

**Международная Объединенная Академия Наук**

# **Научные тенденции: Юриспруденция**

**Сборник научных трудов**

**по материалам  
XII международной научной конференции**

**20 марта 2018 г.**

**LJOURNAL.RU**

**Санкт-Петербург 2018**

УДК 001.1  
ББК 60

НЗ4

**Научный диалог: Юриспруденция.** Сборник научных трудов, по материалам XII международной научно-практической конференции 20 марта 2018 г. Изд. ЦНК МОАИ, 2018. - 56с.

**SPLN 001-000001-0265-JP**  
**DOI 10.18411/spc-20-03-2018**  
**IDSP 000001:spc-20-03-2018**

В сборнике научных трудов собраны материалы из различных областей научных знаний. В данном издании приведены все материалы, которые были присланы на XII международную научно-практическую конференцию **Научный диалог: Юриспруденция**

Сборник предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов.

Все материалы, размещенные в сборнике, опубликованы в авторском варианте. Редакция не вносила коррективы в научные статьи. Ответственность за информацию, размещенную в материалах на всеобщее обозрение, несут их авторы.

Информация об опубликованных статьях будет передана в систему Российского индекса научного цитирования (РИНЦ) и наукометрическую базу SPINDEX

Электронная версия сборника доступна на сайте ЦНК МНИФ «Общественная наука». Сайт центра: [conf.sciencepublic.ru](http://conf.sciencepublic.ru)

УДК 001.1  
ББК 60

**SPLN 001-000001-0265-JP**

**<http://conf.sciencepublic.ru>**

## Содержание

<b>Арскова О.Д.</b> Перспективы правового регулирования криптовалюты в Российской Федерации .....	4
<b>Гайдов Д.В.</b> Допуск граждан к участию в дорожном движении.....	6
<b>Клешнина В.Е.</b> Ограничение прав органов местного самоуправления при передаче отдельных государственных полномочий.....	10
<b>Кузнецова М.В.</b> Правовая доктрина и ее сущность .....	17
<b>Сергеева К.О.</b> Преступления, совершенные несовершеннолетними: уголовная ответственность.....	20
<b>Сергеева К.О.</b> Освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетних.....	24
<b>Стулов Ф.Н., Коряченцова С.И.</b> Особенности правового регулирования деятельности по постановке особо охраняемых природных территорий регионального значения на государственный кадастровый учет .....	26
<b>Усманов Р.Ф.</b> Предупреждение и разрешение конфликта интересов в органах внутренних дел Российской Федерации.....	31
<b>Филатова К.С.</b> Классификация межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации .....	34
<b>Хороших А.Э.</b> Сравнительный анализ классификации юридических лиц России и Соединенных Штатов Америки .....	40
<b>Черкасов Н.И.</b> Ограничения прав чиновников и политиков по законодательству Российской Федерации.....	42
<b>Шаблинский П.П.</b> Виды и причины дорожно-транспортных происшествий .....	43
<b>Шматова Е.С., Золотарева Л.И.</b> Международное сотрудничество в сфере экологии: реализация Киотского протокола и перспективы Парижского соглашения.....	45

Арскова О.Д.

**Перспективы правового регулирования криптовалюты в Российской Федерации**

*Уральский государственный юридический университет  
(Россия, Екатеринбург)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-01*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-01*

В настоящее время криптовалюты стали определенным толчком развития мирового Интернета, также они являются уникальными процессами в области информатизации, потому что в определенной степени отличаются от международных, и национальных валют, от денежных средств, которые осуществляются в электронном виде (например – безналичные переводы) – следовательно, в связи с тем, что для мирового рынка появление такого рода финансов это новшество, без сомнения, нормативно правовое регулирование, просто необходимо.

В российском законодательстве не существует четкой конструкции оборота виртуальной валюты, вследствие этого, отсутствует и определенный терминологический понятийный аппарат. Обращаясь к юридической науке, специалисты не могут рассматривать криптовалюту в полном смысле слова как легальную валюту, поскольку в соответствии со ст. 75 Конституции РФ официальной денежной единицей в стране является рубль, здесь стоит отметить и важность ст. 27 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», которая также отстраивает особое значение такой валюты как рубль, и ни один из перечисленных нормативных документов не одобряет введение и выпуск других денежных единиц. Из этого следует, что они абсолютно запрещены. В связи с такой твердостью правовой природы денежной единицы ФНС России сформулировал официальные позиции по данному вопросу в письме от 3 октября 2016 г. № ОА-18-17/1027 «Об операциях, связанных с приобретением и реализацией криптовалют с использованием валютных ценностей (иностранной валюты и внешних ценных бумаг) и (или) валюты РФ». В данном документе говорится о рисках выпуска и обращения криптовалют, содержится и дефиниция о запрете выпуска денежных суррогатов.

