как «проповедовать, исполнять, развивать и обучать своим духовным и религиозным традициям, обычаям и обрядам». В нём признаётся не только общинный образ жизни этих народов, но и особенность комплекса их культурных характеристик. Это выражается в праве на возрождение культурных традиций и обычаев, на развитие проявлений культуры, а также на использование, развитие и передачу следующим поколениям фольклорных традиций, литературы и философии. Поскольку право на культурное развитие и культурную автономию закреплены

в ст.ст. 3 и 4, право и обязанность развития культуры принадлежат самим коренным народам, а не государству. Такая форма делает культурное самоопределение чрезвычайно важным и уникальным.

Трудно понять, почему такие социальные и культурные права вызывают недовольство многих правительств. Если все народы имеют право свободно осуществлять своё культурное и социальное развитие, как это закреплено в ст.1 обоих Международных пактов, почему бы их не гарантировать для отдельных групп внутри национального сообщества.

Содержащиеся в Декларации о правах коренных народов положения о самоопределении коренных народов дают мировому сообществу возможность более определённо сформулировать содержание права на самоопределение вне традиционного контекста. Высказывается точка зрения о необходимости рассматривать самоопределение как концепцию, предполагающую постоянное наличие политического участия, автономии, осознанного выбора общины и согласованного решения о самоопределении. Такая модель самоопределения влечёт за собой создание политических структур и выработку мер, специально учитывающих особенную самобытность и ситуации, в которых находятся коренные народы.

Литература

- 1. Молчанов Б.А., Горбунов С.Н. Возмещение вреда за исторические несправедливости. Архангельск. 2013. 489 с.
- 2. Technical Review of the United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., Subcomm'n on Prev. Of Discrim. & Prot. of Min., 46th Sess., Agenda Item 15, 2, U.N. Doc.E/CN.4/Sub2/1994/2/Add.1 (1994).
- 3. Оль П.О., Ромашов Р.А., Нация (генезис понятия и вопросы правосубъектности), СПб., 2002, с.68.
- 4. Коркмасова К. Национальная государственность в СССР, Ростов н/Д, 1970, с. 26.

- 5. Демократизация советского общества и государственно-правовые аспекты национальных отношений в СССР (Круглый стол //Советское государство и право. 1989. №2, с. 33.
- 6. Cristescu A. UN Special Rapporteur. "The Right to Self-Determination: Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments". UN.Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1. para 45. (author's translation).
 - 7. Ibid. at para. 269.
- 8. Van Langenhove, "Le Problème de la protection des aborigènes aux Nation Unies".// 89 RecueildesCours (1956) 321, at 404.
- 9. Wright, "Minority Groups. Autonomy and Self-Determination", 19 Oxford Journal of Legal Studies (1999) 605.
- 10. Higgins, "Postmodern Tribalism and the Right to Secession. Comments". In C.Brolmann, R.Lefeber and M.Zieck (eds.) Peoples and Minorities in International Law (1993) 29, at 31.
- 11. E-I.Daes, Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems. 1993, p. 2
 - 12. .UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2.
- 13. Трифуновска С. Одна тема в двух вариациях: самоопределение национальных меньшинств и коренных народов //Обычное право и правовой плюрализм. Материалы 11 Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму. М., 1999.С. 35.

References

- 1. Molchanov B.A., Gorbunov S.N. Vozmeshhenie vreda za istoricheskie nespravedlivosti. Arhangel'sk. 2013. 489 p. (*in Russian*)
- 2. Technical Review of the United Nations Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, U.N. ESCOR, Comm'n on Hum. Rts., Subcomm'n on Prev. Of Discrim. & Prot. of Min., 46th Sess., Agenda Item 15, 2, U.N. Doc.E/CN.4/Sub2/1994/2/Add.1 (1994).

- 3. Ol' P.O., Romashov R.A., Nacija (genezis ponjatija i voprosy pravosub#ektnosti), SPb., 2002, p.68. (in Russian)
- 4. Korkmasova K. Nacional'naja gosudarstvennost' v SSSR, Rostov n/D, 1970, p. 26. (in Russian)
- 5. Demokratizacija sovetskogo obshhestva i gosudarstvenno-pravovye aspekty nacional'nyh otnoshenij v SSSR (Kruglyj stol //Sovetskoe gosudarstvo i pravo. 1989. №2, p. 33. (*in Russian*)
- 6. Cristescu A. UN Special Rapporteur. "The Right to Self-Determination: Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments". UN.Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1. para 45. (author's translation).
 - 7. Ibid. at para. 269.
- 8. Van Langenhove, "Le Problème de la protection des aborigènes aux Nation Unies".// 89 RecueildesCours (1956) 321, at 404.
- 9. Wright, "Minority Groups. Autonomy and Self-Determination", 19 Oxford Journal of Legal Studies (1999) 605.
- 10. Higgins, "Postmodern Tribalism and the Right to Secession. Comments". In C.Brolmann, R.Lefeber and M.Zieck (eds.) Peoples and Minorities in International Law (1993) 29, at 31.
- 11. E-I.Daes, Some Considerations on the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems. 1993, p. 2
 - 12. .UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2.
- 13. Trifunovska S. Odna tema v dvuh variacijah: samoopredelenie nacional'nyh men'shinstv i korennyh narodov //Obychnoe pravo i pravovoj pljuralizm. Materialy 11 Mezhdunarodnogo kongressa po obychnomu pravu i pravovomu pljuralizmu. M., 1999.p. 35. (in Russian)

УДК 330.131.7:656.6

Васильев Федор Петрович

Доктор юридических наук, профессор, Юридический институт Московского института инженеров транспорта член Российской академии юридических наук (РАЮН) e-mail: vasilev17@mail.ru

Духно Николай Алексеевич

Доктор юридических наук, профессор, директор, Юридический институт Московского института инженеров транспорта член Российской академии юридических наук (РАЮН)

Корякин Виктор Михайлович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Гражданское право и гражданский процесс», Юридический институт Московского института инженеров транспорта

СОВРЕМЕННОЕ ТОЛКОВАНИЕ О ТРАНСПОРТНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ И ЕЁ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Вопросы технического развития и регулирование вопросов обеспечения безопасности в нынешних международных условиях ныне как никогда важны для России. Проблемы транспортной безопасности и их стандартизации нуждаются в системном толковании в целях развития промышленной политики, а также иных методов государственного регулирования России и их совершенствования. В работе предложены инструменты, позволяющие установить соответствие техническо-транспортной политики (научно-техническая) международным стандартам без отрицательного влияния на экономику и безопасность нашей страны.

Ключевые слова: акт, государство, государственный стандарт, государственная политика, федеральный закон, национальная система, транспорт, технический регламент, собственник, стандартизация, техническая, технический стандарт.

Fedor Vasiliev

Doctor of Legal Sciences,
Professor, Juridical institute, Moscow State Institute of railway engineering
Member of the Russian Academy of Legal Sciences

vasilev17@mail.ru

Nikolay Duhno

Doctor of Legal Sciences, professor Director Law Institute of Moscow Institute of Transport Engineers Member of the Russian Academy of Legal Sciences

Victor Koryakin

Doctor of Legal Sciences, Professor Chair of «Civil law and civil procedure" Department Juridical institute, Moscow State Institute of railway engineering Member of the Russian Academy of Legal Sciences

CONTEMPORARY INTERPRETATION ON TRANSPORT SECURITY IN RUSSIA AND IT ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

Issues of technical development and regulation of security issues in the current international environment is now as important as ever for Russia. The problem of transport safety and standardization need a consistent interpretation for the purposes of industrial development and other methods of state regulation of Russia and their development. In this paper we propose the tools to establish compliance with technical and transport policy (research and technical) international standards without negative impact on the economy and security of our country.

Keywords: act, state, national standard, state policy, Federal law, the national system, transport, technical regulations, the owner, standardization, technical, technical standard.

В настоящее время почти все национальные экономики стремятся развивать исследования и разработки в области высоких технологий во всех сферах экономики, при этом приоритетными являются исследования в области производства и оборота техники (транспорта) и технологий безопасности (защиты). Причиной это является то значимое влияние на развитие экономики,

которое оказывает развитие и трансфер технологии и оказывает влияние на положение национальных производителей как на внутреннем, так и на международных рынках. Между тем процессы диффузии национальных инноваций технологий существенным образом зависят от институциональных факторов, определяющих состояние внутренней и внешней безопасности России.

Вопросы развития российской транспортной технологии по соответствующим направлениям ныне сталкивается с прямыми угрозами со стороны конкурирующих национальных экономик.

Для обеспечения безопасности в этих условиях в 2014-2015 г.г. были приняты нормативные правовые акты (далее — НПА) для регулирования технической политики (технологий) в России.

В частности, были приняты федеральные законы (далее — ФЗ) о промышленной политике, стратегического планирования, стандартизации, а также пересмотрено достаточно большое количество НПА, рассмотрены вопросы $H\Pi P$). нормативно-правового регулирования (далее В TOM числе административно-технических регламентов И вопросов предоставления государственных (муниципальных) услуг (далее — ГМУ)² в этой области, кроме того, были пересмотрены полномочия и задачи всех субъектов управления в области обеспечения ими той или иной безопасности (федеральных и местных органов исполнительной власти (далее — ОИВ) и госорганов страны).

В рамках рассматриваемого вопроса, следует учитывать (пересмотр) нормы ФЗ от 09.02.2007 № 16 (ред. от 13.07.2015) «О транспортной безопасности» (далее — ФЗ о транспортной безопасности). И значимость данного НПА в том, что в области обеспечения транспортной безопасности законодатели определили цели и задачи обеспечения транспортной безопасности. Так, ныне целями обеспечения транспортной безопасности (далее — ОТБ) являются устойчивое и безопасное функционирование транспортного комплекса, защита интересов личности, общества и государства в сфере транспортного комплекса от актов

 $^{^2}$ Васильев Ф.П. Административное регламентирование деятельности МВД России. Учебное пособие. В семи частях. Часть 5. Предоставление государственных услуг // М.: ЦОКР ДГСК МВД России, 2012. — 215 с.

³ СЗ РФ от 12 февраля 2007 г. № 7 ст. 837.

незаконного вмешательства. А основными задачами ОТБ являются: НПР в области ОТБ; определение угроз совершения актов незаконного вмешательства; оценка уязвимости объектов транспортной инфраструктуры (далее — ОТИ) и транспортных средств; категорирование ОТИ и транспортных средств; подготовка и аттестация сил ОТБ; осуществление федерального госконтроля (надзора) в области ОТБ; информационное, материально-техническое и научнотехническое ОТБ; сертификация технических средств ОТБ; разработка и реализация: требований по ОТБ; мер по ОТБ.

Важность ФЗ о транспортной безопасности заключается также в том, что в целях правильного толкования определенных норм права (применения) и с учетом актуальности, важности и в целях недопущения различного характера толкования, искажения, в процессе применения законодателями закреплены (даны) перечень основных понятий терминологий (определений) в области регулирования ОТБ, а именно такие понятия как акт незаконного вмешательства, зона транспортной безопасности, соблюдение транспортной безопасности, аттестация сил ОТБ, объектов аттестующие организации, категорирование транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств, компетентные органы в области ОТБ, обеспечение транспортной безопасности (ОТБ), объекты транспортной инфраструктуры (ОТИ), органы аттестации, оценка уязвимости ОТИ и транспортных средств, оценка охраны морского судна и портового средства, программа обеспечения авиационной безопасности, перевозчик, подразделения транспортной безопасности $(\Pi T B),$ силы обеспечения транспортной безопасности, грузы повышенной опасности, специализированные организации в ОТБ области субъекты транспортной инфраструктуры, транспортная безопасность, транспортный транспортные средства, комплекс, уровень безопасности.

Несомненно, эти, перечисленные определения (терминологии), следует учитывать не только в процессе применения данного НПА, но и необходимо в научно-исследовательской деятельности и реализации других НПА, когда они взаимосвязаны.

В сущности, ОТБ важны, не только для определенного участника правоотношения, но и в целом в процессе жизнедеятельности любого субъекта правоотношения. В частности ОТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков, если иное не установлено ФЗ о транспортной безопасности и иными ФЗ. Или же, федеральные ОИВ обеспечивают транспортную безопасность в соответствии с компетенцией, установленной ФЗ о транспортной безопасности, другими ФЗ и принимаемыми в соответствии с ними иными НПА РФ. ОИВ субъектов РФ, органы местного самоуправления участвуют в ОТБ в соответствии с компетенцией. Или же ОТБ на ОТИ или транспортных средствах воздушного транспорта включает в себя обеспечение авиационной безопасности⁴. А также, субъект транспортной инфраструктуры, перевозчик вправе возлагать на персонал (экипаж) транспортных средств обязанности по ОТБ транспортного средства в объеме, не препятствующем исполнению служебных обязанностей персонала, связанных с обеспечением безопасности перевозки. А ОТИ и транспортные средства, ОТБ которых осуществляется исключительно федеральными ОИВ, определяются соответствующими ФЗ, НПА Правительства ⁵. И обеспечение защиты от актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, зданий, строений, сооружений, не отнесенных к ОТИ, и объектов, строительство которых не завершено и которые расположены в границах (на территории) ОТИ, осуществляется с учетом категории соответствующего ОТИ. Порядок обеспечения защиты таких объектов OT актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, определяется планом ОТБ соответствующего объекта транспортной инфраструктуры. Но при этом в данном случае существенную роль играет оценка уязвимости ОТИ и транспортных

⁴ Дополнительно см. Приказ Минтранса России от 9.07.2012 № 214 (с изменениями от 20.12.2013) Об утверждении Административного регламента Росавиацией предоставления госслуги по аккредитации юридических лиц для проведения оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта. Зарегистрировано в Минюсте 7.08.2012 № 25132.

⁵ В данном случае см. Постановление Правительства России от 26.02.2015 № 172 «О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности» (вместе с «Правилами аттестации сил обеспечения транспортной безопасности»).

средств от актов незаконного вмешательства. Порядок их проведения устанавливается Минтрансом, по согласованию с ФСБ и МВД России⁶.

Оценка уязвимости ОТИ проводится спецорганизациями в области ОТБ с учетом требований по ОТБ на основе публичного договора. А транспортных средств проводится субъектами транспортной инфраструктуры либо спецорганизациями в области ОТБ с учетом требований по ее обеспечению на основе публичного договора. Далее, результаты проведенной оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств утверждаются компетентными органами в области ОТБ. При этом, сведения о результатах проведенной оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств являются информацией ограниченного доступа. Сведения о результатах проведенной оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств, являются сведениями, составляющими гостайну.

Одновременно, субъектам обеспечивающих (регулирующих) ОТБ надо учитывать также и отдельные специфические направления. Так, оценка уязвимости морского судна включает в себя оценку охраны морского судна и проводится с учетом требований НПА РФ. Или же оценка уязвимости морского терминала, акватории морского порта включает в себя оценку охраны соответствующего портового средства и проводится с учетом требований, установленных международными договорами РΦ, ФЗ транспортной безопасности, а также с иными НПА. Особенности оценки уязвимости акватории морского порта устанавливаются Минтрансом⁷ по согласованию с ФСБ и МВД России. Оценка уязвимости воздушного судна, ОТИ воздушного транспорта проводится с учетом требований, установленных международными стандартами Международной организации гражданской авиации в области гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, ФЗ о транспортной безопасности и принимаемыми в соответствии с ним иными НПА. Порядок

⁶ Например, см. Административный регламент Росжелдора предоставления госуслуги по утверждению результатов оценки уязвимости объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности, утвержденный приказом Минтранса России от 9 августа 2012 г. № 292.

 $^{^7}$ См. приказы Минтранса России: от 12.12.2013 № 463 «Об утверждении Обязательных постановлений в морском порту Нарьян-Мар»; от 04.03.2013 № 62 «Об утверждении Обязательных постановлений в морском порту Ростов-на-Дону» (Зарегистрировано в Минюсте 11.04.2013 N 28101).

обращения со сведениями о результатах проведенной оценки уязвимости ОТИ и транспортных средств ⁸ и сведениями, содержащимися в планах ОТБ ОТИ и транспортных средств, которые являются информацией ограниченного доступа, устанавливается Правительством России.

В области ОТБ категорирование ОТИ и транспортных средств по существу способствует качественность ОТБ. Тем более ОТИ и транспортные средства подлежат обязательному категорированию с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий, за исключением случаев, предусмотренных ФЗ о транспортной безопасности. Количество категорий и критерии категорирования ОТИ и транспортных средств устанавливаются в порядке, определяемом Минтрансом⁹, по согласованию с ФСБ, России. Их МВД России, Минэкономразвитием категорирование осуществляется компетентными органами в области ОТБ. В данные действия включаются в реестр ОТИ и транспортных средств, ведение которого осуществляют компетентные органы в области ОТБ в устанавливаемом порядке¹⁰. ОТИ и транспортные средства, не подлежащие категорирования по видам транспорта, определяет Минтранс¹¹, по согласованию с ФСБ и МВД России. То же самое и уровни безопасности ОТИ и транспортных средств. Так, в целях принятия мер по ОТБ устанавливаются различные уровни безопасности в транспортном комплексе. Их перечень уровней и порядок их объявления при изменении степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства в

⁸ Дополнительно см. Приказ Минтранса России от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности». Зарегистрировано в Минюсте 16 марта 2011 г. № 20150.

⁹ См. Приказ Минтранса России от 21.02.2011 № 62 (ред. от 10.10.2013) «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте 16.03.2011 № 20150).

 $^{^{10}}$ Приказ Минтранса России от 23.07.2014 № 196 «Об установлении Перечня объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта» (Зарегистрировано в Минюсте 14.08.2014 № 33589).

 $^{^{11}}$ См. Приказ Минтранса России от 23.07.2014 № 196 «Об установлении Перечня объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта» (Зарегистрировано в Минюсте 14.08.2014 № 33589).

деятельность транспортного комплекса устанавливаются Правительством¹². То же самое *перечень требований по ОТБ*, в частности, это: •по видам транспорта, в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий), учитывающие уровни безопасности, предусмотренные ФЗ о транспортной безопасности (ст. 7), для различных категорий ОТИ и транспортных средств, устанавливаются Правительством¹³ по представлению Минтранса, по согласованию с ФСБ и МВД России. Указанные требования являются обязательными для исполнения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками; ОТИ по видам транспорта на этапе их проектирования и строительства устанавливаются Правительством¹⁴ по представлению Минтранса, согласованному с Минстроем, архитектуры, градостроительства, ФСБ и МВД России. Указанные требования являются обязательными для исполнения застройщиками ОТИ; объектов (зданий, строений, сооружений), не являющихся ОТИ и расположенных на земельных участках, прилегающих к ОТИ и отнесенных в соответствии с Земельным кодексом РФ к охранным зонам земель транспорта, учитывающие уровни безопасности. Они установлены Правительством ¹⁵ по представлению Минтранса, согласованному с ФСБ и МВД России. Эти требования обязательными являются исполнения юрлицами, ДЛЯ индивидуальными предпринимателями и физическими лицами, являющимися собственниками либо владеющими указанными объектами (зданиями, строениями, сооружениями) на ином законном основании; для физлиц, следующих либо находящихся на ОТИ или транспортных средствах, по видам транспорта устанавливаются Правительством ¹⁶ по представлению Минтранса,

¹² См. Постановление Правительства России от 10.12.2008 № 940 (с изменениями от 30.12.2013) «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)».

¹³См. Постановление Правительства России от 10.12.2008 № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»

 $^{^{14}}$ В данном случае см. Постановление Правительства России от 16.02.2008 № 87 (ред. от 28.07.2015) «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию».

 $^{^{15}}$ См. Постановление от 24.02.2009 № 160 (с изменениями от 28.08.2013) «О порядке установления охранных зон объектов электросетевого хозяйства и особых условий использования земельных участков, расположенных в границах таких зон».

 $^{^{16}}$ В данном случае см. Постановление Правительства России от 15.11.2014 № 1208 «Об утверждении требований по соблюдению транспортной безопасности для физических лиц, следующих либо находящихся на объектах транспортной инфраструктуры или транспортных средствах, по видам транспорта».

согласованному с ФСБ и МВД России. Требования являются обязательными для исполнения физическими лицами, прибывающими на ОТИ или транспортные средства либо находящимися на них.

настоящее время меры по ОТБ — объектов транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средств должна реализоваться через планирование. Так, на основании результатов проведенной оценки уязвимости ОТИ, транспортных средств субъекты транспортной инфраструктуры разрабатывают свои планы ОТБ объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств и не позднее 3х месяцев со дня утверждения результатов оценки уязвимости направляют их на утверждение в компетентные органы в области ОТБ. Порядок разработки указанных планов установлены Минтрансом¹⁷, по согласованию с ФСБ и МВД России. И эти планы утверждаются компетентными органами в области ОТБ. Реализация планов ОТБ объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств осуществляется поэтапно. Количество этапов реализации планов и сроки их реализации определяются соответствующим планом ОТБ 18. А сведения, содержащиеся в них, являются информацией ограниченного доступа. Сведения, содержащиеся в планах ОТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, являются сведениями, составляющими гостайну. Их реализация осуществляется субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, а в случаях, предусмотренных ФЗ, субъектами транспортной инфраструктуры совместно с органами госвласти или органами местного самоуправления либо исключительно органами госвласти. Притом, реализация планов ОТБ акваторий морского порта осуществляется капитанами морских портов. Так, план ОТБ морского судна является планом охраны морского судна, предусмотренным международными

¹⁷ См. Приказ Минтранса от 11.02.2010 № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств» (Зарегистрировано в Минюсте 24.03.2010 № 16708). При этом в данном приказе о согласовании или термины МВД и ФСБ не употребляет. См. Методрекомендации по разработке планов ОТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств городского наземного электрического транспорта (от 218.6.013-2014), утвержденные распоряжением Росавтодора от 10.11.2014 № 2159-р.

¹⁸Административный регламент Росавиации предоставления госуслуги по утверждению планов ОТБ объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, утвержденный приказом Минтранса России от 6 марта 2013 г. № 73.

договорами РФ, и разрабатывается с учетом требований, установленных международными договорами РФ, ФЗ о транспортной безопасности, а также принимаемыми в соответствии с ними иными НПА. А для морского терминала является планом охраны соответствующего портового средства, предусмотренным международными договорами РФ, и разрабатывается с учетом требований, установленных международными договорами РФ, ФЗ о транспортной безопасности, а также принимаемыми в соответствии с ними иными НПА. Или же, план ОТБ акватории морского порта является планом охраны соответствующего портового средства, предусмотренным международными договорами РФ, и разрабатывается с учетом требований, установленных международными договорами и иными НПА. А план ОТБ расположенных во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе России искусственного острова, установки, сооружения, отнесенных к портовым средствам, является планом охраны соответствующего портового средства и разрабатывается с учетом требований, установленных соответствующими ФЗ, а также принимаемыми в соответствии с ними иными НПА РФ. То же самое, программой авиационной безопасности эксплуатанта (авиационного предприятия), предусмотренной международными стандартами Международной организации гражданской авиации в области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, является совокупность планов ОТБ транспортных средств воздушного транспорта, эксплуатируемых одним субъектом транспортной инфраструктуры, которые разрабатываются с учетом требований, установленных международными договорами РФ, ФЗ о транспортной безопасности, а также принимаемыми в соответствии с ними иными НПА. А план ОТБ аэропорта (аэродрома) является программой авиационной безопасности соответствующего (аэродрома), предусмотренной аэропорта международными стандартами Международной организации гражданской авиации области защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства, и разрабатывается с

учетом требований, установленных международными договорами РФ, ФЗ о транспортной безопасности, а также с ними иными НПА России.

Надо отметить, что необходимо учитывать ограничения при выполнении *ОТБ*. В работ, непосредственно связанных C частности, работы, непосредственно связанные с ОТБ, не вправе выполнять лица: • имеющие непогашенную ИЛИ неснятую судимость за совершение умышленного страдающие психическими заболеваниями, преступления; алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, до прекращения в отношении ЭТИХ ЛИЦ диспансерного наблюдения в связи с выздоровлением или стойкой ремиссией; • досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с госслужбы, в том числе из правоохранительных органов, органов прокуратуры или судебных органов, по основаниям, которые связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь госслужащего, утратой доверия к нему ¹⁹, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее чем 3 года; • не сил ОТБ: прошедшие подготовку И аттестацию подвергнутые административному наказанию за потребление наркосредств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ, до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию; в отношении которых по результатам проверки, проведенной в соответствии с ФЗ от 7.02.2011 № 3 «О полиции», имеется заключение ОВД 0 невозможности допуска К выполнению непосредственно связанных с ОТБ; внесенные в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, в соответствии с ФЗ от 7.08.2001 № 115 «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных

.

¹⁹Дополнительно см. Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. / М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. 2015. — 583 с. — (Серия «Научные издания для юристов»); Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф., Орехова Л.М., Анохина С.Ю., Лятифова Т.С. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о Развитии правовой грамотности и правосознания граждан //ежемес. жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 1 — 2015 г. С. 231-236.

преступным путем, и финансированию терроризма»; сообщившие заведомо ложные сведения о себе при приеме на работу, непосредственно связанную с ОТБ; И имеющие медицинские противопоказания К выполнению работ, непосредственно связанных с ОТБ, в соответствии с выданным медзаключением. А проверка сведений, в отношении лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с ОТБ, или выполняющих такую работу, проводится субъектами транспортной инфраструктуры. Обработка персональных данных отдельных категорий лиц, принимаемых на работу, непосредственно связанную с ОТБ, или выполняющих такую работу, в целях проверки субъектом транспортной инфраструктуры сведений, осуществляется органами аттестации, аттестующими организациями с учетом особенностей, предусмотренных порядком аттестации сил ОТБ. Перечень работ, непосредственно связанных с ОТБ, установленными Правительством²⁰.

Необходимо также учитывать и взаимосвязь *информобеспечения в* области ОТБ. Так, в целях осуществления мер по ОТБ уполномоченным Правительством²¹ федеральным ОИВ создается единая госинформсистема ОТБ, являющаяся собственностью России. Информсистема состоит, в том числе из автоматизированных централизованных баз персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств. Такие базы формируются при осуществлении следующих видов перевозок: внутренние и международные воздушные перевозки; железнодорожные перевозки в дальнем следовании; перевозки: морским, внутренним водным транспортом в международном сообщении и в сообщении между портами, расположенными на территориях разных субъектов РФ, за исключением перевозок между городом федерального значения Москвой и Московской областью, между городом федерального значения Петербургом и Ленинградской областью, а также между городом федерального значения Севастополем и Республикой Крым; автомобильным транспортом, в том

 $^{^{20}}$ См. Распоряжение Правительства России от 05.11.2009 № 1653-р «Об утверждении перечня работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности».