На текущий момент, очевидно, что сейчас любые операции с криптовалютами очень рискованны. Но в таком случае считать их противоправными и противоречащими законодательству, руководствуясь как общими принципами, так и нормами права нельзя, поскольку рутинное следование традициям и нерасторопность в принятии новелл и, как результат, разработка нормативно правовых актов, задача власти и при этом не является проблемой субъектов данного финансового рынка.

24 октября 2017 года Президент Российской Федерации Владимир Путин, поручил Центральному Банку России и правительству подготовить и сформулировать правовое регулирование криптовалют, майнинга и ICO. Определена точная дата в соответствии, с которой должны быть внесены установленные изменения в национальное законодательство – до 1 июля 2018 года.

В связи с этим представляется, что при разработке законодательного акта следует для начала определиться с содержанием основных определений в области регулирования финансовой площадки: что такое «виртуальная валюта», «цифровая закладная», «ICO-проекты», «токен», «майнер», «блокчейн», наконец, что же представляет собой «криптовалюта», и другие. Необходимо обратить особое внимание на законный и легальный механизм выпуска, а также продажи криптовалюты.

В письме ФНС России так же содержатся некоторые указания на операции с криптовалютами, которые должны осуществляться через счета резидентов, открытых в уполномоченных банках. В связи с чем, следует обратить внимание на Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле», действующие нормы которого не позволяют контролирующим органам получать информацию о проведенных операциях с виртуальными денежными средствами. Участники такой системы сверяют данные по специально сформулированным алгоритмам, содержащие зашифрованный ключ, доступ к которому есть у ограниченного круга лиц. Налоговый кодекс Российской Федерации, так же следует конкретизировать, т.е. разработать твердый порядок уплаты налогов с доходов от виртуальной валюты.

ICO (англ. Initial Coin Offering) – это особая форма привлечения инвестиций, посредством продажи инвесторам определенного количества новых единиц криптовалют, т.е. выпуск, а также реализация этой валюты для привлечения средств и создания представляющих особый интерес проектов. При разработке законопроекта о регулировании криптовалюты следует тщательно проработать способы защиты покупателей цифровых денег, поскольку на практике субъектам правоотношений доводилось сталкиваться с финансовыми пирамидами, которые как раз таки вытекали из таких «проектов».

Для продвижения и реализации криптовалюты в жизни, их выпуск сопровождается рекламными кампаниями в Интернет-портале. В связи с этим, не исключено, что помимо закона о криптовалюте, необходимо вынести вопрос о введении новелл в нормативно правовые акты о рекламе, поскольку заманчивые предложения о легком заработке на виртуальной валюте могут вводить в заблуждение некоторых субъектов правоотношений, которые легкомысленно доверяют новшествам в области финансовых перспектив.

Платежная система России, как определенная совокупность операторов, осуществляющих конкретные действия с денежными средствами, регулируется Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе». Данный нормативно правовой акт регулирует сферу оказания платежных услуг, перевода денежных средств, безналичной оплаты товаров/работ/услуг. Следовательно, при принятии и введении закона о криптовалюте, безусловно, встанет вопрос об определении статуса такой валюты в системе платежных инструментов, после чего последуют действия по изменению порядка организации и контроля деятельности субъектов национальной платежной системы.

\*\*\*

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2014, N 31, ст. 4398.
2. Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» / (с изм. и доп., вступ. в силу с 18.03.2018) // «Парламентская газета», N 131-132, 13.07.2002, «Российская газета», N 127, 13.07.2002, «Собрание законодательства РФ», 15.07.2002, N 28, ст. 2790.
3. Федеральный закон от 27.06.2011 N 161-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «О национальной платежной системе» // «Российская газета», N 139, 30.06.2011, «Парламентская газета», N 32, 01-07.07.2011, «Собрание законодательства РФ», 04.07.2011, N 27, ст. 3872.
4. Письмо Федеральной налоговой службы от 3 октября 2016 г. N ОА-18-17/1027 «Об операциях, связанных с приобретением или реализацией криптовалют с использованием валютных ценностей (иностранной валюты и внешних ценных бумаг) и (или) валюты РФ» // Текст письма официально опубликован не был.
5. Меликян А.Г., Жоглина Е.В. Факторы роста и возможности использования криптовалюты. / Меликян А.Г., Жоглина Е.В. // Студенческий: научный журнал. – № 1(21). Часть 2. Новосибирск: Изд. АНС «СибАК», 2018. – 84 с. – Электрон. версия. печ. публ. – <https://sibac.info/journal/student/21>.

**Гайдов Д.В.**

**Допуск граждан к участию в дорожном движении**

*АПУ ДПД МВД России  
(Россия, Москва)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-02*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-02*

**Аннотация**

Допуск к управлению транспортными средствами, является одним из главных инструментов обеспечения безопасности дорожного движения. Термин «допуск к управлению транспортными средствами» используется в Федеральном законе от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения», Указе Президента Российской Федерации от 15 июня 1998 № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения», а также постановлении Правительства Российской Федерации от 24 октября 2014 г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами». Вместе с тем указанный термин не имеет легальной дефиниции.

К проблеме безопасности дорожного движения приковано внимание международных организаций, государственных органов, общественных организаций, гражданского общества. Различные вопросы безопасности дорожного движения обсуждаются Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций каждые два года.

Согласно официальным данным Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации в период с 1 января 2017 года по 30 ноября 2017 года в дорожно-транспортных происшествиях в Российской Федерации пострадало 193 950 человек, 17 158 погибло.

8 января 2018 года распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 – 2024 годы. Целями Стратегии является повышение безопасности дорожного движения, а также стремление к нулевой смертности в дорожно-транспортных происшествиях к 2030 году.

К основным направлениям реализации Стратегии отнесены, изменение поведения участников дорожного движения с целью безусловного соблюдения норм и правил дорожного движения, совершенствование организационно-правовых механизмов допуска транспортных средств и их водителей к участию в дорожном движении.

Значимость допуска водителей к участию в дорожном движении обусловлено структурой системы обеспечения безопасности дорожного движения, включающую в себя подсистемы водитель – автомобиль – дорога – ситуация, где водитель выступает основным звеном системы обеспечения безопасности дорожного движения. Таким образом, вопросы подготовки водителей и их дальнейший допуск к участию в дорожном движении имеют наибольшее влияние на состояния безопасности дорожного движения.

Организации подготовки водителей транспортных средств в силу абзаца восьмого статьи 5 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» является одним из способов обеспечения безопасности дорожного движения.

В соответствии со статьей 25 (Основные положения, касающиеся допуска к управлению транспортными средствами) Федерального закона «О безопасности дорожного движения» право на управление транспортными средствами предоставляется лицам, сдавшим соответствующие экзамены, и

соответствующие определенным требованиям (абзац первый пункта 2). Экзамены проводятся уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел Российской Федерации (абзац первый пункта 3). Право на управление транспортными средствами подтверждается водительским удостоверением (пункт 4).

Постановлением Правительства Российской Федерации «О допуске к управлению транспортными средствами» утверждены Правила проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений.

Несмотря на высокую общественную значимость процедуры допуска граждан к участию в дорожном движении в качестве водителей, а также наличие множества нормативно правовых актов регламентирующих порядок его осуществления термин «допуск к управлению транспортными средствами» не имеет легальной дефиниции, а также не приводится в исследованиях, посвященных безопасности дорожного движения.

Необходимость формирования определения термина «допуск к управлению транспортными средствами» обусловлена не только теоретическим, но и практическим значением. Анализ осуществляемых государственными органами функций позволяет оценить организованность и эффективность их деятельности. Формирование понятия о структуре осуществляемой деятельности позволяет найти пути ее совершенствования и повышения эффективности.

Допуск граждан к участию в дорожном движении включает в себя деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, органов государственной власти Субъектов Российской Федерации, медицинских и образовательных организации, организации предоставляющих государственные и муниципальные услуги.