²¹ См. Постановление Правительства России от 04.10.2013 № 880 (ред. от 23.08.2014) «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности».

числе по заказу, в международном сообщении и в междугородном сообщении между населенными пунктами, расположенными на территориях разных субъектов России, за исключением перевозок между городом федерального значения Москвой и Московской областью, между городом федерального значения Санкт-Петербургом и Ленинградской областью, а также между городом федерального значения Севастополем и Республикой Крым.

Субъект транспортной инфраструктуры или перевозчик иностранного государства, являющиеся собственниками транспортного средства, которое выполняет международные перевозки пассажиров в Россию, из России, через территорию России, либо использующие его на иных законных основаниях, обеспечивают передачу данных, в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств в соответствии с ФЗ от 27.07.2006 № 152 «О персональных данных», ФЗ о транспортной безопасности. Проверка соблюдения порядка передачи сведений в автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах и персонале транспортных средств проводится Ространснадзором. Федеральный госконтроль (надзор) в области транспортной безопасности осуществляется уполномоченными федеральными ОИВ (далее — органы госконтроля (надзора) согласно их компетенции. К отношениям, связанным с осуществлением федерального госконтроля (надзора) в области транспортной безопасности, организацией И проведением проверок юрлиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения ФЗ от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок. А основанием для проведения плановой проверки является истечение 1 года со дня: госрегистрации субъекта транспортной инфраструктуры, застройщика объектов перевозчика, транспортной инфраструктуры; окончания проведения последней плановой проверки. А также основанием для проведения внеплановой проверки является: истечение срока исполнения субъектом транспортной инфраструктуры,

перевозчиком, застройщиком ОТИ выданного органом госконтроля (надзора) предписания об устранении выявленного нарушения требований по ОТБ; поступление в органы госконтроля (надзора) обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей (ИП), юрлиц, информации от органов госвласти (должностных лиц органов госонтроля (надзора), органов местного самоуправления, из СМИ о фактах возникновения угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса или нарушений субъектами транспортной инфраструктуры, перевозчиками, застройщиками ОТИ требований по ОТБ; совершение акта незаконного вмешательства в деятельность транспортного комплекса, повлекшего за собой причинение вреда жизни, здоровью людей, вреда безопасности государства, государственному или муниципальному имуществу, имуществу физических и приказа (распоряжения) руководителя (заместителя юрлиц; наличие руководителя) органа госконтроля (надзора) о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента или Правительства России либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Внеплановая выездная проверка деятельности субъекта транспортной инфраструктуры, перевозчика, застройщика ОТИ может быть проведена органом госконтроля (надзора) по основанию, после согласования с органом прокуратуры, незамедлительно с извещением органа прокуратуры в соответствии ФЗ от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении госконтроля (надзора) и муниципального контроля» (ч. 12 ст. 10), без согласования с органом прокуратуры. А также предварительное уведомление субъекта транспортной инфраструктуры, перевозчика, застройщика ОТИ о проведении внеплановой выездной проверки не допускается. При проведении проверок субъектов транспортной инфраструктуры, перевозчиков, застройщиков ОТИ, в том числе плановых и внеплановых выездных проверок, допускается использование тест-предметов (предметов,

имитирующих оружие, взрывчатые вещества или другие устройства, предметы и вещества, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть) и тест-объектов (лиц, имитирующих нарушителей требований по ОТБ). Их проведение осуществляется с использованием тест-предметов и тест-объектов. И проводятся органами госконтроля (надзора) во взаимодействии с уполномоченными представителями ФСБ, ОВД или уполномоченных подразделений указанных органов в порядке, установленном Минтрансом России, по согласованию с ФСБ России и МВД России.

Правовая дисциплина в общественном правоотношении (безопасности) установления *права и обязанностей* обеспечивается через субъектов **транспортной инфраструктуры и перевозчиков в области ОТБ**. Так, они имеют право: получать от уполномоченных федеральных ОИВ информацию по вопросам ОТБ; вносить в Минтранс, ФСБ и МВД России, предложения по ОТБ. Кроме того они обязаны: незамедлительно информировать в порядке, установленном Минтрансом²², об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на ОТИ и транспортных средствах; выполнять предписания, постановления должностных лиц уполномоченных федеральных ОИВ об устранении нарушений требований по ОТБ²³; • оказывать содействие в выявлении, предупреждении и пресечении актов незаконного вмешательства, установлении причин и условий, способствующих их совершению; предоставлять в компетентные органы в области ОТБ полную и достоверную информацию для проведения категорирования.

В целях обеспечения правопослушности (соблюдения) гражданском обществе данные субъекты несут юридическую ответственность за неисполнение

²² Например см. Приказ Минтранса России от 8.02.2011 № 41 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта». То есть, определен комплекс мер по защите объектов инфраструктуры и судов морского и речного транспорта от потенциальных, непосредственных и прямых угроз совершения актов незаконного вмешательства. Зарегистрировано в Минюсте 2.03.2011 № 19982.

²³ Дополнительно см. Приказ Минтранса от 13.03.2013 № 36 «Об утверждении требований к тахографам, устанавливаемым на транспортные средства, категорий и видов транспортных средств, оснащаемых тахографами, правил использования, обслуживания и контроля работы тахографов, установленных на транспортные средства». Зарегистрировано в Минюсте 7.03.2013 № 2757.

требований в области ОТБ (см., например, нормы ГК и КоАП РФ и УК РФ). Как для этих и других целей (служебной дисциплины) присутствует в области регулирования транспортной политики страны подготовка и аттестация сил ОТБ, аккредитация подразделений транспортной безопасности (далее — ПТБ²⁴). Так, подготовка сил ОТБ осуществляется в порядке, устанавливаемом Минтрансом, по согласованию с ФСБ, МВД и Минобрнауки России. То есть, силы ОТБ подлежат обязательной аттестации, проводимой органами аттестации в установленное Правительством²⁵ по представлению Минтранса, согласованному с ФСБ и МВД России. Для целей аттестации сил ОТБ компетентные органы в области ОТБ имеют право привлекать аттестующие. И в целях принятия решения об их аттестации органы аттестации, аттестующие организации осуществляют проверку соответствия знаний, умений, навыков сил ОТБ, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физподготовки отдельных категорий сил ОТБ требованиям ФЗ о транспортной безопасности. При этом, перечень отдельных категорий сил ОТБ устанавливается порядком их аттестации. А требования ОТБ, К знаниям, умениям, навыкам сил личностным (психофизиологическим) качествам, уровню физподготовки отдельных категорий сил ОТБ устанавливаются Минтрансом России. Так, Минтранс, по представлению компетентных органов в области ОТБ могут устанавливаться в части, не противоречащей ФЗ о транспортной безопасности, особенности проверки соответствия знаний, умений, навыков сил ОТБ, личностных (психофизиологических) качеств, уровня физподготовки отдельных категорий сил ОТБ применительно к отдельным видам транспорта. А к аттестации сил ОТБ допускаются ограничения на выполнение не лица, имеющие непосредственно связанных с ОТБ. И функции осуществляются органами аттестации, аттестующими организациями на основании публичного договора, с субъектом транспортной инфраструктуры, ПТБ. заключенного иной

²⁴ Необходимо учитывать Приказ Минтранса России от 08.09.2014 № 243 «Об утверждении типовых дополнительных профессиональных программ в области подготовки сил ОТБ» (Зарегистрировано в Минюсте 07.10.2014 № 34259).

 $^{^{25}}$ См. Постановление Правительства России от 26.02.2015 № 172 «О порядке аттестации сил обеспечения транспортной безопасности».

организацией, ИП, выполняющими работы (оказывающими услуги) в целях исполнения субъектом транспортной инфраструктуры требований по ОТБ, или с аттестуемым лицом. А аккредитация юрлиц в качестве ПТБ осуществляется федеральными ОИВ, осуществляющими функции по оказанию госуслуг в области ОТБ, в установленной сфере деятельности. Порядок аккредитации юрлиц в качестве ПТБ и требования к ним устанавливается Минтрансом ²⁶, по согласованию с ФСБ и МВД России. А порядок формирования и ведения реестра органов аттестации, порядок формирования и ведения реестра аттестующих организаций, порядок формирования и ведения реестра аккредитованных ПТБ, порядок формирования и ведения реестра выданных свидетельств об аттестации сил ОТБ, а также предоставления содержащихся в нем данных установлены Правительством²⁷ по представлению Минтранса, согласованному с ФСБ и МВД России.

Безусловно, в обеспечении безопасности правовую роль играет контрольные меры — досмотр, дополнительный досмотр и повторный досмотр в целях ОТБ²⁸. Так, в случаях, предусмотренных требованиями по ОТБ, установленными в соответствии ФЗ о транспортной безопасности (ст. 8), проводятся досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение, собеседование в целях ОТБ. И организация досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра, наблюдения, собеседования в целях ОТБ возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры, перевозчиков. В ходе их проведения в целях ОТБ осуществляются мероприятия по обследованию физических лиц, транспортных средств, грузов, багажа, ручной клади и личных вещей, находящихся у физических лиц, направленные на обнаружение оружия,

²⁶ См. Приказ Минтранса России от 01.04.2015 № 145 «Об утверждении Порядка аккредитации юридических лиц в качестве подразделений транспортной безопасности и требований к ним» (Зарегистрировано в Минюсте 08.07.2015 № 37926). В данном случае также в приказе не указывается о согласовании с МВД и ФСБ России.

 $^{^{27}}$ См. Постановление Правительства России от 30.06.2014 № 600 «Об утверждении правил формирования и ведения реестра органов аттестации, реестра аттестующих организаций, реестра аккредитованных подразделений транспортной безопасности, реестра выданных свидетельств об аттестации сил обеспечения транспортной безопасности, а также предоставления содержащихся в нем данных».

²⁸ Надо учитывать Приказ Минтранса России от 25.07.2007 № 104 (ред. от 16.04.2012) «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров». Зарегистрировано в Минюсте 09.08.2007 № 9975).

взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых в соответствии с правилами проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть, а также на выявление лиц, не имеющих правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть.

При этом, в ходе досмотра в случаях, предусмотренных требованиями по ОТБ, проводятся наблюдение, собеседование в целях ОТБ, направленные на выявление физических лиц, в действиях которых усматриваются признаки подготовки к совершению актов незаконного вмешательства²⁹. По результатам наблюдения, собеседования в целях ОТБ принимается решение о проведении дополнительного досмотра. А также, в ходе дополнительного досмотра в целях ОТБ осуществляются мероприятия по обследованию граждан, транспортных средств, грузов, багажа, ручной клади и личных вещей, находящихся у физических лиц, в целях распознавания и идентификации предметов и веществ, выявленных в ходе досмотра, а также по обследованию материально-технических объектов, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства. При получении субъектом транспортной инфраструктуры или информации об угрозе совершения перевозчиком акта незаконного вмешательства в целях выявления физических лиц, в действиях которых усматриваются признаки подготовки к совершению актов незаконного вмешательства, либо материально-технических объектов, которые могут быть использованы для совершения актов незаконного вмешательства, проводится повторный досмотр в целях ОТБ. Или же, при их проведении и повторного досмотра в целях ОТБ используются рентгенотелевизионные, радиоскопические установки, переносные стационарные, И ручные металлодетекторы,

²⁹ В этих случаях надо учитывать Приказ Минтранса Росси от 16.02.2011 № 56 (ред. от 20.02.2012) «О Порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах» (Зарегистрировано в Минюсте 16.03.2011 № 20147). То есть, они обязаны незамедлительно информировать компетентные органы о совершении актов незаконного вмешательства и их угрозах на объектах транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортных средствах (ТС).

газоаналитическая и химическая аппаратура, а также другие устройства, обеспечивающие обнаружение оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть. И все технические средства ОТБ (системы и средства сигнализации, контроля доступа, досмотра, видеонаблюдения, аудио- и видеозаписи, связи, оповещения, сбора, обработки, приема и передачи информации, предназначенные для использования на ОТИ и транспортных средствах в целях ОТБ) подлежат Требования к обязательной сертификации. функциональным свойствам средств ОТБ и порядок их сертификации технических определяются Правительством ³⁰. Досмотр, дополнительный досмотр, повторный досмотр, наблюдение, собеседование в целях ОТБ проводятся уполномоченными лицами из числа работников подразделений транспортной безопасности. А в случае идентификации в ходе досмотра в целях ОТБ оружия, боеприпасов, патронов к взрывчатых веществ или взрывных устройств, ядовитых или оружию, радиоактивных веществ при условии отсутствия законных оснований для их ношения или хранения либо в случае выявления лиц, не имеющих правовых оснований для прохода (проезда) в зону транспортной безопасности или ее часть, силы транспортной безопасности в соответствии с планом ОТБ объекта транспортной инфраструктуры или транспортного средства незамедлительно информируют об этом уполномоченные подразделения Минздрав, и ФСБ России для принятия мер реагирования в соответствии с их компетенцией. Полиция (ГУТ МВД России) на ОТИ и транспортных средствах, в том числе в зонах транспортной безопасности, осуществляет свою деятельность в соответствии с ФЗ от 7.02.2011 № 3 «О полиции». При этом, лица, отказавшиеся от досмотра, в зону транспортной безопасности не допускаются, а отказ пассажира от досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях ОТБ является

0

³⁰ Например, см. Постановление Правительства России от 13.04.2005 № 214 «Об утверждении Правил организации и проведения работ по обязательному подтверждению соответствия средств связи». То есть Правилами закреплены полномочия в сфере обязательной сертификации Минкомсвязи России, Россвязьнадзора, Россвязи, органов по сертификации, испытательных лабораторий (центров). При проведении обязательной сертификации используются несколько схем сертификации.

основанием для расторжения договора перевозки в одностороннем порядке. Все правила проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях ОТБ установлены Минтрансом³¹, по согласованию с ФСБ и МВД России. Правила проведения досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях ОТБ включают в себя в том числе перечни оружия, взрывчатых веществ или других устройств, предметов и веществ, в отношении которых установлены запрет или ограничение на перемещение в зону транспортной безопасности или ее часть, а также порядок проведения наблюдения, собеседования в целях ОТБ.

Существенную роль играет определение об особенностях защиты ОТИ и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. подразделения транспортной безопасности для защиты ОТИ и транспортных средств 1 и 2 категорий от актов незаконного вмешательства, а также в случаях, установленных ФЗ, имеют право на приобретение, хранение и ношение спецсредств и служебного огнестрельного оружия. И работники обязаны ежегодно проходить профилактические медосмотры, включающие в себя химикотоксикологические исследования наличия в организме человека наркосредств, психотропных веществ и их метаболитов, а также периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и спецсредств. Порядок прохождения профилактического медосмотра и заключения, выдаваемого по его результатам, устанавливаются Минздравом³², а порядок прохождения периодических проверок на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и спецсредств, устанавливается МВД России 33 . Работники подразделений транспортной безопасности после прохождения профподготовки и медосмотра

 $^{^{31}}$ См. Приказ Минтранса России от 25.07.2007 № 104 (ред. от 16.04.2012) «Об утверждении Правил проведения предполетного и послеполетного досмотров» (Зарегистрировано в Минюсте 09.08.2007 № 9975).

³² Приказ Минздрава России от 15.12.2014 N 835н «Об утверждении Порядка проведения предсменных, предрейсовых и послесменных, послерейсовых медицинских осмотров» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.04.2015 № 36866).

³³ См. Приказ МВД России от 29.06.2012 № 646 (ред. от 30.12.2014) «Об утверждении Административного регламента исполнения МВД России госфункции по контролю за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также за соблюдением гражданами и организациями законодательства РФ в области оборота оружия» (Зарегистрировано в Минюсте 06.09.2012 № 25389).

при исполнении должностных обязанностей имеют право на применение физической силы, спецсредств и служебного огнестрельного оружия в порядке, предусмотренном ФЗ от 14.04.1999 № 77 «О ведомственной охране». При исполнении должностных обязанностей они имеют право на использование спецсредств и служебного огнестрельного оружия. Все спецсредства, виды, типы и модели служебного огнестрельного оружия, патроны к нему, а также нормы обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности Правительством 34 по представлению Минтранса России, определены согласованному с ФСБ и МВД России. А правила приобретения, хранения, учета, ремонта и уничтожения спецсредств определены Правительством ³⁵ по представлению Минтранса России, согласованному с ФСБ и МВД России. Работники подразделений транспортной безопасности, исполняющие обязанности, связанные с учетом, хранением, ношением и использованием служебного огнестрельного оружия, подлежат обязательной государственной дактилоскопической регистрации в соответствии с ФЗ о дактилоскопировании. А при превышении полномочий при применении физической силы, спецсредств или служебного огнестрельного оружия влечет юридическая ответственность (см. нормы КоАП РФ и УК РФ).

Категории работников подразделений транспортной безопасности, которые выполняют возложенные на них обязанности по защите ОТИ и транспортных средств от актов незаконного вмешательства и имеют право на приобретение, хранение и ношение спецсредств и служебного огнестрельного оружия, ОТБ определяются планами ПО согласованию уполномоченными территориальными подразделениями Минздрава России. А в случае, если полномочия единоличного исполнительного органа субъекта транспортной инфраструктуры, являющегося хозяйственным обществом, передаются

³⁴Постановление Правительства России от 15.11.2014 № 1209 «О специальных средствах, видах, типах и моделях служебного огнестрельного оружия, патронов к нему и нормах обеспечения ими работников подразделений транспортной безопасности и об утверждении Правил приобретения, хранения, учета, ремонта и уничтожения спецсредств, используемых работниками подразделений транспортной безопасности».

³⁵См. Постановление Правительства России от 26.01.2000 № 73 «Об утверждении Правил приобретения, хранения, учета, ремонта и уничтожения специальных средств, используемых работниками ведомственной охраны федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее создание».

коммерческой организации (управляющей организации) или индивидуальному предпринимателю (управляющему), договор о передаче указанных полномочий должен предусматривать ответственность управляющей организации или управляющего за соблюдение требований по ОТБ, предъявляемых ФЗ о транспортной безопасности к такому субъекту транспортной инфраструктуры.

При создании, эксплуатации и использовании во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе России установок и сооружений, создаваемых на основе морской плавучей (передвижной) платформы, субъект транспортной инфраструктуры обеспечивает в их отношении исполнение требований по ОТБ, учитывающих уровни безопасности для различных категорий ОТИ морского транспорта, с учетом особенностей, установлены Правительством ³⁶, по представлению Минтранса России, согласованному с ФСБ и МВД России.

Тем самым как мы видим, современные вопросы обеспечения транспортной безопасности требуют развития административно-правовых мер в области: нормотворческой деятельности (установление правил, ограничений и запретов); определение объектов транспортной инфраструктуры и субъектов, обеспечивающих транспортной безопасности и их задач и функции по данным вопросам; осуществление должного государственного контроля и надзора, профподготовки лиц, имеющих непосредственное отношение к вопросам жизнедеятельности объектов транспортной инфраструктуры; регулирование и реализация правоприменительных мер (юридической ответственности) мер и т.д.

Кроме того, по мнению авторов, в целях конкретизации (дифференцирование и арестного подхода) вопросов государственной политики (наличие прямых различных угроз) в области обеспечения транспортной безопасности как законодателям, так и субъектам управления пересмотреть (внести изменения и дополнения свои НПА, регламентирующие вопросов

³⁶См. Приказ Минтранса России от 08.02.2011 № 41 «Об утверждении Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств морского и речного транспорта» (Зарегистрировано в Минюсте 02.03.2011 № 19982). О согласовании также в приказе не указывается.

эксплуатации и оборота объектов транспортной инфраструктуры обеспечения транспортной безопасности. В данном случае, прежде всего имеется в виду в связи с принятием в 2014 и 2015 годы об участии граждан в охране общественного (ДНД), полиции, о порядка военной промышленной политике И государственной стратегической планировании, стандартизации, об общественном контроле, о банкротстве граждан и др. А также, в связи с наличием прямой экономической угрозы (необоснованные санкции) и нарушением международного административно-правовых вопросов под диктовку США в адрес России. Тем более в России до настоящего времени еще нет НПА (единого ФЗ) о порядке осуществления государственного контроля и надзора в России³⁷.

В частности, например, наверное, следует конкретизировать в отдельной статье в ФЗ о транспортной безопасности о видах транспортных угроз и закрепить определение, что такое транспортная угроза, угроза объектов транспортной инфраструктуры: угроза объектов железной дороги (авиационной и т.д.). Именно законодательная конкретизация, способствует недопущение искажения не только в толковании, применении НПА, но и в деятельности субъектов, обеспечивающих (собственников) непосредственного вида безопасности.

Подобного характера подхода (пересмотра НПА) должно быть в частности в двух основных НПА:

- Указа Президента России от 31.03.2010 № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» СЗ РФ 05.04.2010 № 14 ст. 1637;
- Постановления Правительства России от 08.09.1997 № 1143 «Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации» СЗ РФ 15.09.1997 № 37 ст. 4303.

Что же касается ведомственных (федеральных и субъектов РФ и собственников), то они (НПА) должны пересматриваться с учетом требований

³⁷ По данным проблемам (совершенствования) см.: Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Дембицкая И.Л., Николаев А.Г., Ускова А.С., Лятифова Т.С. Осуществление государственного надзорно-контрольных функций в России

и их научно-теоретическое толкование в административном праве на современном этапе// жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 5 — 2014 г. С. 146-153.

вышеназванных федеральных законов (2014-2015) и согласовываться с Минтрансом России.

Литература

- 1. Анохина С.Ю., Бережкова Н.Ф., Мельников А.В., (всего авторов 7) Правовое положение полиции МВД России. Учебник. под ред. доктора юридических наук Ф.П. Васильева. Предисловие докт-ра эконом. наук, канд. юр. наук профессора Н. Эриашвили. М.: изд-во ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2014, 816 с.
- 2. Быкадаров В.А., Васильев Ф.П., Казюлин В.А. Техническое регулирование и обеспечение безопасности. Учебное пособие. Под ред. доктора юр. наук. Ф.П. Васильева. Предисловие доктора технических наук, профессора В.С. Артамонова и доктора экономических наук, профессора Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2014. 640 с.
- 3. Быкадоров В.А., Васильев Ф.П., Казюлин В.А. техническое регулирование и обеспечение безопасности Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Москва, 2014.
- 4. Васильев Ф.П. Административное регламентирование деятельности МВД России. Учебное пособие. В семи частях. Часть 6. Обеспечение безопасности на транспорте // М.: ЦОКР ДГСК МВД России, 2012. 255 с.
- 5. Васильев Ф.П. Административный регламент МВД России: Учебное пособие. Чебоксары: «Новое время», 2010. 600 с.
- 6. Васильев Ф.П. Административный регламент Федерального агенства железнодорожного транспорта (Росжелдора): Учебное пособие. Чебоксары: «Новое время», 2011. 628 с.
- 7. Васильев Ф.П., Дугенец А.С. Административный регламент ФМС России: Монография / Под ред. Ф.П. Васильева. М., 2009. 475 с..
- 8. Васильев Ф.П., Дугенец А.С. Антикоррупционные экспертизы нормативных правовых актов// Российская юстиция. 2010. № 4.

- 9. Духно Н. А., Васильев Ф. П. Вопросы нормативного регулирования разработки и применения технических регламентов в Российской Федерации// Крымский научный вестник. №4 2015 г., Том 3. «Юридические науки», с. 38-57. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://krvestnik.ru/pub/2015/09/DuhnoNA-VasilievFP.pdf
- 10. Духно Н.А., Васильев Ф.П. Вопросы нормативного регулирования разработки и применения технических регламентов в Российской Федерации //Крымский научный вестник № 4 2015. http://krvestnik.ru/nomer/
- 11. Лятифова Т.С. Обеспечение прав и свобод человека в ходе исполнения правоохранительными органами государственных функций: Практическая значимость // Конституция РФ как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14.11.2013) В 3-х частях: Практическая значимость. М.: Институт повышения квалификации СК РФ, 2013, Ч. 2. С. 258-263
- 12. Саркисова В.Г. Уголовно-правовое обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры: диссертация ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Саркисова Виктория Глебовна; Кубанский государственный аграрный университет. Ставрополь, 2014. 195 с.
- 13. Стиславский А.Б., Кононов А.А., Цыгнчко В.Н. Управление рисками нарушения транспортной безопасности. М.: АС-Траст, 2008. 210 с.
- 14. Infrastructure Protection and the Critical Infrastructure Assurance Office. Washington, D.C. July 1998.

УДК 342.72.73

Молчанов Борис Алексеевич

доктор юридических наук

Профессор, Российский университет дружбы народов, г. Москва

Иванова Жанна Борисовна

Кандидат юридических наук, Коми республиканская академия государственной службы и управления, г. Сыктывкар

Мамедов Сабир Ниязович

Кандидат юридических наук Доцент, Владимирский государственный университет

ПРАВОВОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК УСЛОВИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ АВТОНОМИИ

В статье проанализировано правовое и политическое регулирование в условиях территориальной автономии при реализации законных прав на определение путей собственного экономического и культурного развития. Обоснована необходимость наделения групп правосубъектностью, в том числе о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый культуре и самобытности таких групп. Авторами статьи аргументирована обязанность каждого народа строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН, Конституции и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов.

Ключевые слова: политическая власть, территориальная автономия, суверенитет, суверенное государство, коренные народы, национальная политика, правосубъектность.

Boris Molchanov

Doctor of Legal Sciences Professor, People's Friendship University of Russia

Zhanna Ivanova

PhD (in Law)

Associate Professor, Komi Republican Academy of state service and management

Sabir Mammadov

PhD (in Russian)

Associate Professor, Law Institute of Vladimir State University

LEGAL AND POLITICAL REGULATION AS A CONDITION FOR TERRITORIAL AUTONOMY

The article analyzes the legal and political regulation in the conditions of territorial autonomy in the implementation of legal rights in determining how their own economic and cultural development. The necessity of giving groups legal personality, including damages, restitution and compensation for damage caused by the culture and identity of such groups. The authors defined the duty of every nation to strictly ensure that its government has consistently acted in the spirit of the core principles of the UN Charter, the Constitution and does not jeopardize the peace and security of other Nations.

Keywords: political power, territorial autonomy, sovereignty, sovereign state, indigenous peoples, national policy, a legal personality.

С точки зрения коренных народов, без обладания политической властью в условиях территориальной автономии, невозможна реализация их законных прав на определение путей собственного политического, экономического и культурного развития. По Штайнеру суть этого аргумента заключается в том, что «только режим автономии может дать меньшинствам и членам этих групп возможность справедливого или равного политического участия» [1].

В современных условиях достичь выживания этнически гомогенных групп достаточно трудно. Осознаваемый страх быть поглощёнными другими группами всегда подталкивает этнические группы к принятию предупредительных мер, приводящих в отдельных случаях к насилию. При неопределённых, опасных обстоятельствах большинство этнических групп считают необходимой защиту от других конкурирующих групп населения. Для этого кроме традиционных институтов этнического сообщества требуется и сильная политическая власть,

которая сможет обеспечить выживание при угрозе со стороны других этносов. Если меньшинство численно невелико и не доминирует в государстве, желательным представляется, хотя бы временно, обладание определённой степенью политической власти, что означает некоторую независимость от государства. Это теперь всё чаще называется автономией и становится всё более популярным у этнических групп и у защитников их прав. Тем не менее, связь между автономией и правом на самоопределение не очевидна [2].

Жесткое противостояние идее передачи политической власти в виде автономии существовало ещё в период существования Лиги наций. Выступая перед Комитетом Лиги наций, представитель Бразилии М. Франко заявлял: «Мы должны избегать создания государства в государстве. Мы не должны допустить превращения меньшинства в привилегированную касту и превращения его в группу иностранцев, вместо того чтобы объединиться с обществом, в котором оно живёт. Если мы доведём концепцию автономии меньшинств до крайности, эти меньшинства станут подрывными элементами в государстве и источником национальной дезорганизации» [3].

Через 70 лет, говоря о кампании за региональную автономию индейцев яномами в Бразилии, другой бразильский политик, губернатор провинции подтвердил прежние опасения, заявив: «Существуют идеологические проблемы. Те, кто сегодня выступает за сохранение индейцев как зверей в зоопарке, однажды не остановятся перед объявлением государства Яномами, в нашей богатой минеральными ресурсами стране. Мы, бразильцы, не можем воспринимать это спокойно» [4].

Большинство современных государств опасаются передавать политические права группам любых меньшинств для контроля над регионами их проживания. Право на автономию воспринимается как нечто несущее потенциальную угрозу территориальной целостности и суверенитету государств. Часто можно встретить мнения о том, что движения за создание автономии могут привести к насилию, разрушению, смертям людей и потере собственности [5].

Требования автономии выглядят как будущая трагедия, которая приведёт к распаду государства и к потере государственного суверенитета, или, как заключила в своём докладе неофициальная Комиссия, назначенная для расследования жалоб племени сингалезцев в Шри-Ланке, к заключению «невыполнимого внутригосударственного соглашения», ведущего к всеобщему конфликту [6]. Государства опасаются также известных примеров, когда большие автономные регионы в союзных государствах или республики в федерациях и конфедерациях используются группами меньшинств для подготовки следующего этапа — получения независимости путём сецессии или ирредентизма (объединение по этнографическому или лингвинистическому намерения были продемонстрированы признакам). Такие решением политического крыла ЭТА принять введение автономии для страны басков в 1979г.

В обращении к своим сторонникам X. Батасуна заверил: «автономия должна послужить и практически использоваться как первый шаг в направлении полного самоопределения и окончательной сецессии от Испании»[7]. Аналогичной стратегии придерживаются умеренные сепаратисты в Косово, лидеры которых добивались автономии в ходе переговоров в Рамбуйе в 1999г. В качестве первого шага они видели получение на три года автономного статуса, а затем намеревались провести референдум среди албанских косоваров о будущем статусе Косова[8]. Такие планы, естественно, подрывают суверенитет государства и предлагают сценарий, не устраивающий государства[9].

Следует сказать, что автономный статус служит подъёму этнического самосознания, а это, в свою очередь, может стать основой создания нового моноэтнического государства. Несомненно, что Хорватия и Словения стали независимыми государствами в значительной степени благодаря своему статусу республик с широкими автономными полномочиями, что помогло им противостоять югославскому военному режиму, установленному сербами [10].

Анализ распада Советского Союза, проведённый Р. Мюллерсоном подтверждает такие опасения. Говоря об автономных республиках Советского

Союза, он доказывал, что падение Советской империи ускорилось, потому что отдельные республики, имевшие союзный республиканский статус, смогли достаточно легко отделиться, обладая широкими автономными политическими полномочиями, которые способствовали созданию собственных органов власти.

Например, Украина, Грузия и Белоруссия не встретили при этом каких-то препятствий из Москвы. Наоборот, Карелия и Абхазия не получили независимости, т.к. не обладали политической автономной властью, как Украина или Грузия[11]. С 1940 по 1956 гг. Карелия была союзной республикой в составе СССР, однако, позднее, её политическая власть была ограничена, и она стала региональным образованием с незначительной степенью автономии. Ни Карелия, ни Абхазия не имели возможности укреплять своё военное и политическое влияние, которое могло бы послужить основой для получения независимости [12].

Таким образом, большинство государств считает, что автономия — первый шаг в сторону сецессии или «опасный путь, ведущий к расчленению государства через самоопределение путём отделения» [13]. Отношение стран членов ООН было продемонстрировано в ходе обсуждения на Генеральной Ассамблее предложения Лихтенштейна в отношении института автономии. Было предложено, чтобы «общины, обладающие явной социальной и территориальной идентичностью» обладали автономией для реализации права на самоопределение в сфере своих интересов [14].

В предложении говорилось, что право на самостоятельное определение своей политической системы является неотъемлемым. Далее в предложении говорилось о возможности для общин, в подходящих случаях, если они «обладают явной социальной и территориальной идентичностью» образовывать независимые государства. В ходе дебатов представитель Лихтенштейна заявил: «Концепция самоопределения, а именно достижение независимости колониальными народами, практически реализована.

В связи с этим сама концепция эволюционировала в автономию меньшинств в рамках государства проживания. Множество конфликтов

произошло из-за отсутствия в стране возможностей для отстаивания меньшинствами своих прав. Зачастую они видят сецессию единственным решением, несмотря на готовность государства принимать решительные меры против их решения... реализация меньшинствами в некоторой степени права на самоопределение необходима для поддержания международного мира и безопасности» [15].

Большинство стран было категорически против этого. Некоторые государства были не согласны с предложением о предоставлении широких автономных прав части населения на основании только этнических или расовых различий. Азиатские и африканские страны выразили серьёзные сомнения в правильности рассмотрения концепции автономии в контексте права на самоопределение. Индия и Пакистан возражали против любой попытки рассмотрения автономии в рамках самоопределения. По мнению Индии, автономия не входит в содержание принципа права на самоопределение [16].

В зависимости от обстоятельств применимы два принципа. Вопросы автономии — это вопросы конституционного права и внутреннего устройства суверенного государства, а право на самоопределение — это концепция, OOH разработанная регулирования ДЛЯ ситуации на зависимых территориях [17]. По мнению индийского представителя, предоставление отдельному региону автономии — сугубо внутреннее дело затрагиваемого государства. Позиция Пакистана основывалась на тех же соображениях. Его представитель заявил, что европейские страны могут предоставлять автономию на своих территориях, исходя из права на самоопределение, однако, страны, независимость обязаны получившие В результате деколонизации, не придерживаться такой «деструктивной политики» [18].

Так же Непал принципиально высказался против использования автономии под видом самоопределения в существующих политических образованиях. Его представитель решительно заявил, что такая автономия лишь «поощрит разделение государства» [19], так как позволит тайным сепаратистским движениям вмешиваться во внутренние дела государства.

Малайзия возражала против понимания автономии как одной из форм самоопределения. Как считал её представитель «внутреннее самоопределение» не должно выходить за рамки определённых ограниченных прав, «свободы выбора в ходе свободных и справедливых национальных выборов» [20].

Сомнения в целесообразности принятия предложения высказал и представитель Индонезии, мотивируя это тем, что оно противоречит территориальной целостности государств препятствует процессам И образования наций. У Индонезии были основания не соглашаться, так как в ней проживает около 300 этнических общностей. Представитель Индонезии подчеркнул, что являясь демократическим государством, его страна может обеспечить свободу выражения мнений или демократию вообще, но не видит смысла в применении принципа, который создаст 300 этнических минигосударств. В результате, он предложил вместо побуждения этнических сообществ на поиск собственных путей развития, интегрировать их в рамках демократического общества [21].

Позиция Словакии во многом оказалась сходной с позицией Индии. По словам её представителя, вопрос об автономии — конституционный и не имеет ничего общего с «внутренним самоопределением». Более категоричным было мнение Ирака. Его представитель предупредил, что будет выступать против «любых попыток пересмотреть содержание права на самоопределение, расширяющих значение автономии, поскольку такие попытки противоречат духу Устава ООН». Тем не менее, он признал возможность реализации права на самоопределение, включая предоставление этническим меньшинствам, «путём проведения открытого диалога», политических и культурных прав в рамках существующих границ. По Конституции Ирака 1970г. ст.8(c), (с поправками 1974 и 1983 г.г.) признаётся автономия региона проживания курдского населения. Ст. 262 гласит: «Курдистан является автономным районом и должен рассматриваться как отдельная административная единица, обладающая особой правосубъектностью в рамках правового, политического и экономического единства Республики Ирак» [22].

Можно сделать вывод, что большинство государств видит цель меньшинств, добивающихся автономии, в получении контроля над природными ресурсами с целью исключительного их использования в ущерб другим. В данном контексте основным аргументом должно быть следующее: коренным народам, как и любым другим группам, следует прекратить фокусировать свои требования на внешнем самоопределении, но стремиться к широкой внутренней автономии. Действительно, «в рамках нового институционального порядка, когда все заинтересованные стороны могут заявить о своём желании определять свою судьбу, существуют широкие возможности для компенсационного развития. Лишь в ограниченных случаях сецессия может оказаться лекарством лучшим, чем сама болезнь, и даже тогда она, скорее всего, будет лишь шагом в направлении полного достижения ценностей самоопределения» [23].

Конечно, можно найти много аргументов против наделения коренных народов правом на отделение. Прежде всего, это аргумент, касающийся определения государства. Современное международное право содержит четыре критерия суверенного, независимого государства: постоянное население, определённая территория, власть и способность вступать в отношения с другими государствами. Общепринято мнение, что коренные народы не отвечают этим требованиям, в особенности, двум последним. Тем не менее, многие коренные народы заявляют о «договорах», заключённых с некоторыми государствами, в частности, с государствами, в чью территорию они были включены. Однако, эти договоры, как правило, не рассматриваются в качестве международных документов и как доказательство так называемого аборигенного суверенитета. В решении по делу об острове Лас Пальмас судья М. Хубер утверждал, что коренные общины не представляют собой государства. Основываясь на протекторате над колониями, М. Хубер не считал, что договоры с коренными образуют международно-правовую основу народами ДЛЯ суверенитета колониальных властей [24].

В то же время коренные народы придают важность существованию таких договоров как свидетельству своего суверенитета или существования своей

нации. В ходе обсуждений в Рабочей Группе представители коренных народов неоднократно высказывали точку зрения о межнациональном характере этих договоров, их значении для признания право- и дееспособности коренных народов как доказательства права на аборигенный суверенитет. Эти представители, в особенности, подчёркивали необходимость признания суверенной право- и дееспособности для заключения двусторонних соглашений с другими суверенными нациями [25].

Как бы то ни было, факт остаётся фактом, что договоры, заключённые народами другими правительствами, коренными c не признаются международными документами, т. к. коренные народы не признаются субъектами международного права. В случаях, когда такие договоры с коренными народами рассматривались в международных судах, ОНИ признавались скорее контрактами, чем договорами между суверенными государствами. «Существующие договоры с коренными народами не являются международными документами, поскольку они не признают постоянный аборигенный суверенитет в смысле независимой государственности. Более того, эти договоры подвержены односторонним изменениям или отмене центральным правительством» [26].

Таким образом, договоры, заключённые коренными народами, не признаются международными ни в национальном, ни в международном праве и, как минимум, в последние сто лет, не воспринимались как международноправовые документы. Этому мешает отсутствие у коренных народов международной правосубъектности. Само существование этих договоров не доказывает, в соответствии с современным международным правом, суверенитета коренных народов или их государственности.

Становится понятным, что коренным народам следует отказаться от идеи внешнего самоопределения. Более того, далеко не все группы коренных народов требуют самоопределения в полном объёме, включая его внешнюю форму; многие хотят просто большего контроля над своими делами в рамках соответствующего государства. Как показало обсуждение в рамках Рабочей

Группы, многие из коренных народов не добиваются для себя права на отделение, а хотят лишь иных форм правления, защищающих их интересы и соответствующих структуре их сообществ: «Содержание права на автономию или самоопределение понимается разными коренными народами по-разному и не всегда означает суверенитет или государственность или необходимость самим решать вопрос о степени самоопределения и автономии» [27]. Сами представители коренных народов подчёркивали, что самоопределение необязательно означает сепаратизм» [28].

Проблема в том, что понятие «самоопределение» предполагает право, но не обязательность, независимости и государственности, а государства склонны воспринимать требование даже внутреннего самоопределения как требование сецессии[29]. В результате все думают, что термин «внутреннее самоопределение» тенденциозен и должен быть заменён на более нейтральный или объективный, например, «самоуправление» или, если мы включим экономические права, особенно, в случае с коренными народами, земельные права — «саморазвитие» или «самосохранение».

Такую точку зрения высказал Г. Альфредссон: «Сама по себе вывеска «внутреннего самоопределения», вывешиваемая над автономией и демократией, не ведёт к улучшениям, но может вызвать разочарование. Политические права, политическое участие и автономия, конечно, ведут к равенству и росту собственного достоинства коренных народов, но они не обеспечивают право на самоопределение, а создатели международного права не хотят это право предоставить. Я склонен верить, что мы должны называть предлагаемые права их настоящими именами, а не стараться украсить их сомнительными ярлыками» [30].

Как бы ни было, раз уж вместо «внутреннего самоопределения» удалось найти адекватные выражения — самоуправление или автономия, остаётся наполнить их конкретным содержанием [31]. Дебаты по соответствующей проблематике, проходящие в рамках ООН, отражают два основных подхода к

определению содержания понятия «автономия»: во-первых, это демократическое правление, а во-вторых, автономия группы как таковая[32].

А) Демократическое правление.

«Демократическое правление» означает политическое участие или право на участие в государственных делах (public affairs) через избранных представителей. Политическое участие является важным элементом долгосрочной стратегии по достижению автономии [33]. Такое участие необходимо для выработки понимания населением страны и международным сообществом проблем защиты и соблюдения прав коренных народов, а также стоящих политических целей. Для эффективного привлечения общественного внимания, помимо противостояния лобби, кампаний в средствах массовой информации и образовательных усилий, потребуется и прямое обращение к государственному аппарату.

Так или иначе, права участия чрезвычайно важны для признания права на самоопределение. Например, для коренных народов, которые не желают образовать независимое государство или хотят оставаться в какой-либо форме в составе государства, права на политическое участие крайне важны для поддержания отношений взаимного уважения и поддержки. Без политического участия в формировании национальной политики, в принятии решений и в формировании общественного мнения автономия и самоуправление коренных народов, остающихся в составе государства, будут реализовываться без участия и без учёта мнения этих народов.

Б) Автономия группы. В данном контексте «автономия» понимается как правовой режим, установленный конституцией государства, при котором властью, осуществляющей самоуправление, наделена определённая группа индивидов. Власть, которой наделена данная группа, может быть ограничена в какой-то степени или в целом юрисдикцией над личностью или же обладать территориальной юрисдикцией.

Автономия, таким образом, может быть как территориальной, так и личной. Если соответствующая группа проживает компактно в каком-то районе,

автономия, естественно, будет территориальной: примером является Датское законодательство в отношении внутреннего самоуправления Гренландии (Закон «О внутреннем самоуправлении Гренландии» № 577 от 29 ноября 1978 г.) и Фарерских островов (Закон «О внутреннем самоуправлении Фарерских островов» № 137 от 23 марта 1948 г.). Если члены группы уступают по численности или смешаны с иными группами населения, законным и правильным решением будет личная автономия, что означает принадлежность к группе и участие в её деятельности независимо от места проживания. Примером такого личного подхода является норвежское законодательство, учреждающее для народа саами консультативную ассамблею (Sameting), в соответствии с которым каждый саам может быть членом и участвовать в выборах в ассамблею независимо от места своего проживания в стране.

Кроме того, самоуправление теоретически могло бы включать различные варианты: отдельный субъект федерации, самоуправляемая территория, местные власти в широком смысле или на уровне сельсовета... Тем не менее, многие правительства придерживаются мнения, что существование таких институтов вне конституционного или правового устройства государства является формой сепаратизма и угрожает национальному единству. Большинство национальных правовых систем не признают политические институты и право коренных народов. Многие наблюдатели указывают на фиктивный характер равенства перед законом, когда речь идёт о коренных или племенных народах, а единственным механизмом защиты их прав являются именно собственные институты и их действенность [34].

В этом контексте возникает немаловажный вопрос, распространяются ли нормы международного права в области прав человека на правительства коренных народов. Дело Lovelace v. Canada [35] представляет собой яркий пример противоречия между антидискриминационными юридическими стандартами и стремлением коренной общины самостоятельно контролировать своё членство. С другой стороны, народ микмак на северо-востоке Северной Америки в 1987 г ратифицировал два Международных пакта о правах человека,

хотя эта ратификация не получила международного признания, так как данный народ не обладает государственностью [36].

Не следует забывать, что даже если община обладает полным внутренним самоуправлением и автономией, международная ответственность за соблюдение прав человека в этой автономной общине лежит на доминирующем государстве или на государстве, на чьей территории эта община находится[37]. В любом случае обычное международное право должно быть применимо по отношению к любому государству, образованному коренным народом, и к автономной общине коренного народа внутри государства.

С учётом всего вышеизложенного возникает проблема наделения групп Этот правосубъектностью. вопрос трактуется по-разному каждой национальной правовой системе. В некоторых государствах существуют договорные отношения c представительными специальные органами религиозных групп. Во многих странах в целях решения конкретных проблем, с меньшинствами, приняты соответствующие связанных разделении политической власти и парламентского представительства. В ряде стран в законодательстве установлен специальный статус коренного населения.

В рамках Лиги Наций меньшинства обладали правом парламентского представительства и правом обращения с жалобами в международные органы [38]. После Второй Мировой войны ООН ввела ограничительный подход, как это видно из ст. 27 Пакта о гражданских и политических правах. В Уставе ООН к этому вопросу относится ст. 71. Неправительственные организации до настоящего времени не обладали международной правосубъектностью, хотя в некоторых случаях, как, например, в ситуации с МККК, в соответствии с договорами и другими международными документами, они могли являться субъектами международного права [39].

Будет ли то или иное образование являться субъектом международного права зависит от его учредительного статуса, его авторитета и деятельности. Различные международные субъекты имеют различные возможности и само понятие «субъектности» означает лишь, что международное право наделяет их

некоторыми полномочиями. Международное право продолжает оставаться главным образом межгосударственным правом, однако даже индивиды теперь также становятся субъектами международного права. Это признаётся, прежде всего, в западной научной литературе. Известный российский учёный в области прав человека профессор В.А. Карташкин считает, что индивид стал непосредственным субъектом международного права: «...следует прийти к выводу, что индивид является субъектом международного права с ограниченной правосубъектностью.

Однако, объём прав и обязанностей индивида будет увеличиваться, а его роль на международной арене возрастать» [40]. Американский институт права с некоторыми оговорками также признаёт индивида субъектом международного права. Такой позиции сегодня придерживаются многие юристымеждународники Западной Европы и США [41]. Есть и иные точки зрения. Например, профессор Р.А. Каламкарян рассматривает индивида не как субъекта международного права, а как носителя международной правосубъектности в параметрах признания его самостоятельного международно-правового статуса.

Правовые доктрины Европы не только относят индивида к субъектам международного права, но и ставят человека в центр всей международноправовой системы. С учётом практики современных международных отношений допустимо предположить, что НПО также обладают некоторыми элементами международной правосубъектности [42]. Международный Суд ООН подтвердил многообразие форм правосубъектности и признал право мирового сообщества «создавать институты, обладающие международной правосубъектностью, а также могущие обращаться с международными исками».

Н. Лаутерпахт считал это решение одним из наиболее важных решений Суда и подчёркивал, что перечень субъектов международного права не есть нечто неизменное, но «способен к изменению и развитию в соответствии с волей государств и требованиями международных отношений» [43]. В отношении «спорных субъектов» существует мнение, что как только какое-то образование «утвердило себя в международной жизни ... оно должно получать статус

субъекта международного права». Таким образом, их правосубъектность приобретается не в соответствии с международным правом, а «по фактам международной жизни».

А. Кассезе пишет о «прогрессивном упадке» национальных государств и распаде на более мелкие группы, подгруппы меньшинства. ИХ И «Международное право не является более инструментом в руках национальных правительств, оно может также быть применено индивидами, частными организациями и определёнными категориями людей». Об этих институтах говорится, что они обладают «условной правосубъектностью» с ограниченным объёмом прав и обязанностей, действующих лишь в отношении тех, кто признаёт эту правосубъектность. В то же время международное право и международная практика не имеют единого окончательного мнения о «существовании норм, правосубъектность какого-либо указывающих на международную образования» [44].

В своём решении по Западной Сахаре Международный Суд оставил за группами «образованными государствами, племенами или индивидами» право заявлять о своём правовом характере отличном от их членов. Этот вопрос остаётся открытым [45]. Этнические, религиозные, культурные или языковые сегодня полной мере обладают группы В не международной правосубъектностью. Однако, существующие тенденции говорят о том, что, как и в случае с индивидом, они могут стать субъектами муниципального права, а в отдельных случаях получить ограниченную международную правосубъектность.

Объём такой правосубъектности будет зависеть от характера группы, существа её отношений с обществом, в котором она существует, её целей, степени представительства её органов и от той социальной сферы, в которой она действует. Первым шагом в этом направлении могло бы стать представление этническим, религиозным и культурным группам права представления перед международными организациями и органами своих членов, право, которое сегодня используется далеко не всегда. О применимости принципа

самоопределения к «населению определённых расовых, религиозных и этнических групп внутри государства», а также к «аннексированным государствам внутри государств» [46].

Может возникать проблема того, кто уполномочен принимать решения и выступать от имени группы, но для устойчивых, замкнутых сообществ, сохраняющих традиционный уклад жизни, таких как коренные народы и в значительной степени цыгане, этот вопрос может быть решён использованием национальных обычаев и традиций. Можно напомнить выражение О. Умозурике: «Принцип самоопределения гарантирует всем народам право иметь правительство по своему выбору, ответственное перед народом за его политические, экономические и культурные нужды» [47].

В любом случае, при обладании правосубъектностью этнические группы будут вправе заявлять требования о возмещении причинённого ущерба, реституции и компенсации за ущерб, причинённый в том числе культуре и самобытности таких групп. Причинители же такого ущерба, как правило, в лице государства или правительства, должны нести ответственность, в том числе моральную и политическую. В международном праве остаётся актуальным вопрос и об ответственности народов за деятельность своих правительств. Праву народов распоряжаться своей судьбой должна соответствовать их обязанность не ставить свою судьбу выше судеб других народов. Народ имеет право формировать правительство, какое он желает, и право сменять его, если деятельность правительства противоречит его воле или наносит ущерб безопасности существования других народов, ставит под угрозу жизнь всего человечества. Обязанность каждого народа — строго следить за тем, чтобы его правительство неуклонно действовало в духе основных принципов Устава ООН и Заключительного Акта СБСЕ (Хельсинки, 1975) ... и не подвергало угрозе мир и безопасность других народов[48].

Литература

- 1. H.J. Steiner, "Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities"// 66 Notre Dame LR. 1991. p.1545.
- 2. См. подробнее: Молчанов Б.А., Горбунов С.Н. Возмещение вреда за исторические несправеливости. Архангельск. 2013. 489 с.
- 3. Heyking B. "The International Protection of Minorities: The Achilles' Heel of the League of Nations"// 13. Problems of Peace and War. 1928. p.44.
- 4. G. Cruz "Brazil's Miners: Military Eye Amazon Tribal Lands". Washington Post, 17 April 1987, cited in H.Hannum (ed.) Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. 1993. p.182.
- 5. Mullerson R. International Law, Rights and Politics: Development in Eastern Europe and CIS. London. 1991. p.60.
 - 6. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. p.2.
- 7. S. Ben-Ami "The Catalan and Basque Movements for Autonomy". Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. –c.112.
 - 8. http://www.my.netscape.com/news (дата обращения: 11.10.2015).
- 9. D. Mc Goldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the Internationa Covenent on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford 1991.

 p.257.
- 10. P. F. Lyttle, "Electoral Transition in Yugoslavia".// Y.Shain and J.Linz (eds.), Between States, Cambridge University Press, Cambridge, 1995. p.253.
- 11. R.Mullerson, International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and CIS. London, 1991. p.87.
- 12. Z.Tskhovrebov, "An Unfolding Case of a Genocide" Chechnya, World Order and the Right to Be Left Alone"// 64(3) Nord.J.Int.L., 1995. p.513.
- 13. Steiner H.J. "Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy regimes for Minorities",// 66 Notre Dame LR, 1961. p.1539.
 - 14. UN Doc. A/Res/48/147 and Add.1. 1991.
 - 15. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. para. 5. p.3.
 - 16. Там же, рага. 29. р.7.