В рамках допуска граждан к участию в дорожном движении Госавтоинспекцией реализуются организационные, контрольные, экзаменационные и разрешительные полномочия.

Приведенные обстоятельства свидетельствуют о необходимости формирования цельного представления о допуске граждан к участию в дорожном движении в качестве водителей, уяснении роли подразделений Госавтоинспекции в его осуществлении, а также формирование определения термина «допуск к участию в дорожном движении».

В указанных целях необходимо рассмотреть структуру допуска граждан к участию в дорожном движении, определенную нормативными правовыми актами.

Анализ положений статьи 25 Федерального закона «О безопасности дорожного движения», Правил проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений, утвержденными постановлением Правительства от 24.10.2014 № 1097, Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, утвержденного приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 20.10.2015 № 995, а также иных нормативных правовых актов, содержащих положения о допуске граждан к участию в дорожном движении, позволяет сделать вывод, что допуск граждан к участию в дорожном движении состоит из двух этапов: обеспечивающего возможность предоставления государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений, и непосредственно предоставления государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений.

Обеспечительный процесс включает в себя:

лицензирование образовательной деятельности организаций, осуществляющих подготовку водителей автотранспортных средств (процесс лицензирования включает в себя получение заключения Госавтоинспекции о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям, а также согласование программ подготовки (переподготовки) водителей автотранспортных средств, трамваев и троллейбусов);

выдача разрешений юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям на осуществление деятельности по изготовлению бланков водительских удостоверений;

заказ, распределение, учет, хранение и расходование бланков водительских удостоверений и их распределение в подразделениях Госавтоинспекции;

проведение обязательного медицинского освидетельствования кандидатов в водители транспортных средств;

обучение водителей транспортных средств соответствующих категорий и подкатегорий;

заключение соглашений о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг;

определение соответствия условий для проведения теоретического экзамена и (или) экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством, имеющихся у организации, осуществляющей образовательную деятельность, установленным требованиям;

Приведенный перечень содержит лишь наиболее значимые мероприятия по организации допуска водителей к участию в дорожном движении, осуществляемые на этапе, предшествующему подаче гражданином заявления о предоставлении государственной услуги по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами и выдаче водительских удостоверений

На данном этапе также принимается ряд организационных решений, направленных на определение лиц, ответственных за оборот специальной продукции, необходимой для допуска водителей к участию в дорожном движении, подготовку должностных лиц подразделений Госавтоинспекции, на которых в соответствии с должностным регламентом (должностной инструкцией) возложены служебные обязанности по проведению экзаменов на право управления транспортными средствами, отвечающих предъявляемым квалификационным требованиям и другое.

Этап характеризуется широким кругом субъектов, участвующих в его осуществлении, включающий в себя органы внутренних дел Российской Федерации, органы государственной власти Субъектов Российской Федерации, медицинские и образовательные организации, организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги.

Целью данного этапа выступает обеспечение возможности надлежащего обучения кандидатов в водители, осуществления такого обучения, оформление документов необходимых для предоставления государственной услуги, изготовление необходимой бланочной продукции, подготовка и наделение компетенцией лиц, участвующих в допуске граждан к участию в дорожном движении, формирование взаимосвязей между такими лицами, в целях возможности предоставления государственной услуги.

Процесс предоставления государственной услуги включает в себя:

подачу Гражданином Российской Федерации заявления с приложением документов, необходимых для предоставления государственной услуги;

прием заявления должностным лицом органа внутренних дел Российской Федерации;



проведение должностными лицами МВД России проверок подлинности и актуальности представленных документов, а также направления соответствующих запросов;

принятие решения о допуске к экзаменам или выдаче водительского удостоверения либо об отказе в предоставлении услуги, назначение места, даты и времени проведения экзаменов;

проведение теоретического экзамена;

проведение экзамена по первоначальным навыкам управления транспортным средством;

проведение экзамена по управлению транспортным средством в условиях дорожного движения;

принятие решение о выдаче водительского удостоверения;

проверка документов, подтверждающих факт уплаты государственной пошлины;

оформление водительского удостоверения;

внесение сведений в информационные системы;

выдачу водительского удостоверения.

Данный этап характеризуется меньшим количеством участников. К ним относятся, должностные лица органов внутренних дел Российской Федерации и организации, предоставляющие государственные и муниципальные услуги.