- 17. Там же, рага 28. р.7.
- 18. Там же, рага 40. р.9.
- 19. Там же, para. 3. p.2.
- 20. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. para 15, p.4.
- 21. Там же, рага 25. pp.6-7.
- 22. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. p. 317-324.
- 23. Anaya J. A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems, N.Y., 1993. p. 163
- 24. Island of Palmas (Netherlands vs. United States) // 2 R.Intl. Arb.Awards 829 (1928)
- 25. Discrimination Against Indigenous Populations Report of the Working Group on Indigenous Populations on the 6-th Session, UN Doc. E/CN.4/Sub.21988/24, Annex 1. –p.110
- 26. A.Lawrey, Contemporary Efforts to Guarantee Indigenous Rights under International Law // Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1990. P.735
 - 27. Second Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/22 (1988). p. 97
 - 28. First Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 (1982). p. 72
- 29. M.C. Lâm, Making Room for Peoples at the UN,// Cornell International Law Journal, 1992. p.609
- 30. G.Alfredsson, The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples// C.Tomushat (ed.), Modern Law of Self-Determination, 1993. p.34
- 31. Spiry E. From "Self-Determination" to a Right to "Self-Development" for indigenous Groups.//German yearbook of International Law, Vol.38, 1995. p.144
- 32. Discrimination Against Indigenous Peoples: Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1
- 33. M.E.Turpel, Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination// Cornell International Law Journal. 1992. p.593
- 34. Turpal M.E. Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination,// Cornell International Law Journal, 1992. p.592-593

- 35. 2 HRLJ p.158, 1981
- 36. UN Commission on Human Rights, Written Statement Submitted by the Four Directions Council, UN Doc. E/CN.4/1987/N60/37 (1988)
 - 37. UN Doc. A/Conf.39/27, 8 ILM p.679
- 38. Sohn LK.The Rights of Minorities.//The International Bill of Rights. L.Henkin (ed.), Columbia University Press, 1981. p.274.
- 39. UN Doc. E/AC.70/1994/5 General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations Report of the Secretary-General.
- 40. Карташкин В.А. Права человека в международном и внутригосударственном праве. М., 1995. с.103.
- 41. Цикунов А.К. К вопросу о толковании принципа самоопределения народов // Прогрессивное развитие международного права и современность (некоторые правовые институты) М., 1981. с.29.
- 42. Цит. по: Мелентьева М.Г., Агушева Г.Г., Особенности международной правосубъектности нетипичных субъектов международного права.//Актуальные проблемы современного международного права. Материалы ежегодной межвузовской научно-практической конференции кафедры международного права. 11-12 апреля 2008г. РУДН. Москва, 2009. с.149-156.
 - 43. Lauterpacht H. International Law and Human Rights. London, 1950. p.4.
 - 44. Cassese A. International Law in a Changing World, Oxford, 1990. p. 164.
 - 45. Western Sahara (Request for Advisory Opinion) ICJ Rep. 1975. p.6.
- 46. Prakash S. Is Self-Determination Passed?//Columbia Journal of Transnational Law, V.12, N2, 1973. p.264.
- 47. Umozurike U.O. The Israelis in Entebbe Rescue or Agression. //Israel Law Review, Oct. 1965, v.10. p.273
- 48. Шармазанашвили Γ ., Цикунов Φ . Право народов и наций на свободу и независимость. М, 1987. с.45.

References

- 1. H.J. Steiner, «Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy Regimes for Minorities»// 66 Notre Dame LR. 1991. p.1545.
- 2. Molchanov B.A., Gorbunov S.N. Vozmeshhenie vreda za istoricheskie nespravelivosti. Arhangel'sk. 2013. 489 p. (*in Russian*)
- 3. Heyking B. «The International Protection of Minorities: The Achilles' Heel of the League of Nations»// 13. Problems of Peace and War. 1928. p.44.
- 4. G. Cruz "Brazil's Miners: Military Eye Amazon Tribal Lands". Washington Post, 17 April 1987, cited in H.Hannum (ed.) Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. 1993. p.182.
- 5. Mullerson R. International Law, Rights and Politics: Development in Eastern Europe and CIS. London. 1991. p.60.
 - 6. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. p.2.
- 7. S. Ben-Ami "The Catalan and Basque Movements for Autonomy". Documents on Autonomy and Minority Rights, Martinus Nijhof, Dordrecht. –s.112.
 - 8. http://www.my.netscape.com/news (data obrashhenija: 11.10.2015).
- 9. D. Mc Goldrick, The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the Internationa Covenent on Civil and Political Rights, Clarendon Press, Oxford 1991. p.257.
- 10. P. F. Lyttle, "Electoral Transition in Yugoslavia".// Y.Shain and J.Linz (eds.), Between States, Cambridge University Press, Cambridge, 1995. p.253.
- 11. R.Mullerson, International Law, Rights and Politics: Developments in Eastern Europe and CIS. London, 1991. p.87.
- 12. Z.Tskhovrebov, "An Unfolding Case of a Genocide" Chechnya, World Order and the Right to Be Left Alone"// 64(3) Nord.J.Int.L., 1995. p.513.
- 13. Steiner H.J. "Ideals and Counter Ideals in the Struggle over Autonomy regimes for Minorities",// 66 Notre Dame LR, 1961. p.1539.
 - 14. UN Doc. A/Res/48/147 and Add.1. 1991.
 - 15. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. para. 5. p.3.
 - 16. Tam zhe, para. 29. p.7.

- 17. Tam zhe, para 28. p.7.
- 18. Tam zhe, para 40. p.9.
- 19. Tam zhe, para. 3. p.2.
- 20. A/C.3/48/SR.22, 30 November 1993. para 15, p.4.
- 21. Tam zhe, para 25. pp.6-7.
- 22. Sri Lankan Monitor, 1 September 1997. r. 317-324.
- 23. Anaya J. A Contemporary Definition of the International Norm of Self-Determination, Transnational Law and Contemporary Problems, N.Y., 1993. p. 163
- 24. Island of Palmas (Netherlands vs. United States) // 2 R.Intl. Arb.Awards 829 (1928)
- 25. Discrimination Against Indigenous Populations Report of the Working Group on Indigenous Populations on the 6-th Session, UN Doc.
- E/CN.4/Sub.21988/24, Annex 1. -p.110
- 26. A.Lawrey, Contemporary Efforts to Guarantee Indigenous Rights under International Law // Vanderbilt Journal of Transnational Law, 1990. P.735
 - 27. Second Report of the WGIP,. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/22 (1988). p. 97
 - 28. First Report of the WGIP, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/33 (1982). p. 72
- 29. M.C. Lâm, Making Room for Peoples at the UN,// Cornell International Law Journal, 1992. p.609
- 30. G.Alfredsson, The Right of Self-Determination and Indigenous Peoples// C.Tomushat (ed.), Modern Law of Self-Determination, 1993. p.34
- 31. Spiry E. From "Self-Determination" to a Right to "Self-Development" for indigenous Groups.//German yearbook of International Law, Vol.38, 1995. p.144
- 32. Discrimination Against Indigenous Peoples: Technical Review of the UN Draft Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, UN Doc.
- E/CN.4/Sub.2/1994/2/Add.1
- 33. M.E.Turpel, Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination// Cornell International Law Journal. 1992. p.593

- 34. Turpal M.E. Indigenous Peoples' Rights of Political Participation and Self-Determination,// Cornell International Law Journal, 1992. p.592-593
 - 35. 2 HRLJ p.158, 1981
- 36. UN Commission on Human Rights, Written Statement Submitted by the Four Directions Council, UN Doc. E/CN.4/1987/N60/37 (1988)
 - 37. UN Doc. A/Conf.39/27, 8 ILM p.679
- 38. Sohn LK.The Rights of Minorities.//The International Bill of Rights. L.Henkin (ed.), Columbia University Press, 1981. p.274.
- 39. UN Doc. E/AC.70/1994/5 General Review of Arrangements for Consultations with Non-Governmental Organizations Report of the Secretary-General.
- 40. Kartashkin B.A. Prava cheloveka v mezhdunarodnom i vnutrigosudarstvennom prave. M., 1995. p.103.
- 41. Cikunov A.K. K voprosu o tolkovanii principa samoopredelenija narodov // Progressivnoe razvitie mezhdunarodnogo prava i sovremennost' (nekotorye pravovye instituty) M., 1981. p.29. (in Russian)
- 42. Melent'eva M.G., Agusheva G.G., Osobennosti mezhdunarodnoj pravosub#ektnosti netipichnyh sub#ektov mezhdunarodnogo prava.//Aktual'nye problemy sovremennogo mezhdunarodnogo prava. Materialy ezhegodnoj mezhvuzovskoj nauchno-prakticheskoj konferencii kafedry mezhdunarodnogo prava. 11-12 aprelja 2008g. RUDN. Moskva, 2009. p.149-156. (*in Russian*)
 - 43. Lauterpacht H. International Law and Human Rights. London, 1950. p.4.
 - 44. Cassese A. International Law in a Changing World, Oxford, 1990. p. 164.
 - 45. Western Sahara (Request for Advisory Opinion) ICJ Rep. 1975. p.6.
- 46. Prakash S. Is Self-Determination Passed?//Columbia Journal of Transnational Law, V.12, N2, 1973. p.264.
- 47. Umozurike U.O. The Israelis in Entebbe Rescue or Agression. //Israel Law Review, Oct. 1965, v.10. p.273
- 48. Sharmazanashvili G., Cikunov F. Pravo narodov i nacij na svobodu i nezavisimost'. M, 1987. p.45. (*in Russian*)

УДК 343.352.4

Исламова Эльнара Рафисовна

кандидат юридических наук доцент Санкт-Петербургского юридического института (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербург

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «АДМИНИСТРАТИВНЫЕ КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ» И ЕГО СОДЕРЖАНИИ

В статье обращается внимание на неопределенность терминологии, обозначающей административные нарушения законодательства о противодействии коррупции, а также на отсутствие четких критериев отнесения административных правонарушений к коррупционным. Автором на основании анализа антикоррупционного законодательства, юридической литературы и практики прокурорской деятельности обосновывается отнесение составов, предусмотренных статьями 19.28 и 19.29 КоАП РФ к коррупционным.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, прокурор, административные коррупционные правонарушения, противодействие коррупции, незаконное вознаграждение, коррупция в частном секторе, административная ответственность.

Elnara Islamova

Ph.D. (Law)
Saint-Petersburg Law Institute (branch)
of Federal Establishment of Higher Professional Education
«Academy of the Office of the Prosecutor General
of the Russian Federation», Saint Petersburg

ISSUES OF THE CORRUPTION ADMINISTRATIVE VIOLATIONS

This article pulls attention to the uncertainty of terminology denoting administrative violations of the anti-corruption laws and to the lack of clear criteria of identifying corruption administrative violations. The author, basing on the analysis of the anti-corruption legislation, validates that the articles 19.28 and 19.29 of the Code of Administrative Offences are referred to as the corruption violations.

Keywords: anti-corruption legislation, administrative corruption violations, Prosecutor, countering corruption, kickback, corruption in the private sector, administrative responsibility.

Правовую основу ответственности за коррупционные правонарушения составляют положения Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Федеральный закон о противодействии коррупции). Так, п. 4 ст. 3 названного закона установлен принцип неотвратимости ответственности совершение коррупционных за правонарушений, в ст.ст. 13 и 14 раскрываются общие положения об физических ответственности юридических ЛИЦ 3a коррупционные И правонарушения.

В российской юридической науке имеются сложности, связанные с терминологии, неопределенностью обозначающей административные нарушения законодательства о противодействии коррупции. В этой связи совершенно справедливо отмечено, что «отсутствие единого категориальнопонятийного аппарата влечет невозможность установления четких пределов правового регулирования, в результате чего усилия по противодействию коррупции приобретают «лоскутный», а несистемный характер» [1, с. 40]. Используются такие понятия как «административные коррупционные правонарушения» [5], «административные правонарушения коррупционного характера» [8, с. 47]. Ряд ученых полагает необходимым применять словосочетание «административные правонарушения коррупционной направленности», объясняя это тем, что такие нарушения направлены на создание причин и условий для собственно коррупции в виде взяточничества, злоупотребления должностными полномочиями корыстной ИЗ заинтересованности и др. [3, с. 24; 4, с. 460].

Однако с учетом вышеуказанных положений Федерального закона о противодействии коррупции представляется правильным применение термина «административные коррупционные правонарушения» — нарушения

требований законодательства о противодействии коррупции, ответственность за которые установлена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ).

В отличие от уголовно-правовой сферы, в которой в целях статистического учета применяется Указание Генерального прокурора Российской Федерации № 744/11, МВД России № 3 от 31.12.2014 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности», содержащее перечень № 23 преступлений коррупционной направленности, перечни коррупционных административных правонарушений не сформированы.

В научной среде отсутствует единство мнений в отношении содержания понятия «коррупционные административные правонарушения», не выработаны критерии отнесения административных правонарушений четкие коррупционным. Рядом авторов формируются собственные списки, отличающиеся количеством статей, устанавливающих административную ответственность за коррупционные правонарушения (от 11 до 20). В юридической литературе совершенно обоснованно отмечено, что отнесение составов административных правонарушений к числу коррупционных в большинстве случаев условно [4, с. 461]. В некоторых ситуациях отнесение отдельных правонарушений к коррупционным вызывает сомнение, например, включение в списки ст. 5.17. (непредоставление или неопубликование отчета, сведений о поступлении и расходовании средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума), ст. 7.27. (мелкое хищение) [8, с. 49], ст. 5.39 (отказ в предоставлении гражданину информации), ст. 14.25 (нарушение законодательства о государственной регистрации юридических индивидуальных предпринимателей), ст. 19.8.1 (непредставление сведений или предоставление заведомо ложных сведений о своей деятельности субъектами естественных монополий и (или) организациями коммунального комплекса), ст. 19.9 (нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков или водных объектов) [5]. В отсутствие коррупционной составляющей правонарушения, а также доказательств нарушения требований законодательства о противодействии коррупции не представляется возможным причислить указанные составы к коррупционным.

B необходимо этой связи утверждение официального перечня административных коррупционных правонарушений, который позволит вести их полный статистический учет, анализ, формировать картину обстановки и вырабатывать соответствующие меры противодействия таким правонарушениям. При этом за основу могут быть приняты критерии, содержащиеся в вышеназванном Указании Генерального прокурора Российской Федерации и МВД России (совершение административного правонарушения должностными лицами либо лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации; связь правонарушения со служебным положением субъекта правонарушения, отступлением от его прямых прав и обязанностей; наличие у субъекта правонарушения корыстного мотива).

В настоящее время в отсутствие указанного перечня не вызывает сомнений отнесение к числу административных коррупционных правонарушений незаконного вознаграждения от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ) и незаконного привлечения к трудовой деятельности либо к выполнению работ или оказанию услуг государственного или муниципального служащего либо бывшего государственного или муниципального служащего (ст. 19.29 КоАП РФ).

Данный вывод основывается на следующих нормах права.

Положения об ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения установлены Конвенцией Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи ООН 31.10.2003 (далее — Конвенция OOHпротив коррупции), которая ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 №40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» Российская Федерация не обладает заявлениями, согласно которым юрисдикцией в отношении деяний юридических лиц, признанных преступными.

В соответствии со ст. 26 Конвенции ООН против коррупции каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных и неуголовных санкций, включая денежные.

Кроме того, Федеральным законом от 25.07.2006 №125-ФЗ Россией ратифицирована принятая 27.01.1999 Советом Европы Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, согласно ст. 18 которой каждая Сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с совершением уголовных преступлений. Статьей 19 Конвенции предусмотрено, что каждая Сторона обеспечивает, чтобы в отношении юридических лиц, привлеченных к ответственности в соответствии с п. 1 и 2 ст. 18, применялись эффективные, соразмерные и сдерживающие уголовные или неуголовные санкции, в том числе финансового характера.

До настоящего времени уголовная ответственность юридических лиц нормами российского национального права не предусмотрена и в юридической науке вопрос о введении такой ответственности является одним из дискуссионных [2; 6; 7; 9].

Согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона о противодействии коррупции в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральным законом от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября

2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» в КоАП РФ включена статья 19.28, предусматривающая ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения устанавливается в целях обеспечения исполнения требований Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), Федерального закона о противодействии коррупции, а также Федеральных законов от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о государственной гражданской службе) и от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе» (далее — Федеральный закон о муниципальной службе), определяющих ограничения для должностных лиц, службы замещающих должности государственной И государственные должности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, должности муниципальной службы и муниципальные должности.

В силу пп. 3 п. 1 ст. 575 ГК РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

В соответствии с ч. 3 ст. 12.1 Федерального закона о противодействии коррупции лица, замещающие государственные должности Российской Федерации, для которых федеральными конституционными законами или федеральными законами не установлено иное, лица, замещающие государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности и осуществляющие свои полномочия на постоянной основе, не вправе получать не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату

развлечений, отдыха, транспортных расходов) и подарки от физических и лиц в связи с выполнением служебных (должностных) юридических обязанностей, выезжать в служебные командировки за пределы Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, ПО договоренностям государственных органов Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации органов ИЛИ муниципальных \mathbf{c} государственными муниципальными органами иностранных государств, международными или иностранными организациями.

Аналогичные требования установлены п. 6 ч. 1 ст. 17 Федерального закона о государственной гражданской службе Российской Федерации и п.п. 5, 6 ч. 1 ст. 14 Федерального закона о муниципальной службе.

требований Несоблюдение данных влечет как ответственность физических, юридических Для так И лиц. юридических ЛИЦ такая ответственность установлена ст. 19.28 КоАП РФ.

Меры, направленные на контролирование деятельности бывших государственных и муниципальных служащих, также обусловлены ратификацией Российской Федерацией вышеуказанных международных актов.

Так, п. 1 ст. 12 Конвенции ООН против коррупции предусмотрена обязанность каждого государства-участника по принятию мер в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, по предупреждению коррупции в частном секторе. Согласно пп. «е» п. 2 ст. 12 этой же Конвенции в целях предупреждения возникновения коллизии публичных и устанавливать частных интересов государства вправе ограничения надлежащих случаях и на разумный срок в отношении профессиональной деятельности бывших публичных должностных лиц или в отношении работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию, когда такая деятельность или работа прямо связаны с функциями, которые такие публичные должностные лица выполняли в период их

нахождения в должности или за выполнением которых они осуществляли надзор.

В связи с принятием Федерального закона о противодействии коррупции были внесены изменения в ряд законодательных актов: КоАП РФ, Трудовой кодекс Российской Федерации (далее — ТК РФ) и Федеральный закон о государственной гражданской службе Российской Федерации.

В соответствии с ч. 4 ст. 12 Федерального закона о противодействии коррупции работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Аналогичная норма содержится и в ч. 3 ст. 64.1 ТК РФ.

Установление данной обязанности направлено на повышение эффективности противодействия коррупции и основывается на принципах приоритетного применения мер по предупреждению коррупции и комплексного использования политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер для борьбы с этим явлением [10].

Неисполнение работодателем обязанности, установленной ч. 4 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», является правонарушением и влечет ответственность в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ.

С учетом изложенного, следует резюмировать, что, несомненно, санкциями статей 19.28 и 19.29 КоАП РФ установлена ответственность за административные коррупционные правонарушения.

Литература

- 1. Спектор Е.И. Коррупционные правонарушения: проблемные вопросы юридической квалификации // Журнал российского права. 2015. №8. С. 40-46.
- 2. Бирюков П.Н. Об уголовной ответственности юридических лиц в международном праве и законодательстве РФ // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 945 952.
- 3. Деятельность прокуроров по привлечению к ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения: пособие / авт. коллектив под рук. С.К. Илия; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2013. 80 с.
- 4. Илий С.К. Административные правонарушения коррупционной направленности // Административное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 460 468.
- 5. Каменская Е.В., Рождествина А.А. Независимая антикоррупционная экспертиза: научно-практическое пособие // СПС КонсультантПлюс, 2010.
- 6. Кашепов В.П. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. №3. С. 90 101.
- 7. Мусаелян М.Ф. Уголовно-правовое противодействие коррупционным преступлениям в Российской Федерации // Российский следователь. 2015. № 7. С. 38-42.
- 8. Ростовцева Ю.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения в системе государственной службы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 3. С. 47 52.
- 9. Федоров А.В. Уголовная ответственность юридических лиц за коррупционные преступления // Журнал российского права. 2015. № 1.С. 55 63.
- 10. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25.02.2013 № 334-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гусева Юрия Станиславовича на нарушение его конституционных прав частями 1, 4 и 5 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

References

- 1. Spektor E.I. Korrupcionnye pravonarushenija: problemnye voprosy juridicheskoj kvalifikacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. №8. p. 40-46. (*in Rusian*)
- 2. Birjukov P.N. Ob ugolovnoj otvetstvennosti juridicheskih lic v mezhdunarodnom prave i zakonodatel'stve RF // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 5. p. 945 952. (*in Rusian*)
- 3. Dejatel'nost' prokurorov po privlecheniju k otvetstvennosti juridicheskih lic za korrupcionnye pravonarushenija: posobie / avt. kollektiv pod ruk. S.K. Ilija; Akad. Gen. prokuratury Ros. Federacii. M., 2013. 80 p. (*in Rusian*)
- 4. Ilij S.K. Administrativnye pravonarushenija korrupcionnoj napravlennosti // Administrativnoe i municipal'noe pravo. 2015. № 5. p. 460 468. (*in Rusian*)
- 5. Kamenskaja E.V., Rozhdestvina A.A. Nezavisimaja antikorrupcionnaja jekspertiza: nauchno-prakticheskoe posobie // SPS Konsul'tantPljus, 2010. (*in Rusian*)
- 6. Kashepov V.P. Ugolovnaja otvetstvennost' juridicheskih lic za korrupcionnye prestuplenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 3. p. 90 101. (*in Rusian*)
- 7. Musaeljan M.F. Ugolovno-pravovoe protivodejstvie korrupcionnym prestuplenijam v Rossijskoj Federacii // Rossijskij sledovatel'. 2015. № 7. p. 38 42. (*in Rusian*)
- 8. Rostovceva Ju.V. Administrativnaja otvetstvennost' za korrupcionnye pravonarushenija v sisteme gosudarstvennoj sluzhby // Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika. 2012. № 3. p. 47 52. (in Rusian)
- 9. Fedorov A.V. Ugolovnaja otvetstvennost' juridicheskih lic za korrupcionnye prestuplenija // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 1. p. 55 63. (*in Rusian*)
- 10. Opredelenie Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 25.02.2013 № 334-O «Ob otkaze v prinjatii k rassmotreniju zhaloby grazhdanina Guseva Jurija Stanislavovicha na narushenie ego konstitucionnyh prav chastjami 1, 4 i 5 stat'i 12 Federal'nogo zakona «O protivodejstvii korrupcii». (*in Rusian*)

УДК 349.3

Кручек Ирина Владимировна

Преподаватель, Крымский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», г. Симферополь

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМ МЕР СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ПО ЛЬГОТНОМУ ПРОЕЗДУ В РЕСПУБЛИКЕ КРЫМ

В статье рассмотрены проблемы создания в условиях интеграции Республики Крым в экономическую, финансовую, правовую системы, а также в систему органов государственной власти Российской Федерации механизма реализации права отдельных категорий граждан на льготный проезд во всех видах городского, пригородного и междугороднего сообщения в пределах Республики Крым, введения его в действие, перспективы совершенствования и развития. Особое внимание в статье уделено таким элементам созданного механизма, как согласование интересов хозяйствующих субъектов, предоставляющих гражданам меры социальной поддержки по льготному проезду, и граждан льготных категорий, обеспечение учета, в том числе при помощи электронных считывающих устройств, количества осуществленных льготными пассажирами поездок, введение компенсации стоимости проезда в междугороднем транспорте, которые позволят в ближайшей перспективе определить размер денежного эквивалента меры социальной поддержки по льготному проезду для решения вопроса о замене льготы на проезд в натуральном выражении на ежемесячную денежную выплату.

Ключевые слова: меры социальной защиты (поддержки) по льготному проезду, денежный эквивалент меры социальной защиты (поддержки) по льготному проезду, льготные категории граждан, перевозчик, возмещение расходов.

Irina Kruchek

Crimean branch of federal state budgetary educational institution of higher education «The Russian Academy of Justice», Simferopol

LEGAL REGULATION PROVIDING WITH SOCIAL SUPPORT AT A REDUCED FARECITIZENSINTHE REPUBLIC OF CRIMEA

The problems of creating the mechanism of rights' realization of certain categories citizens to price reductions in all types of urban, suburban and intercity communication within the range of the Republic of Crimea, its implementation, the prospects for improvement and development against the background integration of the Republic of Crimea in the economic, financial, legal system, and the system of state authorities of the Russian Federation are contemplated in this article.

Keywords: social protection (support) for a reduced fare, the cash equivalent of social protection (support) for a reduced fare, privileged categories of citizens, carrier, reimbursement of expenses.

После принятия в марте 2014 года Республики Крым в Российскую Федерацию и образования нового субъекта Российской Федерации — Республики Крым, в течение переходного периода до 01 января 2015 года урегулированы вопросы его интеграции в правовую систему Российской Федерации в части социальной защиты населения.

В процессе создания законодательной и нормативной базы Республики Крым в сфере социальной защиты органы законодательной и исполнительной власти Республики Крым руководствовались положениями Федерального Конституционного закона от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее — Закон № 6-ФКЗ) и Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменения в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием

Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон № 122-ФЗ) в части:

- обеспечения реализации права граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Республики Крым на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, признанных гражданами Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным конституционным законом или приобретших гражданство Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве, на получение пенсий, пособий и предоставление иных мер социальной поддержки в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- обеспечения размеров пенсий, пособий (B TOM числе единовременных), компенсаций и иных видов социальных выплат, а также гарантий, установленных в денежной форме не ниже размеров пенсий, пособий (в том числе единовременных), компенсаций и иных видов социальных выплат, а также гарантий, установленных в денежной форме и выплачиваемых по состоянию на 21 февраля 2014 года; сохранения совокупного объема финансирования и недопущение ухудшения условий осуществления выплат и реализации льгот, представлявшихся отдельным категориям граждан и лиц до 21 февраля 2014 года в натуральной форме, при изменении порядка и условий их предоставления;
- приведения системы социальной защиты граждан, которые пользовались льготами и социальными гарантиями и которым предоставлялись компенсации, действовавшей в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

- создания эффективных правовых механизмов, обеспечивающих сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики своего правового, имущественного положения, а также других обстоятельств при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации;
- реализации принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства путем сохранения стабильности правового регулирования.

В рамках настоящей статьи автор предлагает рассмотреть созданный и введенный в действие с 01 января 2015 года в Республике Крым механизм реализации права отдельных категорий граждан на льготный проезд во всех видах городского, пригородного и междугороднего сообщения в пределах Республики Крым.

Согласно законодательству, действовавшему в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, право на бесплатный проезд в городском, пригородном и междугороднем сообщении реализовывалось в натуральной форме, число поездок, совершенных гражданином льготной категории, не лимитировалось. Механизм расчетов с перевозчиками за перевезенных граждан категорий предусматривал предоставление ЛЬГОТНЫХ перевозчиком соответствующий региональный орган социальной защиты населения акт выполненных работ и список перевезенных граждан льготных категорий с анкетных данных, адресов и реквизитов подтверждающих право на льготы, и мог служить образцом непрозрачности и списка в недостоверности, так как составление подобного условиях интенсивного ритма ежедневной работы транспортных средств перевозчика, особенно в городском транспорте, представляется, по меньшей мере, фантастическим (следует отметить, что вышесказанное не относится механизму расчетов перевозку граждан категорий за льготных железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении, который существенно отличался от общепринятого).

Таким образом, проблема, которую П.Н. Байматов обозначил как «проблему механизма реализации льгот», поскольку «выделяемые средства превращались в неприкрытые дотации тем организациям, которые отвечали за непосредственное выполнение обязанности государственных и муниципальных органов по предоставлению социальных льгот» [11, с. 20-21], была в высшей степени характерна для Крыма.

Объем финансирования льгот по проезду, которое согласно законодательству, действовавшему в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, осуществлялось из государственного бюджета Украины, в течение ряда лет не превышало 20% потребности, а для автоперевозчиков — 14% потребности, но составляло, тем не менее, 100% утвержденных ассигнований.

Вопрос использования валидаторов, других электронных средств учета перевезенных пассажиров, в том числе льготных категорий, в Крыму, как и в целом в Украине, так и не был решен, несмотря на то, что на повестке дня стоял в течение десятка лет. Мотивация для их установки у перевозчиков отсутствовала, так как, с одной стороны, недостоверность их затрат на перевозку льготных категорий граждан практически не удавалось доказать, а, с другой стороны, бюджетное законодательство Украины не гарантировало им возмещения затрат на перевозку льготников в полном объеме, в случае установки и использования перевозчиком электронных средств учета перевезенных пассажиров, в том числе льготных категорий.

Ущербность существовавшего механизма предоставления льготного проезда вызывала недовольство граждан республики. Обращения граждан в органы исполнительной власти Крыма в связи с отказом водителя предоставить услугу или по поводу некорректного или даже неадекватного поведения водителя входили в группу с наибольшими количественными показателями.

Таким образом, в ходе создания нового механизма предоставления такой меры социальной защиты (поддержки), как льготный проезд во всех видах городского, пригородного и междугороднего сообщения в пределах Республики Крым необходимо было решить следующие задачи: определить категории

граждан, которым предоставляются меры социальной поддержки в виде льгот по проезду, объем мер социальной поддержки, порядок их финансирования и предоставления. Правовое регулирование вопросов, связанных Российской интеграцией социальных прав граждан Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих по состоянию на 18 марта 2014 года на территории Республики Крым или города федерального значения Севастополя, в систему социальной защиты Российской Федерации закреплено в Федеральном законе от 22.12.2014 года № 421-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территории Республики Крым и города Федерального значения Севастополя» (далее — Закон № 421-ФЗ), который, прежде всего, провел параллели между категориями граждан, имевшими право на льготы и выплаты по законодательству, действовавшему в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, и категориями граждан, имеющими право социальной защиты (поддержки) согласно на меры законодательству Российской Федерации, создав тем самым реальную возможность для граждан указанных категорий воспользоваться этими мерами с 01 января 2015 года. Таким образом, категории граждан, которым следует предоставлять меры социальной поддержки, в том числе по льготному проезду, согласно законодательству Российской Федерации, были определены. Из общего количества граждан, которые пользовались льготным проездом согласно законодательству, действовавшему в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, — 464 тыс. чел, — меры социальной защиты (поддержки) федерального уровня могли быть предоставлены около 160 тыс. граждан, имевшим статус инвалида Великой Отечественной войны, инвалида боевых действий, участника Великой Отечественной войны, лица, подвергшегося воздействию ЧАЭС, радиации вследствие катастрофы бывшего на

несовершеннолетнего узника фашизма, инвалида, ребенка-инвалида, лица, имеющего особые заслуги.

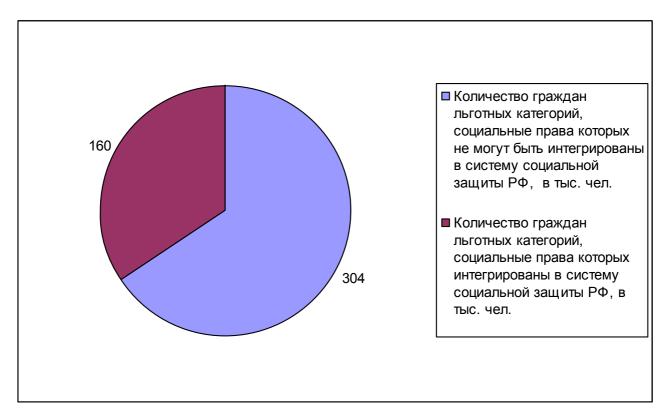


Рис.1. Структура льготных категорий граждан в Республике Крым по состоянию на 01 января 2015 года.

Лицам, признанным гражданами Российской Федерации в соответствии с Законом № 6-ФКЗ или приобретшим гражданство Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о гражданстве, а также гражданам Российской Федерации, проживающим в Республике Крым на день принятия в Российскую Федерацию, в соответствии со ст. 11 Закона № 6-ФКЗ, сохранен уровень предоставления соответствующих мер социальной поддержки (защиты) в натуральной и денежной форме, установленный законами и иными нормативными правовыми актами до 21 февраля 2014 года.

Особенности правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, в случае, если такие меры социальной защиты (поддержки) отсутствовали на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым в

законодательстве Российской Федерации или их величина превышала установленный в Российской Федерации уровень мер социальной защиты (поддержки), определены в Законе Республики Крым от 10 декабря 2014 года № 36-3РК/2014 «Об особенностях установления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, проживающих на территории Республики Крым» (далее — Закон № 36-3РК/2014).

Законом № 36-ЗРК/2014 предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки, в том числе по льготному проезду в пределах Республики Крым, тем категориям граждан, чьи социальные права интегрированы в систему социальной защиты Российской Федерации:

- гражданам из числа лиц, имеющих статус инвалида Великой Отечественной войны, инвалида боевых действий, участника Великой Отечественной войны, лица, подвергшегося воздействию радиации вследствие катастрофы на ЧАЭС, бывшего несовершеннолетнего узника фашизма, в виде льготного проезда:
- в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении;
- в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном и междугороднем сообщении;
- гражданам из числа ветеранов Великой Отечественной войны, указанных в статье 2 Федерального закона от 12.01.1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», членов семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, детей-инвалидов и лиц, их сопровождающих (но не более одного сопровождающего лица на одного ребенка-инвалида), инвалидов и лиц, сопровождающих инвалидов I группы (не более одного сопровождающего лица на одного инвалида I группы), лицам, имеющим особые заслуги, вдовам (вдовцам) указанных лиц в виде льготного проезда:
 - в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении;

- в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении.

Правовые гарантии социальной защиты отдельных категорий граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Крым, в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь и активную деятельность установлены Законом Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 35-3РК/2014 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым» (далее — Закон № 35-3РК/2014).

Закон № 35-ЗРК/2014 предусматривает меры социальной поддержки (защиты) тем категориям граждан, которым предоставлялись меры социальной защиты (поддержки), установленные законодательством, действовавшим в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, но социальные права которых не могут быть интегрированы в систему социальной защиты Российской Федерации, следовательно, на которых не распространяются меры социальной поддержки, предусмотренные Федеральным законом «О ветеранах» и Законом № 421-ФЗ.

Согласно Закону № 35-3РК/2014 меры социальной поддержки (защиты) по льготному проезду в пределах Республики Крым предоставляются:

- лицам, которым статус инвалида Великой Отечественной войны, участника Великой Отечественной войны, участника боевых действий установлен до 31 декабря 2014 года по основаниям, предусмотренным законодательством, действовавшим в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, (например, лицам, которые в период с 08 сентября 1941 года по 27 января 1944 года работали на предприятиях, в учреждениях и организациях города Ленинграда и награждены медалью «За оборону Ленинграда», и лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда» (за исключением инвалидов);
- военнослужащим, принимавшим участие в боевых действиях на территории государств, которые не предусмотрены Перечнем государств,

городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации в приложении к Федеральному закону «О ветеранах» в виде льготного проезда в пределах Республики Крым:

- в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении;
- в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении, железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении;
- в автобусах, троллейбусах, железнодорожным транспортом междугороднего сообщении;
- лицам, которым статус ветерана Великой Отечественной войны установлен до 31 декабря 2014 года по основаниям, предусмотренным законодательством, действовавшим в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, (например, гражданам из числа лиц, которые во время обороны города Севастополя с 30 октября 1941 года по 04 июля 1942 года проживали на его территории; лицам, которые в период Великой Отечественной войны 1941–1945 годов и войны с империалистической Японией работали в тылу менее 6 месяцев на предприятиях, в учреждениях, организациях, колхозах, совхозах, индивидуальных сельских хозяйствах) в виде льготного проезда:
 - в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении;
 - в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении; железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении;
 - скидки в размере 100 процентов стоимости проезда один раз в два года (туда и обратно) железнодорожным, водным, воздушным или междугородним автомобильным транспортом или проезд один раз в год (туда и обратно) с 50-процентной скидкой.

Закон № 35-ЗРК/2014 предусматривает также меры социальной защиты по льготному проезду в пределах Республики Крым отдельным категориям

граждан, которые в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации относятся к компетенции субъекта Российской Федерации и являются расходными обязательствами субъекта Российской Федерации.

Ветеранам труда, в том числе гражданам из числа ветеранов труда, имевших по состоянию на 31 декабря 2014 года право на льготы в соответствии с законодательством в сфере государственной поддержки ветеранов труда, действовавшим на территории Республики Крым до 21 февраля 2014 года; ветеранам военной службы, если они являются получателями страховой пенсии, а получающим пенсии либо пожизненное содержание по другим основаниям — при достижении возраста, дающего право на страховую пенсию по старости; гражданам из числа лиц, подвергшихся необоснованным репрессиям по политическим мотивам и впоследствии реабилитированных; гражданам из числа лиц, которым на время окончания Второй Мировой войны (02 сентября 1945 года) было менее 18 лет, предоставляется льготный проезд:

- в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении;
- в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении; железнодорожным транспортом общего пользования в пригородном сообщении.

Льготный проезд в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском и пригородном сообщении в пределах Республики Крым, предоставляется детям из числа многодетных семей в соответствии Законом Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 39-3РК/2014 «О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым».

Таким образом, путем закрепления в законах Республики Крым как субъекта Российской Федерации социально важных особенностей его развития с учетом соблюдения требований и критериев построения системы российского права обеспечено сохранение мер социальной поддержки в размере (объеме),

установленном законодательством, действовавшим на территории Республики Крым до 21 февраля 2014 года.

Именно функцию регионального правотворчества — обеспечение вертикально интегрированного единства всего нормативно — правового материала отмечал Э.Г. Липатов как исключительно важную [12, с. 31].

Предусмотренные законами № 35-3РК/2014 и № 36-3РК/2014 меры социальной поддержки граждан являются расходными обязательствами Республики Крым.

Порядок и условия предоставления гражданам мер социальной поддержки по льготному проезду, установленных законами № 35-3РК/2014 и № 36-3РК/2014, а также порядок возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки определены Советом министров Республики Крым.

В работе над порядком предоставления гражданам мер социальной поддержки по льготному проезду и порядком возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки широко использовался такой метод как диалог с общественностью, поскольку только обратная связь власти и населения является необходимым условием сочетания интересов населения региона и интересов органов власти региона, в процессе правового регулирования, в пределах полномочий, и организации социального обеспечения.

Проанализировав опыт субъектов Российской Федерации — Республики Татарстан, Республики Ингушетия, Республики Карачаево-Черкесия, Республики Чечня, Краснодарского края, Московской, Калужской областей по замене льготы на проезд в натуральном выражении на ежемесячную денежную выплату и проведя консультации с общественностью, было принято решение о целесообразности сохранения натуральной формы предоставления льготного проезда как меры социальной поддержки в Республике Крым по следующим причинам. В республике по состоянию на 21 февраля 2014 года не была предусмотрена выдача месячного проездного билета гражданам, имеющим

право на предоставление меры социальной поддержки по оплате на городском и пригородном транспорте, отсутствовал учет количества осуществленных льготными категориями пассажиров поездок в месяц, в том числе по каждому виду транспорта. Согласно законодательству, действовавшему в Республике Крым по состоянию на 21 февраля 2014 года, и согласно законодательству переходного периода льготы по оплате проезда на транспорте в Республике Крым предоставлялись только в натуральной форме, при этом объем бюджетных ассигнований для возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки определялся исходя из возможностей сначала Государственного бюджета Украины, затем — бюджета Республики Крым, превращая их в льготы, финансирование которых практически не осуществлялось.

Таким образом, в республике отсутствовала возможность определить денежный эквивалент меры социальной поддержки по оплате проезда на городском и пригородном пассажирском транспорте.

Увеличение объема финансирования для предоставления меры социальной поддержки по оплате проезда на городском и пригородном пассажирском транспорте льготным категориям граждан в виде ежемесячной денежной выплаты в 1,5 — 2 раза не дало бы желаемого результата, так как ограничивало бы количество поездок, которые мог совершить гражданин, а значит, привело бы к умалению прав и законных интересов граждан.

Таким образом, денежная выплата взамен натуральной льготы не была бы эквивалентна возмещению стоимости соответствующей услуги, а при замене ею льготы в натуральной форме эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств, как того требует Закон № 122-ФЗ, введены бы не были.

Необходимо отметить, что в ходе общественного обсуждения предложенных вариантов порядка предоставления меры социальной поддержки

по оплате проезда на городском и пригородном пассажирском транспорте обозначилось основные позиции, выразителями две которых стали общественные организации ветеранов и инвалидов в городской и сельской местности. Для инвалидов, проживающих в сельской местности, оказалась приемлемой ежемесячная выплата взамен натуральной льготы, которая была эквивалента стоимости 14 поездок в месяц в пригородном транспорте. Городские общественные организации ветеранов и инвалидов настаивали на сохранении натуральной формы предоставления меры социальной поддержки по оплате проезда на городском и пригородном пассажирском транспорте без ограничения числа поездок в месяц.

Правотворческие полномочия Совета министров Республики Крым были направлены также на согласование интересов хозяйствующих субъектов, предоставляющих гражданам меры социальной поддержки по льготному проезду.

Как справедливо отмечает Э.Г. Липатов, любая система установления правотворческих полномочий — своего рода способ консолидации общества, механизм согласования многообразных социальных интересов. Ведь в режиме политической демократии государственные органы, осуществляющие властные полномочия в области принятия нормативных правовых актов, представляют интересы всех слоев населения [12, с. 31].

Поэтому механизм возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки детально обсуждался с Ассоциацией перевозчиков Крыма и только после согласования и одобрения Ассоциацией проект Порядка возмещения хозяйствующим субъектам недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки представлен для рассмотрения на заседании Совета министров Республики Крым.

Согласно постановлению Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 года № 575 «О Порядке предоставления отдельным категориям граждан Республики Крым мер социальной поддержки на льготный проезд и

Порядке возмещения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки по льготному проезду» меры социальной поддержки по льготному проезду в пределах Республики Крым в автобусах, троллейбусах, трамваях, следующих по маршрутам регулярных перевозок в городском сообщении; в автобусах, троллейбусах по маршрутам регулярных перевозок в пригородном сообщении, а также по в автобусах, троллейбусах междугороднего сообщения, предоставляются предприятиями, оказывающими соответствующие услуги, непосредственно гражданам по месту их жительства на основании документа, подтверждающего право на меры социальной поддержки.

Меры социальной поддержки по льготному проезду в пределах Республики Крым в автобусах, троллейбусах, железнодорожным транспортом междугороднего сообщения в виде скидки в размере 100 процентов стоимости проезда один раз в два года (туда и обратно) или в виде 50-процентной скидки стоимости проезда один раз в год предоставляются в виде компенсации стоимости проезда. Компенсация стоимости проезда осуществляется органом труда и социальной защиты населения при предъявлении гражданином заявления и билета с учетом установленного размера меры социальной поддержки по отдельным выплатным документам или разовым поручениям, которые формируются органами труда и социальной защиты, и перечисляется получателям на имеющиеся у них или на открытые ими в выбранных по своему усмотрению банках личные банковские счета.

Порядок возмещения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки по льготному проезду предусматривает, что расчет средств, подлежащих компенсации за предоставленные услуги по перевозке отдельных категорий граждан осуществляется перевозчиком на городских автобусных маршрутах регулярного сообщения и на пригородных маршрутах наземного электрического транспорта общего пользования по формуле:

СР=В*к, где

 СР — средства, подлежащие компенсации за предоставленные услуги по перевозке отдельных категорий граждан;

В — сумма выручки, полученная в отчетном периоде, за перевозку платных пассажиров по соответствующему маршруту;

k- коэффициент соотношения количества бесплатно перевезенных пассажиров к количеству пассажиров, оплативших проезд.

Коэффициент определяется на отчетный год в декабре года, предшествующего отчетному, на основании актов ежемесячного обследования фактически перевезенных пассажиров, в том числе льготных категорий, который составляется комиссиями по обследованию фактически перевезенных пассажиров (далее — Комиссия). В случае необходимости в течение отчетного года коэффициент может корректироваться. В 2015 году коэффициент определяется на основании актов обследования фактически перевезенных пассажиров, в том числе льготных категорий, который составляется Комиссиями.

В состав Комиссии входят должностные лица органов местного самоуправления, представители общественных организаций ветеранов и инвалидов. Состав Комиссии и график обследования утверждается решением органа местного самоуправления муниципальных образований в Республике Крым.

Законом Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 34-3РК/2014 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере социальной защиты населения Республики Крым» органы местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах Республики Крым (далее — городские округи и муниципальные районы) наделены отдельными государственными полномочиями по обеспечению мер социальной поддержки и социального обслуживания следующих категорий граждан, в том числе по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан по льготному проезду. Органы местного самоуправления в городских округах и муниципальных районах в

пределах своих полномочий издают муниципальные нормативные правовые акты по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий в сфере социальной защиты населения, за исключением административных регламентов в сфере переданных полномочий, и осуществляют контроль за их исполнением.

Возмещение перевозчику расходов, связанных с предоставлением гражданам мер социальной поддержки, производится органами труда и социальной защиты на основании предоставленных перевозчиком в установленный срок расчета стоимости услуг, предоставленных гражданам в предыдущем месяце, счета или счета-фактуры, акта сверки.

Таким образом, обеспечивается возмещение перевозчику недополученных доходов в связи с реальным предоставлением мер социальной поддержки по льготному проезду, повышается мотивация перевозчика в качественном предоставлении услуг по льготному проезду и обеспечивается формирование показателей, исходя из которых в перспективе, будет определен размер денежного эквивалента меры социальной поддержки по льготному проезду.



Рис.2. Финансирование возмещения перевозчикам за перевозку льготных категорий граждан

Однако остается нерешенной проблема предоставления мер социальной поддержки по льготному проезду гражданам, проживающим в Республике Крым, на территории города федерального значения Севастополя и наоборот, предоставления мер социальной поддержки по льготному проезду гражданам, проживающим в городе федерального значения Севастополе, на территории Республики Крым. Учитывая, что оба субъекта федерации входят в состав Крымского федерального которых граждане округа, В согласно законодательству, действовавшему на территории Республики Крым и города Севастополя по состоянию на 21 февраля 2014 года, в равной степени пользовались правом на льготный проезд и на территории Республики Крым и на территории г. Севастополя, это ущемляет законные права граждан. Представляется, что одним из вариантов решения проблемы могло бы стать заключение соглашения между двумя субъектами Российской Федерации о предоставлении мер социальной поддержки по льготному проезду, гражданам, проживающим в Республике Крым, на территории города федерального значения Севастополя, и предоставления мер социальной поддержки по льготному проезду гражданам, проживающим в городе федерального значения Севастополе, на территории Республики Крым.

Созданный и внедренный в практику работы в городских округах и муниципальных районах Республики Крым механизм возмещения перевозчику расходов, связанных с предоставлением гражданам мер социальной поддержки по льготному проезду, позволяет, в известной степени, решить проблему его достоверности и прозрачности на ближайшую перспективу, но не снимает с повестки дня решение вопроса об использовании электронных считывающих устройств (валидаторов) как одного из наиболее эффективных средств прозрачного и достоверного учета количества перевезенных граждан, в том числе имеющих право на предоставление меры социальной поддержки по льготному проезду. Для приобретения и установки валидаторов на муниципальный транспорт в Республике Крым и изготовление пластиковых карт с чипом контроля для льготных категорий потребуется от 56 до 60 млн. руб.

Представляется, что период использования действующего механизма должен быть использован исполнительной властью республики для внедрения электронных считывающих устройств в опытную эксплуатацию, по меньшей мере, на одном из видов общественного транспорта.

Резюмируя вышесказанное, на примере механизма реализации права отдельных категорий граждан на льготный проезд во всех видах городского, пригородного и междугороднего сообщения в пределах Республики Крым, следует отметить, что развитие системы распределения полномочий в системе реализации конституционного права на социальное обеспечение в Республике Крым складывается на основе нормативно закрепленного разграничения полномочий Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований, учитывает необходимость оптимизации бюджетных расходов, предусматривает организацию предоставления доступных и качественных услуг в социальной сфере в наиболее удобной для граждан форме, формирует инструменты контроля за предоставлением услуг и их качеством, в том числе с участием институтов гражданского общества. Однако остается множество проблем, которые требуют последовательного решения в целях обеспечения достойного уровня жизни и соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод.

Литература

- 1. Федеральный Конституционный закон от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12 Ст. 1201.
- 2. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменения в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 2004. — № 35 — Ст. 3607.

- 3. Федеральный закон от 22.12.2014 года № 421-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территории Республики Крым и города Федерального значения Севастополя», // СЗ РФ. 2014. № 52 Ст. 7532.
- 4. Закон Республики Крым от 10 декабря 2014 года от № 36-3РК/2014 «Об особенностях установления мер социальной защиты (поддержки) отдельным категориям граждан, проживающих на территории Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. № 6 ч. 1, 2014, ст. 601;
- 5. Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 35-3РК/2014 «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. № 6 ч.1, 2014, ст.600;
- 6. Закон Республики Крым 11 февраля 2015 года № 78-ЗРК/2015 «О внесении изменений в Закон Республики Крым «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан и лиц, проживающих на территории Республики Крым» « // Ведомости Государственного Совета Республики Крым №2 ч. 1, 2015, ст.9;
- 7. Закон Республики Крым от 01 апреля 2015 года № 90-3РК/2015 «О внесении изменений в некоторые законы Республики Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. № 3, 2015, ст.109;
- 8. Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года № 34-3РК/2014 «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере социальной защиты населения Республики Крым» //

Ведомости Государственного Совета Республики Крым. — № 6 ч.1, 2014, ст.598;

- 9. Закон Республики Крым от 17 декабря 2014 года от № 39-3РК/2014 «О социальной поддержке многодетных семей в Республике Крым» // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. № 6 ч.1, 2014, ст. 604.
- 10. Постановление Совета министров Республики Крым от 23 декабря 2014 года № 575 «О Порядке предоставления отдельным категориям граждан Республики Крым мер социальной поддержки на льготный проезд и Порядке возмещения юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям недополученных доходов в связи с предоставлением мер социальной поддержки по льготному проезду» / [Электронный ресурс] / Правительство Республики Крым. Режим доступа: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub 237737.pdf.
- 11. Байматов П.Н. Проблемы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами при реализации конституционного права граждан на социальное обеспечение / П.Н. Байматов // Конституционное и муниципальное право. М.: Юрист, 2014, № 6. С. 20-24.
- 12. Липатов Э.Г. Под ред.: Володина В.В. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества. Изд-во Сарат. унта, 2009. 164 с.