По результатам второго этапа граждане приобретают право управления транспортными средствами, получают водительское удостоверение, сведения о гражданах, а также выданных разрешительных документах заносятся в соответствующие банки данных о гражданах, ведение которых осуществляется Полицией.

В целом допуск граждан к участию в дорожном движении в качестве водителей представляет собой деятельность государственных органов, медицинских и образовательных и иных организаций, направленную на формирование возможности подготовки водителей транспортных средств, осуществление такой подготовки, осуществления Госавтоинспекцией контрольных и экзаменационных мероприятий и оформление водительского удостоверения, подтверждающего право на управление транспортными средствами.

Подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации занимают центральное место в деятельности по допуску граждан к участию в дорожном движении в качестве водителей.

На должностных лицах Госавтоинспекции лежит обширный перечень обязанностей в сфере лицензирования образовательной деятельности, проверки соответствия условий осуществления подготовки водителей, изготовления и оборота бланочной продукции, налаживания взаимодействия с образовательными организациями и организациями осуществляющими предоставление государственных и муниципальных услуг, организации предоставления государственной услуги, проведение экзаменов у кандидатов в водители, оформления соответствующих разрешительных документов, включении информации в соответствующие банки данных.

Полагаем, что под допуском граждан к участию в дорожном движении следует понимать деятельность государственных органов и иных организации, направленная на формирование у граждан навыков вождения и безопасной эксплуатации транспортных средств, а также оформление соответствующих разрешительных документов.

---

**Клешнина В.Е.**

**Ограничение прав органов местного самоуправления при передаче отдельных государственных полномочий**

*Дальневосточный федеральный университет  
(Россия, Владивосток)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-03*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-03*

Конституция Российской Федерации предусматривает наделение отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, если такие полномочия переданы им на основе федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Положения основного закона развиты и детализированы в отдельной главе 4 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131). В данной главе дается понятие отдельных государственных полномочий, определяется порядок наделения органов местного самоуправления указанными полномочиями, их осуществление и организация государственного контроля.

Согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131 отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления, признаются полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения.

Процесс наделения отдельными государственными полномочиями предполагает наличие взаимных прав и обязанностей для субъектов, участвующих в нем. Следовательно, можно выделить следующие группы:

- права и обязанности органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- права и обязанности органов местного самоуправления.

Основным и единственным правом органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является право наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, если это не противоречит федеральным законам.

Часть 2 ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184) закрепляет 109 полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, из которых согласно ч. 6 данной статьи органы местного самоуправления не могут наделаться лишь 20 полномочиями. Следовательно, теоретически субъекты Российской Федерации могут наделить муниципалитеты отдельными государственными полномочиями в объеме, составляющем около 4/5 от общего числа их полномочий, поскольку количественных ограничений закон не предусматривает.

Обязанностями органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые вытекают из положений ст. 19 Федерального закона № 131, являются:

- 1) обязательное принятие федерального закона или закона субъекта Российской Федерации с определенным в частях 6 и 6.1 названной статьи содержанием передаваемых полномочий;
- 2) обязательная передача финансовых и материальных средств на их осуществление.