References

- 1. The Federal Constitutional Law of March 21, 2014 № 6-FKZ «About accession of the Republic of Crimea to the Russian Federation and on forming new constituent entities within the Russian Federation- the Republic of Crimea and city of federal significance Sevastopol» // SZ the Russian Federation. 2014. № 12 Art. 1201. (in Russian)
- 2. Federal Law of August 22, 2004 № 122-FZ «On Amendments to Legislative Acts of the Russian Federation, and Repeal of Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with adoption of the Federal Law» On amendments and additions to the Federal Law «On General Principles organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation «and» On

General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation «// SZ the Russian Federation. — 2004. — № 35 — Art. 3607. (in Russian)

- 3. Federal Law of 12.22.2014 № 421-FZ «On the specifics of legal regulation of relations connected with the provision of social protection (support), as well as payments on compulsory social insurance to certain categories of citizens residing in the territory of the Republic of Crimea and the city of federal significance Sevastopol «// SZ the Russian Federation. 2014. № 52 Art. 7532. (*in Russian*)
- 4. Law of the Republic of Crimea on 10 December 2014 from the № 36-ZRC/2014 «On peculiarities of establishing social protection measures (support) to certain categories of citizens residing in the territory of the Republic of Crimea» // Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. P1 № 6, 2014. Art. 601; (in Russian)
- 5. The Law of the Republic of Crimea on 17 December 2014 № 35- ZRC/2014 «On measures of social support of certain categories of citizens, and persons residing in the territory of the Republic of Crimea» // Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. P1 № 6, 2014. Art.600; (in Russian)
- 6. Law Republic of Crimea February 11, 2015 № 78-ZRC/2015 «On Amendments to the Law of the Republic of Crimea» On measures of social support of certain categories of citizens, and persons residing in the territory of the Republic of Crimea « // Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. № 2 P1, 2015, Art. 9; (in Russian)
- 7. Law of the Republic of Crimea on April 1, 2015 № 90-ZRC/2015 «On Amendments to Some Laws of the Republic of Crimea» // Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. № 3, 2015. Art. 109; (in Russian)
- 8. Law of the Republic of Crimea on 17 December 2014 № 34-ZRC/2014 «On Investment of local governments with separate state powers in the sphere of social protection of population of the Republic of Crimea» // Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. P1 № 6, 2014. Art. 598; (in Russian)
- 9. Law of the Republic of Crimea on 17 December 2014 of № 39-ZRC/ 2014 «On social support of families with many children in the Republic of Crimea» //

Bulletin of the State Council of the Republic of Crimea. — P1 № 6, 2014. — Art. 604; (in Russian)

- 10. Resolution of Council of Ministers of Crimea on December 23, 2014 № 575 «On the procedure of certain categories of citizens of the Republic of Crimea of social support to a reduced fare and order compensation for legal entities and individual entrepreneurs lost revenue in connection with the provision of social support for reduced fare» / [electronic resource] / Government the Republic of Crimea. Access: http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_237737.pdf. (in Russian)
- 11. Baymatov P.N. Problems of distribution of powers between the Russian Federation and its subjects in the exercise of the constitutional right of citizens to social security / PN Baymatov // Constitutional and municipal law. M .: Lawyer, 2014, № 6. S. 20-24. (*in Russian*)
- 12. Lipatov E.G. Ed .: Volodin V.V. The competence of the authorities of the Russian Federation in the field of lawmaking. Publishing house of Saratov. Univ 2009. 164 c. (*in Russian*)

УДК 930.24

Васильев Федор Петрович

Доктор юридических наук

Профессор кафедры «Транспортное право» Юридический институт МИИТ vasilev17@mail.ru

НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЕ ТОЛКОВАНИЕ ОБ ОСОБЕННОСТЯХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ ВОЕННОЙ ПОЛИЦИИ МИНОБОРОНЫ РОССИИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВОПОРЯДКА

Вопросы организации деятельности и определения правовых положений силовых структур в правовом государстве и в условиях наличия кризисного характера ситуаций весьма актуальны. И они нуждаются в научно-практическом развитии (толковании), в чем и заключается значимость авторских суждений по данной проблеме. Современный подход к вопросам деятельности Минобороны (военной полиции) заключается в том, что данная ведомственная силовая — правоохранительная структура занимает особе положение тем, что она должна взаимодействовать не только с правоохранительными органами, но и с другими федеральными субъектами управления и их территориальными органами. Например, с Минтрансом России, Минобрнаукой России, Минприродой России, местными органами власти и др. 38

Ключевые слова: армия, военная, запрет, оборона, ограничения, полиция, полномочия, юрисдикция.

Fedor Vasiliev

Doctor of Juridical Sciences,
Professor of Transport Law, Juridical Institute, Moscow State University of
Railway Engineering
vasilev17@mail.ru

³⁸ В прядущих исследованиях автором высказывались противоположные позиции по вопросу организации деятельности Военной полиции, однако на основе опыта участия в военных действиях, а также опыта работы в органах МВД в зоне военных действия на территории Республики Чечня, участия в разработке нормативных правовых документов в области обеспечения правопорядка, автором были переосмыслена роль данного органа в части обеспечения правопорядка как в военное, так и мирное время.

SCIENTIFIC AND PRACTICAL INTERPRETATION ABOUT THE PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION AND ORGANIZATION OF THE MODERN RUSSIAN DEFENSE MINISTRY MILITARY POLICE LAW ENFORCEMENT

The Organization of activities and the definition of legal provisions the power structures within the State of law and the existence of a crisis nature of the situations now are highly relevant. And they need a scientific-practical development (interpretation), what is the significance of the author's judgments on this issue. A modern approach to the activities of the Ministry of defence (military police) is that this departmental power-law-enforcement structure occupies a special position in that it interacts not only with law enforcement agencies, but also with other federal entities and territorial authorities. For example, By Russia, Russia Minobrnaukoj the Ministry of Russia, local authorities, etc.

Keywords: Army, military, defense, ban restrictions, police powers, jurisdiction.

Вопросы о деятельности Минобороны России толковались многими учеными и практиками с различных позиций, суждений. В частности это мы Артамонова Н. В., Ахметшина Х. М., видим Берзина А. И., трудах Гамалеева И. А., Дамаскина О. В., Загорского Г. И., Зиновкина А. И., Казанчева Ю. Д., Корнеева М. М., Кузнецова Н. И., Мельникова И. И., Романова П. И., Серегина В. П., Старова Б. Ф., Стрекозова В. Г., Акопова А. А. и др. А что же касается непосредственно о военной полиции, то это мы можем заметить в диссертационных исследованиях (канд. юр. наук — 2000 г.) П.В. Ачалова «Правовое регулирование деятельности военной полиции за рубежом: На примере США и ФРГ»³⁹, а также Загидуллина Р. А.⁴⁰ Но, при этом заметим ИΧ научно-исследовательских трудах современных не предполагаемых административно-юрисдикционных функциях

 40 Загидуллин Р.А. Военная полиция — необходимый элемент нового облика военной организации государства (к вопросу установления правосубъектности военной полиции) // Право в вооруженных силах. — М., 2009, № 12. — С. 17-20.

 $^{^{39}}$ Более подробно см. Ачалов П.В. Правовое регулирование деятельности военной полиции за рубежом (на примере США и ФРГ). Дис. ... канд. юрид. наук: 20.02.03 / Ачалов П.В. — М., 2000. — 171 с.

(административную деятельность) военной полиции (адресного и классифицированного подхода) в России. С учетом этих и других юридических факторов нам следует рассматривать более подробно о деятельности военной полиции Минобороны России на современном этапе.

Надо отметить, что в условиях периодического пересмотра деятельности федеральных органов исполнительной власти (далее ОИВ) и их территориальных органов (в том числе Минобороны, МВД, МЧС, Минобрнауки, ФМС, ФСНК, ФМС, России и др.) за последние годы (2012-2015) как законодателями, так и субъектами обладающими управления, правом нормативно-правового регулирования в области обеспечения реализации той или иной государственной политики (внутренней и внешней, экономических кризисных ситуаций, правопорядка и безопасности)⁴¹. Притом Президентом России в настоящее время В.В. Путиным с учетом состоянии международной обстановки и проведения внутренней социально-экономической политики страны, а также обеспечения безопасности России корне пересмотрены деятельности силовых (правоохранительных) органов и всех федеральных ОИВ. В качестве примера в данном случае выступает, создание и регламентирование деятельности военной полиции Минобороны России и определение административно-правового регулирование, как самой военной полиции, так и других субъектов управления.

Параллельно надо отметить, что вопросы деятельности Минобороны России (воинских формирований, отдельных направлений деятельности ⁴² и различного характера проблемных аспектов) и военной полиции (поддержании правопорядка) также периодически рассматриваются и рассматривались и с научно-практических точек зрения⁴³.

⁴¹ Неправомерная международно-политическая деятельность США и некоторых стран в адрес внутренней и внешней мирной политики Российской Федерации. Необоснованных международных административно-правовых воздействий под диктовку США.

⁴² Васильев Ф.П. Шашкарова М.В. Современные особенности толкования об управление инновационными проектами на предприятиях оборонно-промышленного комплекса и их административно-правового регулирования//Научно-информационный журнал «Армия и общество № 3 (46) июнь 2015 года.

 $^{^{43}}$ Например, см. Васильев Ф.П., Полежаева С.А., Совершенствование взаимодействия ОВД с воинскими формированиями и территориальными военными комиссариатами // Военно-юридический журнал № 3. 2009. С. 18.-21; Корякин В.М. Деятельность военной полиции в Российской Федерации узаконена (обзорный комментарий к Федеральному закону от 3 февраля 2014 года N 7-Ф3) // Право в Вооруженных Силах. 2014 № 3. С. 2 — 5; Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П., Николаев А.Г., Шашкаров В.Н. Современные особенности правового воспитания

Безусловно, эти нормативно-правовые шаги (нормотворческая деятельность) еще требуют своего развития — пересмотра и совершенствования. В том числе приказов Министра обороны РФ: от 23.08.1997 № 321 «Об охране и сопровождении воинских грузов при их перевозке железнодорожным, морским и речным транспортом»; от 07.05.2012 № 1111 «О деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации»; от 19.05.2007 № 195 (ред. от 17.06.2014) «О Порядке осуществления сопровождения транспортных средств Вооруженных Сил Российской Федерации автомобилями военной автомобильной инспекции» (Зарегистрировано в Минюсте России 26.06.2007 № 9701) и др.

Затронутый нами данный вопрос необходимо рассмотреть в связи с тем, что на наш взгляд Минобороны России по существу не развивает свою нормотворческую деятельность В области конкретизации (реализации) деятельности военной полиции в дифференцированно-адресатном порядке. Так как ныне военная полиция Минобороны должна действовать с учетом действующего Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации». Тем более в данном и в других законах определены деятельность и полномочия военной полиции по поддержанию безопасности. Так, в Законе об обороне закреплен статус военной полиции. Она предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод военнослужащих, гражданского персонала, граждан, проходящих военные сборы, обеспечения в ВС РФ законности, правопорядка, воинской дисциплины, безопасности дорожного движения, охраны объектов. Для противодействия преступности и защиты других охраняемых законом правоотношений в области обороны (в пределах своей компетенции). Военной полицией руководит Министр обороны РΦ. Он определяет организационную структуру, состав и штатную численность органов и подразделений таковой. И военнослужащим военной полиции предоставлено

военнослужащих и граждан в системе Минобороны России. Научно-аналитический журнал № 4. (ВАК) «Инновация и инвестиции» г. Москва 2015. С. 207-211.

право применять в определенных случаях физическую силу, в т. ч. боевые приемы, спецсредства, огнестрельное оружие, боевую и специальную технику. А также в УИК РФ внесены уточнения, в частности, в отношении учреждений и исполняющих наказания. Военная органов, полиция занимается военнослужащими: содержание в дисциплинарной воинской части — в специально предназначенных для этого дисциплинарных воинских частях; арест — на гауптвахтах. Или же изменения коснулись КоАП РФ, УПК РФ. Так, начальникам органов военной полиции придали статус органа дознания. Коррективы внесены также и в Законы о прокуратуре; госзащите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов; содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений; судебных приставах; статусе военнослужащих; полиции и др.

Параллельно надо учитывать и требования Указа Президента России от 25.03.2015 № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» СЗ РФ 30.03.2015 № 13 ст. 1909. Т.к. в данном нормативном правовом акте прописаны основные направления деятельности, функции, полномочия и организация работы новой структуры. Так, военной полицией руководит непосредственно Министр обороны РФ. И данный орган призван обеспечивать правопорядок и воинскую дисциплину, реализовывать полномочия органа дознания в Вооруженных Силах РФ, осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. Он также занимается организацией розыска и задержания «уклонистов» от военной службы (а по этим вопросам Миноборона России еще не регламентирует). Еще одно направление деятельности — госзащита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства из числа военнослужащих, судей военных судов, прокурорских работников органов военной прокуратуры, руководителей и следователей военных следственных органов, а также других лиц. Предусматривается применение сотрудниками военной полиции физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия. Например, при выполнении задач

патрульной службы, во время охраны военных объектов и конвоирования военнослужащих. Также к функциям военной полиции отнесены в т. ч.:

- охрана места происшествия, обеспечение сохранности следов преступления; прием, регистрация и проверка сообщений о преступлениях; исполнение в отношении военнослужащих уголовных наказаний в виде содержания в дисциплинарной воинской части и ареста, дисциплинарного ареста; прием под охрану объектов Вооруженных Сил РФ;
- организация и несение ДПС на автодорогах общего пользования и маршрутах движения транспортных средств Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований.

Или же свою деятельность военная полиция осуществляет через центральный, региональные и территориальные органы. Военнослужащие структуры привлекаются к несению боевой службы. Закреплены конкретные процедуры и действия, совершаемые военной полиции для реализации своих полномочий. Внесены изменения в некоторые указы Президента по вопросам несения военной службы. Так, включены отсылочные нормы в связи с созданием военной полиции. Предусмотрены полномочия ее сотрудников.

В итоге как мы видим, фактически ныне военная полиция выступает как самостоятельный ведомственный правоохранительный орган (в том числе по вопросам внутренней безопасности). Тем самым, с учетом этих и других правовых факторов (социального характера) ныне, следует также внести существенные изменения в (или отмены) различные нормативные правовые акты. И на основании вышесказанного ныне требуется Минобороне России издать отдельные ведомственные приказы по обеспечению реализации требований ряда федеральных законов и требований Президента и Правительства России, в частности:

- «О реализации Федерального закона от 03.02.2014 № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» СЗ РФ 10.02.2014 № 6 ст. 558;

— «О реализации Указа Президента России от 25.03.2015 № 161 «Об утверждении Устава военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации» СЗ РФ 30.03.2015 № 13 ст. 1909. А также федеральных законов, изданных в 2014-2015 г.г. о стандартизации, о промышленной политике, о стратегии государственного планирования, об общественном контроле, об участии граждан в охране общественного порядка (ДНД) и др.

Кроме того, и разработка дополнительных ведомственных (в некоторых случаях совместных с МВД, МЧС. ФСИН, ФМС, ФСНК России, Минтрансом России и т.д.) приказов Минобороны России, регламентирующих деятельности военной полиции (с учетом наличия соответствующих структур, территориальных органов военной полиции) в области взаимодействия с:

- полицией МВД России и их территориальными органами (ОВД РФ), полицией наркоконтроля, Минобрнауки России (территориальными органами образовательными организациями по вопросам поддержания правопорядка в закрытых военных городках ...), Минтрансом Росси ⁴⁴, Минприроды России (охраны и безопасности природных богатств); ФСБ России; Роспотребнадзором и Минздравом России; СК России и Военной прокуратурой; ФМС России (в области миграции и разрешения вопросов о нежелательном пребывании иностранных граждан на территории России, учета и регистрации как иностранных таки граждан РФ (в том числе с 14 летнего возраста на закрытых военных городках); ФССП России, ФСИН России;
- Разработка ведомственных приказов, положений и инструкция для военной полиции по отдельным направлениям деятельности, а также отдельных федеральных законов; внесение изменений (отмены), дополнений в приказах Минобороны России, регламентирующих деятельности военной полиции, воинских формирований и частей, военных комиссариатов, которые имеют

⁴⁴ В частности, вопросы взаимодействия с поездными бригадами в области обеспечения правопорядка и безопасности в процессе сопровождения, охраны тех или иных объектов военного назначения в доках, сортировочных узлов, ведения строительно-монтажных работ и т.д..., ведомственных охран Минтранса и Минобороны, взаимодействия военных патрулей полиции с работниками вокзалов и т.д.

непосредственное отношение к вопросам правопорядка и безопасности, развитии правового воспитания и правого сознания, а также профессионально-боевой и тактической подготовке;

— особенности организации деятельности отдельных подразделений военной полиции. Скажем, например, ФЗ о ведомственной охране (Минобороны России имеет свою ведомственную охрану (а законодатели при этом не указывают). Тем самым, контроль должна осуществляться именно военной полицией, взаимодействуя с вневедомственной охраной МВД России — полицией вневедомственной охраны ОВД РФ); ФЗ о частных охранных организациях — ими взаимодействуют территориальные органы Минобороны России и ведомственные охраны Минобороны России; норм КоАП РФ (взаимодействуя с ОВД РФ); ФЗ от 24.06.1999 № 120-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», в области контроля детей (правонарушителей) военнослужащих в закрытых военных городках (гарнизонах), взаимодействуя с подразделениями полиции по делам несовершеннолетних территориального ОВД РФ; о порядке осуществления военной полицией административного надзора (контроля); и др.

Несомненно, в системе Минобороны России, прежде всего военнообразовательных учреждениях (вузах) должны быть пересмотрены вопросы ведения учебных дисциплин (спецкурсов) с учетом наличия соответствующих угроз и требований Президента и Министра обороны России. Например:

- обязательного ведения учебной дисциплины (спецкурсов):
 административные регламенты в системе Минобороны России (и предоставление госуслуг);
- технические регламенты и госстандартты в области обеспечения безопасности (например, обрушение здания в г. Омске подтверждает о низком руководстве и знаний технических регламентов соответствующими должностными лицами Минобороны незнание, что такое капитальный ремонт и капитальное строительство). При этом, вопросы обучения технических

регламентов не на должном уровне во всех образовательных организациях (юристами) России;

- административная деятельность военной полиции и организация работы с общественными формированиями (ДНД) и внештатными сотрудниками военной полиции (необходимо издания приказа Министра обороны о порядке организации добровольных народных дружин и о порядке взаимодействия в данной области военной полиции с территориальными ОВД);
- правовая грамотность, правовое и патриотическое воспитание в системе
 Минобороны России (т.к. имеется отдельные требования Президента и Правительства России);
- с учетом специфических особенностей и наличия проблемных аспектов в классовом обществе, необходима в введение отдельного предмета (разработка) правовое положение Минобороны России и др.

В заключении отметим, что вопросы обороны страны и обеспечения безопасности нашего Отечества касаются не только Минобороны России и его территориальным воинским формированиям, гарнизонам, воинским частям, или же правоохранительным органами и их территориальным органам, но и всем субъектами управления, юридическим и физическим лицам — гражданам РФ. И с учетом этих и других правовых (конституционных) аспектов, Минобороны России как основного субъекта в области обороны страны и нормативноправового регулирования в данной области, следует закрепить в ведомственных НПА современную деятельность военной полиции. Тем более Миноборона России, выступает как основной субъект, обеспечивающий внутренний правопорядок и безопасность, защищает законные интересы военнослужащих и работников (гражданских госслужащих) работающих на военных объектах и в воинских формированиях Минобороны России.

Тем самым возникает вопрос, если же государство (Президент России) создает очередную силовую структуру с правоприменительными полномочиями (запретов, ограничений, осуществление контрольно-надзорных полномочий, поддержание право порядка и обеспечение безопасности), а Миноборона России

не устанавливает и не определяет правовое положение (обязанности и задачи), в рамках обеспечения реализации вышеназванных ФЗ и требований Президента России (норм и требований Устава о военной полиции), то зачем ее создавать? Тем более деятельность военной полиции в области пресечении не только коррупционного характера поступков или в области осуществления правового воспитания (Распоряжение Президента России — 2011 г.) и развития правовой грамотности и правосознания военнослужащих еще не на должном уровне. Прежде всего, отсутствие спецпредмета «Административная деятельность военной полиции» (и другого характера) в ведомственных военнообразовательных учреждениях. В том числе изучение технических регламентов.

В заключении также следует отметить, что Минобороне, следует пересмотреть и внести существенные изменения в неуместный Приказ Минобороны России от 7 мая 2012 г. № 1111 «О деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации» для нынешнего времени — НПА издано в условиях отсутствия федеральных НПА, регламентирующих деятельности военной полиции.

Эти авторские суждения также связаны в связи с тем, что в области поддержания (адресного характера) и обеспечения безопасности недопустимы исполнения нецелевого характера обязанностей другими субъектами управления (контроля), правоохранительными органами, если это касается деятельности Минобороны, т.е. военной полиции. Тем более, данная ведомственная силовая правоохранительная служба имеет свои особые специфического характера и административно-правовые полномочия. При этом она имеет свою структуру и территориальные органы, которые установлены Президентом России (Уставом). А что же касается конкретизация правового положения (подразделений и служб военной полиции и территориальных органов) и их определение — это дело непосредственно центрального аппарата Минобороны.

Литература

- 1. Ачалов П.В. Военная полиция армий зарубежных государств на страже правопорядка// Право в Вооруженных Силах. 2000. № 1.
- Ачалов П.В. Нужна ли России военная полиция? //Армия и общество.
 2000. № 1.
- 3. Ачалов П.В. Правовая регламентация проведения расследования правонарушений органами военной полиции США. //Милиция Законность Правопорядок. 2000. №13.
- 4. Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Бережкова Н.Ф., Орехова Л.М., Лятифова Т.С. МВД России как основной субъект реализации требований Президента России о Развитии правовой грамотности и правосознания граждан //ежемес. жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 1 2015 г. С. 231-236.
- 5. Анохина С.Ю., Васильев Ф.П., Дугенец А.С., Николаев А.Г., Ускова А.С., Дембицкая И.Л., Лятифова Т.С. Осуществление государственного надзорноконтрольных функций в России и их научно-теоретическое толкование в административном праве на современном этапе// жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России № 5 2014 г. С. 146-153.
- 6. Булатова Л.А., Васильев Ф.П., Мусаев М.Г. Правовое воспитание в России и как его преодолеть?//Ежемес. жур. (ВАК) Вестник Московского университета МВД России. № 1-2013. С. 54-58.
- 7. Бережкова Н.Ф., Васильев Ф.П., Николаев А.Г., Шашкаров В.Н. Современные особенности правового воспитания военнослужащих и граждан в системе Минобороны России. Научно-аналитический журнал № 4. (ВАК) «Инновация и инвестиции» г. Москва 2015. С. 207-211.
- 8. Быкадаров В.А., Васильев Ф.П. Техническое регулирование и обеспечение безопасности. Учебное пособие. Под ред. доктора юр. наук. Ф.П. Васильева. Предисловие доктора технических наук, профессора В.С. Артамонова и доктора экономических наук, профессора Н.Д. Эриашвили. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2014. 640 с.

- 9. Бережкова Н.Ф. Правовое регулирование государственной службы в России. Этические нормы и присяга. / М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. (Серия «Научные издания для юристов») 2015. 583 с. -.
- 10. Васильев, Ф.П., Орехова Л.М. К вопросу о современном толковании правовой грамотности / Ф.П. Васильев, Л.М. Орехова // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 9. С. 100-104.
- 11. Васильев Ф.П., Орехова Л.М., Яковлева В.В. Разработка ведомственных концепции о Развитии правовой грамотности и правосознания граждан как способ обеспечения реализации требований Президента России // жур. (ВАК) Закон и право N 10 2014 г. С. 75-79.
- 12. Васильев Ф.П. Административное регламентирование деятельности МВД России. Учебное пособие. В семи частях. Часть 1. Административный регламент в государственном управлении /Предисловие А.М. Кононов, доктор. юр.наук, профессор. М.:, ЦОКР ДГСК МВД России. 2011. 176 с.
- 13. Мельников А.В., Николаев А.Г., Попугаев Ю.В., и др. (всего авторов 7) Правовое положение полиции МВД России. (Глава 1.4 Правовое положение полиции (в том числе и военной)) с. 63-66. Учебник под ред. доктора юридических наук Ф.П. Васильева. Предисловие докт-ра эконом. наук, канд. юр. наук профессора Н. Эриашвили. М.: изд-во ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2014, 816 с.
- 14. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изменениями от 13 июля 2015);
- 15. Указ Президента России от 20 октября 2012 г. № 1416 «О совершенствовании государственной политики в области патриотического воспитания»;
- 16. Распоряжение Правительства России от 29.05.2015 № 996-р «Об утверждении Стратегии развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года»

References

- 1. Achalov P.V. Voennaja policija armij zarubezhnyh gosudarstv na strazhe pravoporjadka// Pravo v Vooruzhennyh Silah. 2000. № 1. (*in Russian*)
- 2. Achalov P.V. Nuzhna li Rossii voennaja policija? //Armija i obshhestvo.
 2000. № 1. (in Russian)
- 3. Achalov P.V. Pravovaja reglamentacija provedenija rassledovanija pravonarushenij organami voennoj policii SShA. //Milicija Zakonnost' Pravoporjadok. 2000. №13. (in Russian)
- 4. Anohina S.Ju., Vasil'ev F.P., Berezhkova N.F., Orehova L.M., Ljatifova T.S. MVD Rossii kak osnovnoj sub#ekt realizacii trebovanij Prezidenta Rossii o Razvitii pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan //ezhemes. zhur. (VAK) Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii № 1 2015 g. P. 231-236. (*in Russian*)
- 5. Anohina S.Ju., Vasil'ev F.P., Dugenec A.S., Nikolaev A.G., Uskova A.S., Dembickaja I.L., Ljatifova T.S. Osushhestvlenie gosudarstvennogo nadzorno-kontrol'nyh funkcij v Rossii i ih nauchno-teoreticheskoe tolkovanie v administrativnom prave na sovremennom jetape// zhur. (VAK) Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii № 5 2014 g. P. 146-153. (*in Russian*)
- 6. Bulatova L.A., Vasil'ev F.P., Musaev M.G. Pravovoe vospitanie v Rossii i kak ego preodolet'?//Ezhemes. zhur. (VAK) Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. № 1-2013. P. 54-58. (*in Russian*)
- 7. Berezhkova N.F., Vasil'ev F.P., Nikolaev A.G., Shashkarov V.N. Sovremennye osobennosti pravovogo vospitanija voennosluzhashhih i grazhdan v sisteme Minoborony Rossii. Nauchno-analiticheskij zhurnal № 4. (VAK) «Innovacija i investicii» g. Moskva 2015. P. 207-211. (*in Russian*)
- 8. Bykadarov V.A., Vasil'ev F.P. Tehnicheskoe regulirovanie i obespechenie bezopasnosti. Uchebnoe posobie. Pod red. doktora jur. nauk. F.P. Vasil'eva. Predislovie doktora tehnicheskih nauk, professora V.S. Artamonova i doktora jekonomicheskih nauk, professora N.D. Jeriashvili. M.: JuNITI-DANA. 2014. 640 p. (in Russian)

- 9. Berezhkova N.F. Pravovoe regulirovanie gosudarstvennoj sluzhby v Rossii. Jeticheskie normy i prisjaga. / M.: JuNITI-DANA, Zakon i pravo. (Serija «Nauchnye izdanija dlja juristov») 2015. 583 p. -.(*in Russian*)
- 10. Vasil'ev, F.P., Orehova L.M. K voprosu o sovremennom tolkovanii pravovoj gramotnosti / F.P. Vasil'ev, L.M. Orehova // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2014. № 9. P. 100-104. (in Russian)
- 11. Vasil'ev F.P., Orehova L.M., Jakovleva V.V. Razrabotka vedomstvennyh koncepcii o Razvitii pravovoj gramotnosti i pravosoznanija grazhdan kak sposob obespechenija realizacii trebovanij Prezidenta Rossii // zhur. (VAK) Zakon i pravo № 10 2014 g. P. 75-79. (*in Russian*)
- 12. Vasil'ev F.P. Administrativnoe reglamentirovanie dejatel'nosti MVD Rossii. Uchebnoe posobie. V semi chastjah. Chast' 1. Administrativnyj reglament v gosudarstvennom upravlenii /Predislovie A.M. Kononov, doktor. jur.nauk, professor. M.:, COKR DGSK MVD Rossii. 2011. 176 P. (in Russian)
- 13. Mel'nikov A.V., Nikolaev A.G., Popugaev Ju.V., i dr. (vsego avtorov 7) Pravovoe polozhenie policii MVD Rossii. (Glava 1.4 Pravovoe polozhenie policii (v tom chisle i voennoj)) s. 63-66. Uchebnik pod red. doktora juridicheskih nauk F.P. Vasil'eva. Predislovie dokt-ra jekonom. nauk, kand. jur. nauk professora N. Jeriashvili. M.: izd-vo JuNITI-DANA. Zakon i pravo. 2014, 816 P. (*in Russian*)
- 14. Federal'nyj zakon ot 29 dekabrja 2012 g. № 273-FZ «Ob obrazovanii v Rossijskoj Federacii» (s izmenenijami ot 13 ijulja 2015) (in Russian)
- 15. Ukaz Prezidenta Rossii ot 20 oktjabrja 2012 g. № 1416 «O sovershenstvovanii gosudarstvennoj politiki v oblasti patrioticheskogo vospitanija» (*in Russian*)
- 16. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossii ot 29.05.2015 № 996-r «Ob utverzhdenii Strategii razvitija vospitanija v Rossijskoj Federacii na period do 2025 goda» (in Russian)

УДК 323.21

Пчельников Максим Викторович

Кандидат юридических наук, доцент докторант Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Ростов-на-Дону

СОВРЕМЕННАЯ ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ КРЫМА И СЕВАСТОПОЛЯ

В статье рассматриваются особенности государственной политики в области правового регулирования охраны особо охраняемых территорий Крыма и Севастополя. Анализируются преобразования последних лет, роль различных уровней государственной власти России и Украины.