Также стоит отметить и скрытую обязанность, которую Бондарь Н.С. выявил путем анализа положений законодательства и позиции Конституционного суда Российской Федерации. Указанная обязанность предусматривает, что передаваемые полномочия должны быть связаны с решением вопросов местного значения и их наличие должно способствовать осуществлению основных функций местного самоуправления. Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 15 января 2008 года № 219-О-О указывает: «наделение органов местного самоуправления теми или иными государственными полномочиями обусловлено необходимостью создания наиболее благоприятных условий для эффективной реализации соответствующих полномочий на конкретной территории и в конкретных социально-экономических условиях». Из указанного следует, что передаваемые полномочия по своему характеру должны быть непосредственно связаны с жизнедеятельностью конкретного муниципального образования и интересами населения, учитывать потребности и возможности их реализации органами местного самоуправления. Тем самым, это будет способствовать эффективной реализации государственных полномочий, не нарушая саму природу местного самоуправления и не создавая трудностей органам местного самоуправления при их исполнении. Опираясь на идею Бондаря Н.С. важно отметить, что передаваемые полномочия могут быть связаны с решением вопросов местного значения, но не должны заменять либо дублировать существующие вопросы местного значения. Государственные полномочия должны находиться за рамками вопросов местного значения, поскольку недопустимо наделение органов местного самоуправления их же собственными полномочиями, как полномочиями государственными. К тому же ст. 19 Федерального закона № 131 прямо предусматривает, что отдельные государственные полномочия – это полномочия органов местного самоуправления по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения. По своей природе местное самоуправление является относительно самостоятельной формой народовластия, уровнем публичной власти, организационно и компетенционно обособленным от государственной власти. В качестве примера отдельных государственных полномочий можно привести полномочия по вопросам организации проведения на территории субъекта Российской Федерации мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных. Указанные полномочия являются полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации. На практике указанные полномочия часто передается органам местного самоуправления. Так, законом Приморского края от 29.02.2014 № 427-КЗ органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Приморского края наделяются указанными отдельными государственными полномочиями Приморского края. В то время как ст. 15 и 16 Федерального закона № 131 данные вопросы не предусмотрены, то есть не являются вопросами местного значения. Однако передаются органам местного самоуправления с целью их эффективной реализации на территории конкретного муниципального образования. Другой пример, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Краснодарского края наделяются

отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по формированию и утверждению списков граждан Российской Федерации, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера на территории Краснодарского края в соответствии с законом Краснодарского края от 10.04.2017 № 3597-КЗ. Указанные полномочия можно назвать косвенно связанными с вопросами местного значения, которые предусмотрены в ст. 15 (пункт 21) и 16 (пункт 28) Федерального закона № 131. Если кратко их сформулировать, то получаются вопрос организации и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района (городского округа) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, опираясь на приведенные примеры можно утверждать, что отдельные государственные полномочия не могут относиться к вопросам местного значения, однако могут иметь связь с ними, либо вовсе являться самостоятельными по отношению к вопросам местного значения.

Вторую группу составляют права и обязанности органов местного самоуправления, возникающие при передаче отдельных государственных полномочий.

Анализ статей 19 и 20 Федерального закона № 131 приводит к неоднозначному мнению по вопросу существования прав органов местного самоуправления в момент передачи. По сути, при наделении отдельными государственными полномочиями органы местного самоуправления не имеют никаких прав, так как они просто принимают определенные полномочия. В данном случае можно сказать, что это обязанность органов местного самоуправления.

В то же время на стадии осуществления отдельных государственных полномочий органы местного самоуправления имеют определенные в законе права. К их числу можно отнести следующие положения анализируемых статей 19 и 20 Федерального закона № 131:

- 1) право использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий;
- 2) право на осуществление отдельных государственных полномочий за счет субвенций переданных органам местного самоуправления;
- 3) право на осуществление отдельных государственных полномочий связанных с решением вопросов местного значения с точки зрения Бондаря Н.С. и приведенных ранее доводов. Указанное и вышеназванное права являются противоположными (корреспондирующими) обязанностям органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- 4) право на отказ от осуществления переданных отдельных государственных полномочий в случае, предусмотренном в законе.

Обязанности органов местного самоуправления являются корреспондирующими правам органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выражаются в следующем:

- 1) обязательное принятие переданных отдельных государственных полномочий.
- 2) обязательное целевое использование переданных для исполнения отдельных государственных полномочий материальных и финансовых средств. Данная обязанность прямо не предусмотрена, однако, исходя из анализа ч. 3 ст. 20 и ч. 1 ст. 21 данного закона следует, что материальные и финансовые средства предоставляются на определенные цели.

Таким образом, проанализировав существующие на сегодняшний день права и обязанности, можно констатировать тот факт, что право на осуществление отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления превращается в обязанность. По сути, не существует возможности органам местного самоуправления решать вопрос о целесообразности принятия определенных государственных полномочий, способности их реализации на местном уровне. Отсутствие такой возможности порождает более серьезные проблемы: ограничение прав органов местного самоуправления на решение собственных вопросов, чрезмерную активность органов государственной власти субъектов РФ при передаче отдельных государственных полномочий. Все это может привести к утрате института местного самоуправления. Данной позиции придерживается и Васильева В.И., которая считает, что важно следить за тем и добиваться того, чтобы «государственные полномочия добровольно исполнялись не в ущерб решению вопросов местного значения, поскольку в противном случае может быть потерян социальный смысл существования и функционирования самого института местного самоуправления».

В связи с вышесказанным возникает вопрос, а не ограничиваются ли права органов местного самоуправления при наделении их отдельными государственными полномочиями? Для решения данного вопроса следует обратиться к законодательству.

В соответствии со ст. 133 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Вместе с тем в силу ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное положение корреспондирует с нормой ч. 3 ст. 3 Федерального закон № 131 определяющей, что установленные Конституцией Российской Федерации и данным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены только федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

При этом, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, «публичные интересы, перечисленные в статье 55 Конституции Российской Федерации, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей», в том числе прав и законных интересов других лиц и не затрагивают само существо конституционного права.

Таким образом, запрет на ограничение прав местного самоуправления не абсолютный, ограничение прав допустимо, но только при определенных условиях.

Рассматривая положения ст. 19 и 20 Федерального закона № 131 мы не встретим прямо предусмотренного ограничения прав органов местного самоуправления. Однако анализируя их можно выявить такие ограничения.

Во-первых, органы местного самоуправления имеют ограничение права на добровольное согласие принять передаваемые полномочия, на учет их мнения о целесообразности передачи и возможности органов местного самоуправления осуществлять данные полномочия не в ущерб собственным интересам.

Из смысла закона следует, что переданные государственные полномочия подлежат обязательному принятию органами местного самоуправления. Таким образом, возникает вопрос, а можно ли вообще считать осуществление отдельных

государственных полномочий правом или это все-таки обязанность органов местного самоуправления? Если рассматривать практику передачи отдельных государственных полномочий, то можно найти значительное количество законов субъектов РФ о наделении муниципалитетов полномочиями. И это не удивительно, поскольку в Федеральном законе № 131 не предусмотрено количественных ограничений полномочий, подлежащих передаче. На практике отдельные государственные полномочия из «отдельных» превращаются в основные и преобладают в общем объеме полномочий органов муниципальной власти. Таким образом, можно сделать вывод о фактическом превалировании значимости государственных задач над вопросами местного значения в компетенции муниципалитетов.

Во-вторых, выявленное ограничение порождает более серьезные проблемы. Органы местного самоуправления затрачивают местный бюджет, поскольку субсидии, переданные на осуществление отдельных государственных полномочий, зачастую недостаточны для выполнения указанных полномочий.

Таким образом, средства, предназначенные для целей местного значения, начинают уходить на государственные. В результате права местного самоуправления, в частности право на решение задач местного значения за счет местного бюджета, ограничиваются.

Вышеназванные суждения подтверждает судебная практика.

Так, в апелляционном определении от 30.09.2017 № 33-2468 Костромского областного суда содержится мнение суда о том, что отсутствие передачи материальных средств для исполнения отдельных государственных полномочий не свидетельствует об отсутствии обязанности их исполнения. Верховный суд Республики Карелия в апелляционном определении от 26.05.2017 № 33-1822/2017 посчитал, что довод администрации муниципального района о недостаточности выделенной субвенции, позволяющей приобрести только шесть квартир для предоставления по договору специализированного найма, не являются основанием для предоставления отсрочки исполнения решения. В то же время Арбитражный суд Приморского края в решении от 06.06.2017 по делу А51-10425/2017 посчитал, что отсутствие финансирования в необходимом объеме ущемляет права муниципального образования.

Вывод, который следует из данного анализа, подтверждает довод о том, что ограничение прав местного самоуправления при наделении отдельными государственными полномочиями существуют.

Однако хотелось бы подробнее остановиться на праве органов местного самоуправления на отказ от исполнения отдельных государственных полномочий.

В соответствии с ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 131 основанием для отказа от исполнения отдельных государственных полномочий является признанное в судебном порядке несоответствие федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, иных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления указанными полномочиями, требованиям, предусмотренным ст. 19 Федерального закона № 131.

На сегодняшний день такое несоответствие признается в процессе производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и регулируется главой 21 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Таким образом, рассматриваемое право прямо предусмотрено в законодательстве Российской Федерации, принадлежит органам местного самоуправления и не может быть ограничено со стороны органов государственной власти.

Судебная практика в рамках рассматриваемого вопроса не совсем многообразна. Однако и в 2017 году проблема несоответствия акта, наделяющего органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, остается актуальной.