Ключевые слова: государственная политика, экологическая политика, экологическое право, особо охраняемые территории Крыма и Севастополя, законы Украины, власть, государство.

Maksim Pchelnikov

Ph.D. (in Law), associate professor, doctoral student of South-Russian Institute of Management — a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don

MODERN ECOLOGICAL POLICY IN THE SPHERE OF LEGAL REGULATION OF SPECIALLY PROTECTED TERRITORIES OF THE CRIMEA AND SEVASTOPOL

The article discusses the features of the state policy in the field of legal regulation of specially protected areas of the Crimea and Sevastopol. Analyzes the transformation of recent years, the role of different levels of government in Russia and Ukraine.

Keywords: public policy, environmental policy, environmental law, protected areas of the Crimea and Sevastopol, the laws of Ukraine, power, state.

Формирование экологической политики как особого вида деятельности международных, национальных институтов, отдельных граждан связано с осознанием актуальности экологической угрозы для жизни и здоровья человека,

устойчивого развития общества. В середине XX в. проблема рационального использования природных ресурсов как формы охраны природы переросла в защиту, оздоровление окружающей человека среды. Очевидно, можно констатировать, что на этом этапе формировались основные принципы экологической политики в том числе и в области природно-заповедных объектов.

Конституция Российской Федерации (ст. 72) выделяет особо охраняемые природные территории (ООПТ) как самостоятельный объект правового регулирования, что придает им немаловажное самостоятельное значение, т.к. как особо охраняемые природные территории являются одним из базовых элементом сохранения природы, благоприятной среды обитания, биологического разнообразия ресурсов[1].

Полагаем, что одной из важных задач особо охраняемых территорий является сохранение биологического разнообразия, создание и сохранение генетического фонда живых организмов, в том числе редких и исчезающих видов, а также изучение и разработка методики охраны и рационального использования природных ресурсов[2]. Существующие достаточно длительный период эколого-экономические проблемы в Причерноморье обусловили реализацию концепции приоритетного промышленно-транспортного развития региона, что привело к ряду негативных социальных, экономических и других последствий в том числе и для черноморского природно-заповедного фонда[3].

Сохранение ландшафтного и биологического разнообразия территорий Крыма и Севастополя, являлись одним из направлений экологической политики Советского союза, а в дальнейшем — Украины. Сеть природно-заповедных объектов и территорий Крыма и Севастополя входит в природно-заповедный фонд, в прошлом Украины, а сегодня России.

Еще до вхождения Крыма и Севастополя в состав России, по украинским законам все заповедные территории должны были рассчитывать на максимальную защищенность, их насчитывалось 11 типов.

Присоединение Крыма и Севастополя к Российской Федерации, изменило систему местных заповедников и заказников[4]. Политика властей Крыма была ориентирована на максимальное обеспечение управления особо охраняемых территорий на республиканском уровне, отказавшись от передачи этих объектов в федеральное подчинение, понизив их до статуса регионального, более слабого с точки зрения охраны природы. Однако, до сих пор у некоторых территорий так и не появилось статуса.

Например, в состав Крымского заповедника входят Лебяжьи острова, которые внесены в Рамсарскую конвенцию об охране водно-болотных угодий [5]. С 1960 г. вокруг островов утверждена охранная зона и, согласно конвенции, они включены в список охраняемых территорий международного значения. Минобороны обязалось перед международным сообществом их охранять.

Заповедные территории Крыма являются экологическим каркасом полуострова. Они обеспечивают устойчивость и благополучие нашего региона. Наиболее обширные и ценные территории, на которых охраняются уникальные экосистемы, редкие виды растений и животных, расположенных в шести крымских заповедниках. Всего в Крыму насчитывается 208 ООПТ, общей площадью 246,2 тыс. га, или 9,2 % площади полуострова [6].

Сотрудники крымских заповедников, ученые и общественные экологические организации Крыма и Севастополя, обратились к руководству Российской Федерации и Республики Крым, с просьбой, включить особо охраняемые природные территории в федеральную систему ООПТ, передав их в ведение и управление Минприроды России [7].

По мнению экологов, сохранение ООПТ возможно лишь, получив статус федерального значения и управления, так как для сохранения заповедных зон, для полноценной охраны их, для научных исследований и мониторинга земель, нужны средства из федерального бюджета.

Распоряжением Совета министров Республики Крым от 5 февраля 2015 года № 69-р утвержден Перечень особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Крым [8].

В перечень вошли 4 природных парка: «Калиновский», «Караларский», «Воздухоплавательный комплекс «Узун-Сырт, гора Клементьева» и «Белая скала».

Статус государственных природных заказников регионального значения получили 14 ландшафтных заказников, 17 ботанических, 2 гидрологических и 2 геологических заказника. Сохранили свой статус 89 памятников природы местного значения и 7 урочищ. В перечень из 30 региональных парковпамятников садово-паркового искусства вошли Ливадийский, Массандровский и Мисхорский парки, раннее имевшие статус государственных.

Ботанический сад «Ботанический сад при Таврическом национальном университете имени В.И. Вернадского», зоологические парки регионального значения Ялтинский зоопарк «Сказка», сафари-парк «Тайган» также включены в утвержденный правительством перечень.

Распоряжением Совета министров утверждены 10 ландшафтнорекреационных парков регионального значения: урочище «Кизил-Коба», парки «Донузлав», «Мыс Такиль», «Битак», «Атлеш», «Бакальская коса», «Тихая бухта», «Научный», «Бахчисарай», «Лисья бухта — Эчки-Даг».

Хотя в настоящее время в сфере правового регулирования особо охраняемых природных территорий органами государственной власти делается немало, следует отметить, что принятая Распоряжением Правительства Российской Федерации «Концепция развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года» не содержит пока ещё упоминания о мерах, связанных с упорядочиванием деятельности особо охраняемых территорий Крыма и Севастополя [9].

Таким образом, исследуя весь набор мероприятий, связанных с сохранением особо охраняемых территорий Крыма и Севастополя, полагаем, что сегодня необходимо выполнить целый ряд экологических требований

российского законодательства, с целью недопущения ухудшения состояния особо охраняемых территорий Крыма и Севастополя.

Литература

- 1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6— ФКЗ, от 30.12.2008 № 7— ФКЗ, от 05.02.2014 № 2—ФКЗ, от 21.07.2014 № 11— ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2. Пчельников М.В. Проблемы правового статуса ботанических садов в Российской Федерации в качестве особо охраняемых природных территорий // Правовая культура. 2012. № 2 (13). С. 063 066.
- 3. Кузина С.И. Этногенез и мультикультурализм в современном мире // Черноморско-Каспийский регион: геополитика, этнополитические процессы и межрегиональные взаимодействия Абдулагатов З.М., Аверьянов А.В., Акаев В.Х., Бабаян Г.М., Баранов А.В., Дегтярев А.В., Дзидзоев В.Д., Добаев И.П., Дружинин А.Г., Кузина С.И., Передерий С.В., Семенов А.И., Крамарова Е.Н., Сериков А.В., Барков Ф.А., Сущий С.Я., Тетуев А.И., Уланов М.С., Чигрин В.А., Шахбанова М.М. и др. Сборник научных статей / Москва, Издательство: Российский институт стратегических исследований. 2015. Том 1. С. 136—145.
- 4. Закон Республики Крым «Об особо охраняемых территориях Республики Крым» от 10 ноября 2014 г. № 5-3РК/2014 // [Электронный ресурс] http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_236243.pdf (дата обращения 20.09.2015).
- 5. Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц (Вместе с «Протоколом об изменении Конвенции...» и «Поправками к Конвенции...») Конвенция заключена в г. Рамсаре 02.02.1971 // Сборник

действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIII. — М., 1979. С. 462 - 466.

- 6. Вервес Г. Власть Алупки раздает земельные участки в Ялтинском заповеднике // Молодь Украины. 2007. 18-22.X.
- 7. Берсенева А. Природа Крыма теряет статус // Газета.ru. 2014. 24 декабря.
- 8. Распоряжение Совета министров Республики Крым «Об утверждении Перечня особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Крым» от 05 февраля 2015 года № 69-р // [Электронный ресурс] http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_236243.pdf (дата обращения 20.09.2015).
- 9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.12.2011 года «Об утверждении Концепции развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и плана мероприятий по реализации Концепции развития особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года». // [Электронный ресурс] http://правительство.рф/documents/ (дата обращения 01.10.2015).

References

- 1. Konstitucija Rossijskoj Federacii (prinjata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) (s uchetom popravok, vnesennyh Zakonami Rossijskoj Federacii o popravkah k Konstitucii Rossijskoj Federacii ot 30.12.2008 № 6– FKZ, ot 30.12.2008 № 7– FKZ, ot 05.02.2014 № 2–FKZ, ot 21.07.2014 № 11–FKZ) // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 2014. № 31. St. 4398.(*in Russian*)
- 2. Pchel'nikov M.V. Problemy pravovogo statusa botanicheskih sadov v Rossijskoj Federacii v kachestve osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij // Pravovaja kul'tura. 2012. № 2 (13). p. 063 066. .(in Russian)
- 3. Kuzina S.I. Jetnogenez i mul'tikul'turalizm v sovremennom mire // Chernomorsko-Kaspijskij region: geopolitika, jetnopoliticheskie processy i mezhregional'nye vzaimodejstvija Abdulagatov Z.M., Aver'janov A.V., Akaev V.H., Babajan G.M., Baranov A.V., Degtjarev A.V., Dzidzoev V.D., Dobaev I.P., Druzhinin

- A.G., Kuzina S.I., Perederij S.V., Semenov A.I., Kramarova E.N., Serikov A.V., Barkov F.A., Sushhij S.Ja., Tetuev A.I., Ulanov M.S., Chigrin V.A., Shahbanova M.M. i dr. Sbornik nauchnyh statej / Moskva, Izdatel'stvo: Rossijskij institut strategicheskih issledovanij. 2015. Tom 1. p. 136 145. .(in Russian)
- 4. Zakon Respubliki Krym «Ob osobo ohranjaemyh territorijah Respubliki Krym» ot 10 nojabrja 2014 g. № 5-3RK/2014 //http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_236243.pdf .(*in Russian*)
- 5. Konvencija o vodno-bolotnyh ugod'jah, imejushhih mezhdunarodnoe znachenie, glavnym obrazom v kachestve mestoobitanija vodoplavajushhih ptic (Vmeste s «Protokolom ob izmenenii Konvencii...» i «Popravkami k Konvencii...») Konvencija zakljuchena v g. Ramsare 02.02.1971 // Sbornik dejstvujushhih dogovorov, soglashenij i konvencij, zakljuchennyh SSSR s inostrannymi gosudarstvami. Vyp. XXXIII. M., 1979. p. 462 466. .(in Russian)
- 6. Verves G. Vlast' Alupki razdaet zemel'nye uchastki v Jaltinskom zapovednike // Molod' Ukrainy. 2007. 18-22.H. .(in Russian)
- 7. Berseneva A. Priroda Kryma terjaet status // Gazeta.ru. 2014. 24 dekabrja. .(in Russian)
- 8. Rasporjazhenie Soveta ministrov Respubliki Krym «Ob utverzhdenii Perechnja osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij regional'nogo znachenija Respubliki Krym» ot 05 fevralja 2015 goda № 69-r // http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_236243.pdf .(in Russian)
- 9. Rasporjazhenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 23.12.2011 goda «Ob utverzhdenii Koncepcii razvitija osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij federal'nogo znachenija na period do 2020 goda i plana meroprijatij po realizacii Koncepcii razvitija osobo ohranjaemyh prirodnyh territorij federal'nogo znachenija na period do 2020 goda». // http://pravitel'stvo.rf/documents/ .(in Russian)

УДК 347.637

Статья публикуется при поддержке РГНФ в рамках проекта № 14-03-00524 Защита прав ребенка в русско-финской семье: международные стандарты, межкультурные различия, конституционно-правовое регулирование

Краснова Татьяна Владимировна

Кандидат юридических наук, доцент Тюменский государственный университет

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ РОДИТЕЛЕЙ ЗА ВОСПИТАНИЕ ДЕТЕЙ В КОНТЕКСТЕ МЕР ПО УКРЕПЛЕНИЮ ПРАВОВОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ СЕМЬИ В РОССИИ

В данной статье рассматриваются вопросы семейно-правовой защиты интересов детей при неисполнении родителями обязанностей по их воспитанию и содержанию. В частности, проблемы, связанные с отобранием детей, применением норм о лишении и ограничении родительских прав. Автор статьи предлагает пути совершенствования российского семейного законодательства.

Ключевые слова: Ребенок, родители, родительские обязанности, семейно-правовая ответственность, отобрание ребенка у родителей, лишение и ограничение родительских прав

Tatyana Krasnova

Ph.D. (in Law), Associate Professor, Tyumen state University

IMPROVING THE RULES ON PARENTAL RESPONSIBILITY FOR THE UPBRINGING OF CHILDREN IN THE CONTEXT OF MEASURES TO STRENGTHEN THE LEGAL PROTECTION OF THE FAMILY IN RUSSIA

This article discusses the issues of family-legal protection of children in the non-performance of parent's responsibilities for their care and maintenance. In particular, problems associated with the separation the children from the parents, application of rules on annulment and restriction of parental rights. The author of article suggests ways to improving the Russian family legislation.

Key words: juvenile, parents, parenting, family-legal responsibility, separation the children from the parents, annulment and restriction of parental rights

В настоящий период времени правоотношения родителей и детей являются наиболее обсуждаемой сферой семейно-правового регулирования. В обществе создаются различные объединения, такие как Ассоциация родительских комитетов и сообществ (APKC)⁴⁵, Родительское всероссийской сопротивление⁴⁶, и др., целью которых является защита традиционной семьи и семейных ценностей, в том числе посредством влияния на законотворческую деятельность. Так, например, АРКС предложена Концепция Возрождения семьи в России на основе традиционных духовно-нравственных ценностей 47, первым основным положением которой является правовая защищенность семьи, укрепление ее юридического статуса. Данные инициативы убеждают в высокой социальной существующих данной сфере отношений проблем значимости В правоприменения, a также показывают, что действующее семейное законодательство уже не отвечает потребностям общества, а законодательные обновления не успевают отражать динамику актуальных социальных процессов.

На государственном уровне принимаются меры, свидетельствующие о том, что преобразования в сфере правоотношений родителей и детей относятся к приоритетным задачам Российской Федерации. Так, Указом Президента утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012-2017 годы⁴⁸, разработана и обсуждается Стратегия развития воспитания до 2025 года. Подготовлена Концепция государственной семейной политики на период до 2025 года. Наконец, существенная роль отведена вопросам правового регулирования отношений родителей и детей в Проекте Концепции совершенствования семейного законодательства Российской Федерации и совершенствованию семейного законодательства 49 . Предложениях по Вопросами улучшения положения семей с детьми в Российской Федерации на государственном уровне занимаются Уполномоченный при Президенте

⁴⁵ http://arks.org.ru/ — официальный сайт APKC.

⁴⁶ http://r-v-s.su/ — официальный сайт Родительского всероссийского сопротивления.

⁴⁷ http://www.culturolog.ru/index.php?id=1104&Itemid=9&option=com_content&task=view. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.komitet2-6.km.duma.gov.ru/ (Дата обращения 01.10.2015).

 $^{^{48}}$ Указ Президента Российской Федерации от 01.06.2012 № 761 О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 — 2017 годы // СПС КонсультантПлюс.

⁴⁹ СПС КонсультантПлюс.

Российской Федерации Павел Астахов, Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей. По инициативе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка создан Совет по защите семьи и традиционных семейных ценностей.

Наиболее острой и актуальной проблемой в сфере правоотношений родителей и детей является определение границ вмешательства права и государства в жизнь семьи.

Исторически для характеристики отношений родителей и детей на Руси использовался термин родительская власть. Родительская власть была очень сильна и не прекращалась с достижением детьми совершеннолетия. Понуждение детей к повиновению осуществлялось не только при помощи домашних наказаний, но и с помощью обращения родителей за наказанием к публичным властям. Со своей стороны, дети не могли жаловаться на родителей: за одну лишь попытку подать жалобу Уложение 1648 г. предписывало бить кнутом нещадно⁵⁰. Понятие родительской власти утратило силу только в 1918 году с принятием Кодекса законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве⁵¹, где оно было заменено понятием родительские права.

К настоящему моменту формировалась тенденция к другой крайности — тотальный контроль государственных органов над процессом воспитания детей, унижение родительского авторитета, необоснованное изъятие детей из семьи (из-за бедности семьи и т.п.). Как правило, данные обстоятельства связывают с введением в исследуемую сферу правоотношений так называемых ювенальных технологий. Эти технологии, воплощенные в юридических нормах о социальном патронате и о контроле за обеспечением прав детей-сирот, по словам Президента России В.В. Путина, неоднозначны в трактовке, содержат явные социальные риски⁵².

 $^{^{50}}$ Чичерова Л.Е. Ответственность в семейном праве: вопросы теории и практики. Монография / Л.Е. Чичерова. — Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2005. — С. 112. 51 Собрание уложений РСФСР. — 1917. — № 76-77. — Ст. 818.

 $^{^{52}}$ Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/events/president/news/17469 (Дата обращения 01.10.2015г.).

Так, ст. 22 Федерального закона от 28.12.2013 № 442-ФЗ Об основах Федерации 53 При граждан в обслуживания Российской социального необходимости гражданам, в том числе родителям, опекунам, попечителям, иным законным представителям несовершеннолетних детей, оказывается содействие в предоставлении медицинской, психологической, педагогической, юридической, социальной помощи, не относящейся к социальным услугам (социальное сопровождение). При этом, согласно ст. 15 указанного закона, семья признается нуждающийся в социальном облуживании, в частности, при наличии в семье ребенка, испытывающего трудности в социальной адаптации, наличии семейного конфликта, и т.п. Данные формулировки трактуются широко и их реализация зависит в полной мере от компетентности, человеческих качеств и субъективного опыта соответствующих чиновников. Отметим, что закон не требует согласия получателя услуг на социальное сопровождение семьи. К тому же, многие специалисты сходятся во мнении о том, что большинство родителей подпишут любое заявление, лишь бы не потерять своего ребенка либо необходимую социальную помощь⁵⁴.

Согласимся, что, преследуя благие цели, обсуждаемый нормативный правовой акт, открывает двери государственным органам в жизнь практически любой семьи.

Также неоправданно широкие формулировки содержит Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ⁵⁵. Например, в ст. 1 этого закона определяется понятие семья, находящаяся в социально опасном положении, — это семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию,

 $^{^{53}}$ Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 52 (часть I). — Ст. 7007.

 $^{^{54}}$ Виноградова Л.Н.Промежуточные результаты мониторинга исполнения ФЗ № 442 Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации / Л.Н. Виноградова. — Электронный ресурс. Режим доступа: http:// www.monitoring_socobsluzhivanie03082015/ (Дата обращения 01.10. 2015).

⁵⁵ Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних: по сост. на 13.07.2015 // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3177.

обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними. Таким образом, семьей, в которой родители, по мнению представителей государственных органов, не исполняют обязанности по воспитанию или отрицательно влияют на их поведения, фактически является любая семья.

Продолжая анализ недопустимо широких формулировок, ряда позволяющих государственным органам рассматривать каждую семью в качестве неблагополучной, стоит поддержать противников проекта Федерального закона О предупреждении и профилактике семейно-бытового насилия ⁵⁶: авторская интерпретация семейно-бытового насилия ставит под сомнение возможность любого способа воздействия на ребенка, ведь даже, к примеру, запрет в пользовании компьютером или телевизором, охватывается содержанием термина экономическое насилие, вида семейно-бытового насилия. Уже сейчас существует практика привлечения родителей к уголовной ответственности по ст. 116 УК РФ за физическое воздействие в отношении ребенка в воспитательных целях, не представляющее опасности для его жизни или здоровья, как за физическое насилие. Приговоры выносятся, несмотря на отсутствие состава преступления (в частности, субъективной стороны).

Думается, что законодатель не может отказываться от инструментов, позволяющих спасать детей, нуждающихся в этом спасении и находящимися в реальной опасности. Необходимо бороться за адекватную и грамотную реализацию таких технологий, не допускающими возможности говорить о привлечении к уголовной ответственности за шлепок по попе и изымать ребенка из семьи за полный памперс. Опора на уже существующие основополагающие семейного начала законодательства позволила бы представителю контролирующих органов быть бережным по отношении к семье в принятии правовых решений. Однако практика свидетельствует об ином подходе. Например, дело Ларисы Шадриной (г. Тюмень), которая умерла, не выдержав

 $^{^{56}}$ См, например: Резолюция регионального родительского собрания на тему: Актуальные вопросы защиты прав и интересов семьи и детей в Тюменской области 07 сентября 2015 г., г. Тюмень.

необоснованной травли со стороны государственных органов ⁵⁷. Тем острее ощущается необходимость конкретизации на законодательном уровне принципа приоритета родительского воспитания и однозначных критериев применения исключительных ответственности родителей. Представляется мер 121 СК целесообразным закрепление в ст. РΦ специальной подчеркивающей, что изъятия ребенка из семьи допускаются только в случаях, прямо предусмотренных в СК РФ.

СК РФ предусматривает только один случай отобрания ребенка из семьи в административном порядке — при непосредственной угрозе его жизни или здоровью (Ст. 77 СК РФ), при этом органам опеки и попечительства предписано в установленные сроки инициировать судебную процедуру лишения или ограничения родительских прав. Следовательно, отобрание не может быть способом защиты детей, применяемым органом опеки при создании родителями условий, препятствующих их нормальному воспитанию и развитию, а также в случаях болезни родителей, уклонения их от воспитания детей или от защиты их прав и интересов (что в соответствии со ст. 121 СК РФ также позволяет считать детей, оставшимися без попечения родителей).

Для укрепления правовой защищенности семьи представляется необходимым переосмысление и совершенствование норм СК РФ об ответственности родителей. Категория семейно-правовая ответственность представляет собой правоотношение, возникающее из нарушения семейной обязанности, выражающееся в форме неблагоприятных для правонарушителя последствий в виде лишения или ограничения личных неимущественных или имущественных прав, наступление которых обеспечивается возможностью государственного принуждения 58. Так, если родители не выполняют своих обязанностей или осуществляют родительские обязанности ненадлежащим образом, то они могут быть лишены родительских прав. В теории лишение

⁵⁷ Электронный ресурс. Режим доступа: http://rusplt.ru/society/mat-umerla-delo-zakryito-17497.html. (Режим оступа 01.10.2015).

⁵⁸ Турусова О.С. Семейно-правовая ответственность в Российской Федерации и зарубежных государствах: автореф. дис. . . . канд. юрид. наук / О.С. Турусова. — М., 2011. — С. 4.

родительских прав рассматривается как исключительная мера семейно-правовой ответственности. Прежде всего, тем самым подчеркивается исключительность данной меры, невозможность ее применения в обычных семейных ситуациях, а только в крайних случаях, прямо предусмотренных законом. Кроме того, родительской ответственности присущ ряд признаков, характерных для юридической ответственности. Для лишения родительских прав необходимо наличие вины, его применение возможно только вследствие осознанного поведения родителей (одного из них). Если родитель не в состоянии руководить своими действиями и поступками по независящим от него причинам, то по общему правилу он не может быть лишен родительских прав. В этих случаях применяется ограничение родительских прав (ст. 73 СК РФ) или устройство ребенка как лишившегося родительского попечения (п.1 ст. 123 СК РФ)⁵⁹.

Рассматривая лишение родительских прав как наказание для родителей, важно учитывать основную и приоритетную цель данного института — защита прав детей. Реализация превентивных и воспитательных функций данного института без крайней необходимости защиты детей может нарушить их интересы, право жить и воспитываться в семье и привести к необратимым последствиям в судьбе ребенка.

Представляется, что первым фактом, подлежащим установлению, во всех случаях лишения родительских прав должна стать опасность обстановки, созданной родителями (одним ИЗ них). А. М. Нечаева подчеркивает ситуационный характер степени опасности: Маленький и беспомощный ребенок может погибнуть, тяжело заболеть, если останется даже на короткий срок один. Для подростка, обладающего относительной самостоятельностью, наибольшую опасность обычно представляет асоциальное окружение его родителей, их стремление использовать несовершеннолетнего достижении своих антисоциальных целей. Следовательно, характер опасности, ее значение в жизни ребенка определяются в каждом конкретном случае. И вовсе не обязательно,

 $^{^{59}}$ Комментарии к Семейному кодексу Российской Федерации / Под ред. Кузнецовой И. М. — М.: Юристь, 2002. — С. 238.

чтобы ее негативный результат уже наступил⁶⁰. Между тем вывод об опасности обстановки должен быть сделан посредством соотнесения существующих неблагоприятных обстоятельств и последствий лишения родительских прав. Важно понимать, что совместное переживание неблагоприятных обстоятельств, сложившихся в отдельно взятой семье, может иметь менее вредные последствия для физиологического и психического развития ребенка, чем его изъятие у родителей. О. А. Хазова, участвовавшая в разработке анализируемых в данной статьей положений СК РФ, пишет об этом со ссылкой на результаты зарубежных психологических исследований: ...разъединение ребенка и родителя — это колоссальная травма для ребенка, даже если его потом вернут в семью...детям важнее быть со своими близкими, под защитой своих родителей, даже если семья испытывает трудности и лишения⁶¹.

В этом смысле представляются спорными и теоретизированными предложения о привлечении к семейно-правовой ответственности родителей, которые не исполняют обязанности по защите детей от информации. А именно, по мнению А.К. Поляниной, злоупотребляют родительскими правами путем совместного просмотра кинофильмов, запрещенных для детей сето, последствия лишения родительских прав будут негативнее для ребенка, чем нарушение его права на защиту от информации. Маловероятно, что знакомство с развивающей литературой в детском доме приведет к более гармоничному развитию его личности. Отметим, что в предшествующих трудах А.К. Поляниной идея усиления родительской ответственности строилась, на наш взгляд, на глубоком понимании субъекта права как реального человека, и, бесспорно, заслуживала поддержки сето.

-

⁶⁰ Указ. соч. С. 98.

 $^{^{61}}$ Хазова О.А. Отобрание детей: международно-правовые аспекты / О.А. Хазова// Семейное и жилищное право. — 2014. — № 2. — С. 20.

⁶² Полянина А.К. Семейно-правовая ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанности по обеспечению информационной безопасности детей / А.К. Полянина// Семейное и жилищное право. — 2015. — № 2. — С. 37.

 $^{^{63}}$ Полянина А.К. Факт беременности как основание возникновения родительских обязанностей / А.К. Полянина// Семейное и жилищное право. — 2012. — №1. — С. 9-11.

В отношении защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, А. К. Поляниной представляется неверным подход, в соответствии с которым субъектами нарушения могут быть только участники оборота информационной продукции: Налицо искажение подхода законодателя обязанности заботиться о детях и воспитывать их, противоречащее конституционной обязанности родителей и соответствующим положениям СК РФ, в том числе принципу преимущества родителей в отношении воспитания своих детей перед всеми другими лицами (п.1 ст. 63 СК РФ)64. Как нам видится, данные принцип рассматривается в работе указанного ученого не с позиций родительского авторитета, их приоритета в решении вопросов о воспитании детей, а с точки зрения их преимущественного перед всеми иными субъектами гражданского оборота долженствования за обеспечение информационной Ученый безопасности детей. считает, возрастная что маркировка информационной продукции должна не столько рекомендовать родителям предпринять соответствующие меры по контролю за потреблением их детьми информации, сколько сообщать им о вредоносности информации и ее отдельных элементов и возможной ответственности их самих. Тем самым данный знак информационной определять продукции должен поведение родителей допуска ребенка к потреблению информации относительно И может противоправность характеризовать деяния В случае попустительства потреблению информационной продукции, не соответствующей возрасту ребенка⁶⁵. Правонарушения родителей в сфере информационных прав ребенка А.К. Полянина предлагает называть допуск детей потреблению информационной продукции, способной причинить вред их здоровью и развитию, в том числе доступ к продукции средств массовой информации и размещаемой информационно-телекоммуникационных сетях; либо попустительство нахождению детей в местах распространения информационной

 $^{^{64}}$ Полянина А.К. Семейно-правовая ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанности по обеспечению информационной безопасности детей / А.К. Полянина// Семейное и жилищное право. — 2015. — № 2. — С. 36.

⁶⁵ Там же.

способной причинить вред их здоровью физическому, продукции, И психическому, духовному, нравственному развитию 66. А.К. Полянина пишет о безусловности вреда от бесконтрольного потребления детьми информации, будь то просмотр телевизионной продукции, кинофильмов, компьютерные игры, сомнительные зрелищные мероприятия (шоу, концерты и т.д.), ознакомление с печатной продукцией, содержащей элементы демонстрации половых отношений, категории 16+ и $18+^{67}$.

Не вызывает сомнений утверждение А. К. Поляниной в том, что к обязанностям родителей относится принятие мер, отмечаемых в Федеральном Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации, направленных на защиту детей от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, нетерпимости и неравенства, порнографии, пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений, насилия и жестокости, наркомании, токсикомании, антиобщественного поведения⁶⁸. *Понуждение* родителями ребенка к знакомству с соответствующей продукцией, представляющее опасность для его физического или психического здоровья, может быть рассмотрено в ряду оснований, перечисленных в ст. 69 СК РФ. Установление же таких фактов как допуск и попустительство возможно, полагаем, только в результате тотального контроля за поведением родителя в совместной с ребенком информационной среде. Следующим шагом в этом направлении может стать установление цензуры на внутрисемейное общение (ведь использование в речи, например, брани и резкой критики также не может положительно влиять на психическое и нравственное развитие ребенка).

Другим базовым обстоятельством, подлежащим оценке, должно быть стремление родителя к осуществлению родительских функций. Родители наделяются родительскими правами для того, чтобы иметь возможность воспитывать своих детей. Если родители не выполняют своих обязанностей по

⁶⁶ Там же. ⁶⁷ Там же.

⁶⁸ Там же.

воспитанию, их права лишаются внутреннего содержания, и, как следствие этого, не должны охраняться. Охрана формальных родительских прав при нежелании родителей ими пользоваться оказалась бы в резком противоречии с интересами детей⁶⁹. Иллюстрацией сказанному является следующий пример из практики Свердловского областного суда.

Сухоложский городской прокурор обратился в суд с иском к В. и Т. в интересах несовершеннолетних К. и Ю. о лишении родительских прав, взыскании алиментов. В обоснование требований указал, что дети с 2002 г. проживают с бабушкой и дедушкой — Н. и А. (родителями отца). В указанный период времени родители с детьми не проживали, их фактическое место жительства неизвестно, материально детей не обеспечивали, воспитанием не занимались, о здоровье не заботились; В. злоупотреблял спиртными напитками, оставлял детей на попечение своей матери, Т. с января 2003 г. уехала в г. Екатеринбург. Таким образом, ответчики в нарушение требований ст. 63, 80 Семейного кодекса Российской Федерации ненадлежащим образом выполняли родительские обязанности. В связи с изложенным просил лишить Т., В. родительских прав в отношении несовершеннолетних К. и Ю., взыскать с ответчиков алименты на содержание несовершеннолетних в размере 1/3 части заработка.

... Т. иск не признала, предъявила исковые требования к Н., А. о передаче детей на воспитание. В обоснование иска указала, что состояла в браке с В., от брака имеют детей К. и Ю. В., сын ответчиков, на протяжении длительного времени злоупотреблял спиртными напитками, совместная жизнь не сложилась; она осталась с двумя детьми проживать в с. Курьи на съемной квартире, не имея средств к существованию (отец детей ей не помогал). В связи с указанными обстоятельствами была достигнута договоренность с бабушкой детей Н. о том, что дети летом 2002 г. поживут с ней; разговора о том, что дети останутся с ней навсегда, не было. Впоследствии она, Т., неоднократно пыталась договориться и

⁶⁹ Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодательства (сборник статей к 100-летию со дня рождения А.И. Пергамент)/ Отв. Ред. В.Н. Литовкин. — М.: ОАО Издательский дом Городец, 2005. — С. 29.

забрать детей, но получала отказ. Приблизительно с середины 2005 г. ответчики стали давать детей ненадолго; дети часто были агрессивно настроены, отказывались общаться. С февраля 2007 г. ей запрещают общаться с детьми после того, как она обратилась в органы опеки и попечительства с просьбой защитить ее права. Орган опеки и попечительства не предпринял какой-либо попытки ей помочь, более того, считает необходимым лишить ее родительских прав. В настоящее время она в состоянии обеспечить надлежащее содержание, воспитание и развитие детей, уволилась с работы в г. Екатеринбурге, работает нянечкой и проживает в г. Артемовском. На основании ст. 54, 68 Семейного кодекса Российской Федерации просила обязать ответчиков передать несовершеннолетних детей ей, Т.; прокурору в иске о лишении ее родительских прав отказать.

... Отдел опеки и попечительства Администрации городского округа Сухой Лог, согласно его письменному заключению от 2 июля 2007 г., считал целесообразным лишить В., Т. родительских прав, указав, что родители совместно не проживают, длительное время не проживают совместно с детьми, навещают детей очень редко. В. состоит на учете у нарколога с марта 2000 г., не работает, не оказывает детям материальную и моральную поддержку, вызывался заседание Сухоложской территориальной делам на комиссии ПО несовершеннолетних и защите их прав, но образ жизни не меняет. Т. работает в г. Екатеринбурге, проживает в г. Артемовском; она вызывалась на беседу, ей была оказана консультативная помощь по сбору документов в суд по определению места жительства детей с матерью, так как, по ее словам, ей препятствуют общаться с детьми, но в суд она не обратилась, на данный момент с детьми не проживает. Родительские обязанности по отношению к детям выполняют бабушка и дедушка Н., А.

... При указанных обстоятельствах, с учетом мнения несовершеннолетних детей, не противоречащего их интересам, принимая во внимание последовательную позицию Т. о ее несогласии с лишением родительских прав, предпринимавшиеся ею попытки разрешить сложившуюся в семье ситуацию,

отсутствие данных в отношении Т. о злоупотреблении спиртными напитками, привлечении к административной либо уголовной ответственности (в том числе за ненадлежащее исполнение родительских обязанностей), ее частичное участие в воспитании и содержании детей и намерение в дальнейшем надлежащим образом исполнять родительские обязанности, суд кассационной инстанции нашел необходимым отменить решение суда первой инстанции в части лишения Т. родительских прав, предупредив ее о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей⁷⁰.

Таким образом, представляется целесообразным закрепить в СК РФ указанные критерии определения оснований для лишения родительских прав, а также приоритетную по сравнению с наказанием цель лишения родительских прав — защита детей.

Сквозь призму данного принципа может быть решен спор о таком основании лишения родительских прав как заболевание хроническим алкоголизмом или наркоманией. Многие ученые предлагают закрепить в ст. 69 СК РФ в качестве достаточного основания установление судом факта злоупотребления родителем алкоголем или наркотическими веществами, даже если оно не является хроническим, т.к. сам факт такого злоупотребления наносит вред психическому здоровью ребенка ⁷¹. Данный подход встречается и в правоприменительной практике. С другой стороны, все больше специалистов склоняются к установлению причинной связи между действиями родителя и негативными последствиями для ребенка, чтобы исключить наступление ответственности без вины⁷². Это согласуется с приоритетной целью лишения родительских прав — не наказать родителя, а защитить ребенка.

С помощью данного принципа могут быть также разрешены споры о реализации положения ст. 69 СК РФ об отказе родителей взять своих детей, в

 $^{^{70}}$ Определение Свердловского областного суда от 20 декабря 2007 г. по делу № 33-9222/2007 // СПС КонсультантПлюс.

 $^{^{71}}$ Афанасьева И.В. Семейно-правовая защита интересов несовершеннолетних при неисполнении родительских обязанностей по их воспитанию и содержанию / И.В. Афанасьева // Семейное и жилищное право. — 2014. — N 5. — С. 4.

 $^{^{72}}$ Мардахаева П.Н. Лишение родительских прав, как мера семейно-правовой ответственности: дис...канд. юрид. наук: $12.00.03/\Pi$.Н. Мардахаева. — М., 2005. — С. 89.

частности из родильного дома. Так, П.Н. Мардахаева справедливо отмечает, что в случае, если мать скрылась, и материнство оказалось не установлено, то и лишение родительских прав фактически оказывается невозможным. Ученый рассматривает в качестве негативного то обстоятельство, что мать в любой момент может явиться и предъявить свои права на ребенка⁷³. Сам по себе этот факт, полагаем, должен оцениваться как положительное явление с учетом приоритета защиты интересов ребенка, обретающего семью пусть и позднее, чем он этого заслуживал. Бесспорно, условия дальнейшего соблюдения прав ребенка в этом случае должны быть взяты под контроль органов опеки и попечительства. Что касается защиты права ребенка на усыновление при невозможности установить место нахождения матери, не лишенной родительских прав, и получить ее согласие, то в данном случае, полагаем, нет необходимости в разработке специальной заочной формы лишения родительских прав, как предлагает указанный ученый. Целесообразнее представляется решать эту проблему с позиции ст. 130 СК РФ.

Для защиты детей в СК РФ предусмотрена возможность их отобрания от родителей без лишения родительских прав. Существует две самостоятельные процедуры. Во-первых, судебное отобрание, впервые названное в действующем СК РФ ограничением родительских прав (ст. 73 СК РФ). Во-вторых, существует административный порядок отобрания ребенка, находящегося в опасной ситуации, специфика которого подчеркнута в ст. 77 СК РФ термином немедленное отобрание. Между ЭТИМИ институтами существуют принципиальные различия. Ограничение родительских прав представляет собой юридический акт, порождающий изменение родительского правоотношения. Отобрание ребенка у родителей является последствием уменьшения объема их родительской правоспособности. Отобрание, как мера немедленного реагирования, не влияет на динамику родительского правоотношения. Целью его является совершение фактического действия ПО **ОИТКСИ** ребенка

⁷³ Мардахаева П.Н. Указ. соч. С. 101.

угрожающей его жизни или здоровью обстановки, а не достижение правовых последствий. При этом не важно, кто является источником угрозы — родители или лица, их заменяющие. В этой связи мы считаем беспочвенными дискуссии об отождествлении терминов ограничение и отобрание⁷⁴.

Анализ действующей редакции ст. 73 СК РФ дает основания утверждать, что ограничение родительских прав может рассматриваться не только в качестве способа защиты ребенка, но и в качестве меры ответственности родителей, если существует во взаимосвязи с лишением родительских прав — если не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав (ст. 73 СК РФ). В комментарии разработчиков СК РФ сказано, что подобного рода разъяснение предназначено как для лиц, желающих выступить в роли истца, так и для суда, рассматривающего дело по существу⁷⁵.

Так, суд, действующий согласно ст. 196 ГПК РФ в пределах исковых требований, будет оценивать обстоятельства с точки зрения возможности их квалификации в качестве оснований для лишения родительских прав, если истцом заявлено требование о лишении родительских прав. При этом формулировка не установлены в достаточной степени предполагает, что такие основания в принципе должны быть установлены судом, но суд пришел к выводу об отсутствии в них достаточной степени значимости для возложения на родителей крайней меры ответственности (как пишет А.М. Нечаева достаточной степени злостности) 76. Затем суд имеет возможность вынести решение об ограничении родительских прав. По этому поводу Г.И. Вавильченкова предлагает включить дополнение в п.12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ О порядке рассмотрения споров о воспитании детей от 27 мая 1998 г. №10 77 о том, что в анализируемом случае суд может вынести решение об ограничении родительских прав, выйдя за пределы заявленных требований.

⁷⁴ Смирновская С.И. Ограничение родительских прав по семейному законодательству Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.И Смирновская. — М., 2007. — С. 83.

 $^{^{75}}$ Комментарии к Семейному кодексу Российской Федерации / Под ред. Кузнецовой И. М. — М.: Юристь, 2002. — С. 98.

⁷⁶ Там же.

⁷⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ. — 1998. — № 7.

Целесообразность такого положения объясняется результатами анализа ученым практики судов, использующих возможность вынести решение по п.2 ст. 73 СК РФ только в случае изменения исковых требований⁷⁸. Отметим, что такое право имеется и согласно действующему законодательству согласно п.2 ст. 196 ГПК.

Кроме того, истец имеет возможность обратиться в суд с требованием ограничить родителей (одного из них) в правах, поскольку их поведение представляет опасность для ребенка по обстоятельствам, указанным в ст. 69 СК РФ. В исковом заявлении будет отмечено, что достаточных оснований для лишения родительских прав не установлено. При этом закон не дает суду возможности, оценив основания как достаточные для лишения родительских прав, выйти за пределы исковых требований и принять решение о лишении родительских прав. В случае положительного решения суда родительские права будут ограничены. Целесообразность такого пути, дающего родителям возможность для реабилитации, соответствует принципу сохранения семьи. В этой ситуации интересы ребенка защищены, т.к. производится его изъятие из опасной обстановки. Кроме того, до истечения шести месяцев орган опеки и попечительства (не зависимо от того, кем был подан иск об ограничении родительских прав) обязан предъявить иск о лишении данных родителей их прав, если они не изменят своего поведения. В интересах несовершеннолетнего орган опеки и попечительства наделен правом обратиться в суд ранее. При этом законом не определен минимальный срок, истечения которого было бы необходимо выжидать после вступления в законную силу решения об ограничении родительских прав.

Установление такой обязанности органа опеки и попечительства свидетельствует о временном характере данного вида ограничения родительских прав — оно неизбежно должно смениться прекращением семейных отношений, если родители не изменят своего поведения. В этом проявляется предупредительная функция нормы об ограничении родительских прав. И в

 $^{^{78}}$ Вавильченкова Г.И. Семейно-правовые санкции, применяемые к родителям за ненадлежащее осуществление прав и исполнение обязанностей по воспитанию детей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03/ Г.И. Вавильченкова. — М., 2008. — С.15.

этом смысле данный вид ограничения родительских прав может выступать предварительным этапом лишения родительских прав⁷⁹. Между тем неправильно было бы утверждать, что этот этап является обязательным, поскольку, волишение родительских прав возможно без предварительного первых, ограничения родительских прав, а во-вторых, потому, что в случае изменения родителями своего поведения может быть поставлен вопрос об отмене установленного ограничения. Как сказано об этом А.М. Нечаевой, ограничение родительских прав — это либо шаг к оздоровлению неблагополучной семьи, либо, наоборот, путь к полному прекращению родительских правоотношений лишения родительских прав вытекающими co всеми последствиями⁸⁰.

Важно, что перечень оснований для лишения родительских прав является исчерпывающим (ст. 69 СК РФ). Возможность ограничения родительских прав по любым иным основаниям и последующее лишение родительских прав по тем же основаниям (если родители не изменят своего поведения — п.2 ст. 73 СК РФ), вынуждало бы признать справедливость утверждения о том, что лишение родительских прав производится по основаниям, закрепленным ст. 69 СК РФ, а также вследствие любого виновного поведения родителей, если лишению родительских прав предшествовало ограничение родителей в их правах. Полагаем, что для крайней меры ответственности установление таких безграничных оснований было бы недопустимым. Не случайно в теории не является предметом дискуссии указанная характеристика перечня ст. 69 СК РФ как исчерпывающего. В этой связи должен быть сделан еще один важный вывод о том, что ограничение родительских прав, если не установлены достаточные основания для лишения родительских прав, может быть произведено только по обстоятельствам в рамках перечня ст. 69 СК РФ.

 $^{^{79}}$ Павлова И.А. Правовое положение родителей: дис....канд. юрид. наук / И.А. Павлова. — М., 1995. — С. 70

 $^{^{80}}$ Комментарии к Семейному кодексу Российской Федерации / Под ред. Кузнецовой И. М. — М.: Юристь, 2002. — С. 98.

В соответствии с абз. 1 п. 2 ст. 73 СК РФ ограничение родительских прав допускается также, если оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие). Единственным принципиальным критерием для применения данного вида ограничения родительских прав является наличие опасной обстановки (суть которой уже обсуждалась выше).

Выступая в качестве способа защиты, ограничение родительских прав не является временной санкцией и действует либо до отмены ограничения родительских прав или до совершеннолетия ребенка.

Подводя итог изложенному, отметим, что в текущий период времени назрела необходимость принятия правовых решений, направленных на достижение баланса между реализацией принципа невмешательства государства в личную жизнь семьи и совершенствованием механизмов защиты несовершеннолетних в семье при неисполнении и ненадлежащем исполнении родителями обязанностей по воспитанию и содержанию.

Литература:

- 1. Афанасьева И.В. Семейно-правовая защита интересов несовершеннолетних при неисполнении родительских обязанностей по их воспитанию и содержанию / И.В. Афанасьева // Семейное и жилищное право. 2014. N 5. С. 3-6.
- 2. Вавильченкова Г.И. Семейно-правовые санкции, применяемые к родителям за ненадлежащее осуществление прав и исполнение обязанностей по воспитанию детей в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Г.И. Вавильченкова. М., 2008. 196 с.
- 3. Виноградова Л.Н. Промежуточные результаты мониторинга исполнения ФЗ № 442 Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации / Л.Н. Виноградова. Электронный ресурс. Режим

доступа: http:// www.monitoring_socobsluzhivanie03082015/. (Дата обращения 01.10.2015).

- 4. Комментарии к Семейному кодексу Российской Федерации / Под ред. Кузнецовой И. М. М.: Юристъ, 2002. 512 с.
- 5. Мардахаева П.Н. Лишение родительских прав как мера семейноправовой ответственности: дис. ...канд юрид. наук: 12.00.03/ П.Н. Мардахаева. — М, 2005. — 189 с.
- 6. Павлова И.А. Правовое положение родителей: дис....канд. юрид. наук /И.А. Павлова. М., 1995. 190 с.
- 7. Полянина А.К. Семейно-правовая ответственность родителей за ненадлежащее исполнение обязанности по обеспечению информационной безопасности детей / А.К. Полянина// Семейное и жилищное право. 2015. $N_2 2$. С. 34-38.
- 8. Полянина А.К. Факт беременности как основание возникновения родительских обязанностей / А.К. Полянина// Семейное и жилищное право. 2012. N 1. C. 9-11.
- 9. Проблемы гражданского, семейного и жилищного законодательства (сборник статей к 100-летию со дня рождения А.И. Пергамент)/ Отв. ред. В.Н. Литовкин. М.: ОАО Издательский дом Городец, 2005. 320 с.
- 10. Резолюция регионального родительского собрания на тему: Актуальные вопросы защиты прав и интересов семьи и детей в Тюменской области 07 сентября 2015 г., г. Тюмень.
- 11. Смирновская С.И. Ограничение родительских прав по семейному законодательству Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03 / С.И. Смирновская. М., 2007. 176 с.
- 12. Турусова О.С. Семейно-правовая ответственность в Российской Федерации и зарубежных государствах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Турусова. М., 2011. 30 с.
- 13. Хазова О.А. Отобрание детей: международно-правовые аспекты/
 О.А. Хазова// Семейное и жилищное право. 2014. № 2. С. 18-22.

14. Чичерова Л.Е. Ответственность в семейном праве: вопросы теории и практики. Монография / Л.Е. Чичерова. — Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2005. — 196 с.

References

- 1. Afanas'eva I.V. Semejno-pravovaja zashhita interesov nesovershennoletnih pri neispolnenii roditel'skih objazannostej po ih vospitaniju i soderzhaniju / I.V. Afanas'eva // Semejnoe i zhilishhnoe pravo. 2014. № 5. p. 3-6. (in Russian)
- 2. Vavil'chenkova G.I. Semejno-pravovye sankcii, primenjaemye k roditeljam za nenadlezhashhee osushhestvlenie prav i ispolnenie objazannostej po vospitaniju detej v Rossijskoj Federacii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / G.I. Vavil'chenkova. M., 2008. 196 p. (in Russian)
- 3. Vinogradova L.N. Promezhutochnye rezul'taty monitoringa ispolnenija FZ № 442 Ob osnovah social'nogo obsluzhivanija grazhdan v Rossijskoj Federacii / L.N. Vinogradova. Jelektronnyj resurs. Rezhim dostupa: http://www.monitoring_socobsluzhivanie03082015/. (in Russian)
- 4. Kommentarii k Semejnomu kodeksu Rossijskoj Federacii / Pod red. Kuznecovoj I. M. M.: Jurist#, 2002. 512 p. (in Russian)
- 5. Mardahaeva P.N. Lishenie roditel'skih prav kak mera semejno-pravovoj otvetstvennosti: dis. kand jurid. nauk: 12.00.03/ P.N. Mardahaeva. M, 2005. 189 p. (in Russian)
- 6. Pavlova I.A. Pravovoe polozhenie roditelej: dis....kand. jurid. nauk /I.A. Pavlova. M., 1995. 190 p. (in Russian)
- 7. Poljanina A.K. Semejno-pravovaja otvetstvennost' roditelej za nenadlezhashhee ispolnenie objazannosti po obespecheniju informacionnoj bezopasnosti detej / A.K. Poljanina// Semejnoe i zhilishhnoe pravo. 2015. № 2. p.34-38. (*in Russian*)

- 8. Poljanina A.K. Fakt beremennosti kak osnovanie vozniknovenija roditel'skih objazannostej / A.K. Poljanina// Semejnoe i zhilishhnoe pravo. 2012. №1. p. 9-11. (*in Russian*)
- 9. Problemy grazhdanskogo, semejnogo i zhilishhnogo zakonodatel'stva (sbornik statej k 100-letiju so dnja rozhdenija A.I. Pergament)/ Otv. red. V.N. Litovkin. M.: OAO Izdatel'skij dom Gorodec, 2005. 320 p. (in Russian)
- 10. Rezoljucija regional'nogo roditel'skogo sobranija na temu: Aktual'nye voprosy zashhity prav i interesov sem'i i detej v Tjumenskoj oblasti 07 sentjabrja 2015 g., g. Tjumen'. (*in Russian*)
- 11. Smirnovskaja S.I. Ogranichenie roditel'skih prav po semejnomu zakonodatel'stvu Rossijskoj Federacii: dis. ...kand. jurid. nauk: 12.00.03 / S.I. Smirnovskaja. M., 2007. 176 p. (in Russian)
- 12. Turusova O.S. Semejno-pravovaja otvetstvennost' v Rossijskoj Federacii i zarubezhnyh gosudarstvah: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk / O.S. Turusova. M., 2011. 30 p. (in Russian)
- 13. Hazova O.A. Otobranie detej: mezhdunarodno-pravovye aspekty/ O.A. Hazova// Semejnoe i zhilishhnoe pravo. 2014. № 2. p. 18-22. (*in Russian*)
- 14. Chicherova L.E. Otvetstvennost' v semejnom prave: voprosy teorii i praktiki. Monografija / L.E. Chicherova. Rjazan': Akademija prava i upravlenija Federal'noj sluzhby ispolnenija nakazanij, 2005. 196 p. (*in Russian*)