Так, Верховный Суд Российской Федерации в апелляционном определении от 22.11.2017 № 9-АПГ17-21 оставил в силе решения суда первой инстанции, признавшего недействующим пункты постановления Правительства Нижегородской области, которым органы местного самоуправления наделялись полномочиями в сфере обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах. Поскольку указанные полномочия являются государственными полномочиями и должны быть переданы посредством принятия закона субъекта Российской Федерации, а не путем принятия постановления высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а кроме того, на осуществление указанных государственных полномочий не предусмотрены субвенции местным бюджетам. В указанном случае за защитой своих прав обратилась администрация муниципального образования, и ее требования были удовлетворены. Следовательно, орган местного самоуправления использовал свое право на отказ от исполнения отдельных государственных полномочий.

Еще одним апелляционным определением Верховного Суда Российской Федерации от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3 оставлено в силе решение Верховного суда республики, которым признан недействительным закон субъекта Российской Федерации о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по представлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Судом установлено, что указанные полномочия не являются отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации и потому закон субъекта Российской Федерации издан с превышением полномочий, так как вопрос предоставления земельных участков уже урегулирован федеральным законом.

Приведенная судебная практика помогает поставить точку в вопросе и констатировать факт наличия полного и неограниченного права органов местного самоуправления на отказ от исполнения отдельных государственных полномочий.

Подводя итог, следует отметить, что анализ законодательства и судебной практики позволил разобраться в правах и обязанностях органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления; выявить ограничения указанных прав, а также обратить внимание на существующие проблемы.

\*\*\*

1. Нормативно-правовые акты и другие официальные документы
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823. (с посл. изм. и доп. от 28.12.2017).
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10. Ст. 1391. (с посл. изм. и доп. от 28.12.2017).
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005. (с посл. изм. и доп. от 29.12.2017).
6. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. (с посл. изм. и доп. от 29.12.2017).
7. О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Приморского края по организации проведения мероприятий по предупреждению и ликвидации болезней животных, их лечению, отлову и содержанию безнадзорных животных, защите населения от болезней, общих для человека и животных: закон Приморского края от 30.01.2017 № 472-КЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
8. О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Краснодарского края отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по формированию и утверждению списков граждан российской федерации, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера на территории

- Краснодарского края, и членов семей граждан Российской Федерации, погибших (умерших) в результате этих чрезвычайных ситуаций: закон Краснодарского края от 10.04.2017 № 3597-КЗ. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kubzsk.ru/kodeksdb/noframe/law?d&nd=462537514&nh=5&spack=110listid%3D01000000100%26listpos%3D11%26lsz%3D3626%26nd%3D921000088%26nh%3D0%26prevdoc%3D921003960%26>. – Загл. с экрана.
9. Аносов, Д.А. Проблемы определения порядка наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / Д.А. Аносов // Концепция развития института прав человека в условиях глобализации современного права и политики материалы ежегодн. научн.-практич. конф. препод., сотрудрн. и магистр.юридического факультета ВСГУГУ, 2016. Улан – Удэ: Восточно-Сибирский университет технологий и управления, 2016. С. 62-71.
  10. Бабичев, И.В. Комментарий к федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / И.В. Бабичев, Е.С. Шугрина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 269 с.
  11. Васильева, В.И. О функциональном назначении местного самоуправления / В.И. Васильева // Журнал российского права. 2007. N 7. С. 13-23.
  12. Гадельшина, Л.И. Содержание принципа передачи финансовых средств органам местного самоуправления, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий / Л.И. Гадельшина // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 1. С. 35-38.
  13. Дитятковский, М.Ю. Обязательность передачи органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий / М.Ю. Дитятковский // Омский научный вестник. 2007. № 5 (59). С. 61-65.
  14. Дитятковский, М.Ю. Порядок осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / М.Ю. Дитятковский // Современное право. 2007. № 2. С. 26-29.
  15. Зайнутдинов, М.Н. Некоторые вопросы совершенствования реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / М.Н. Зайнутдинов // Бизнес в законе. 2011. № 2. С. 11-13.
  16. Иссен, Ю.А. Проблемы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями / Ю.А. Иссен, Н.С. Шашина // Модернизация российской экономики. Прогнозы и реальность: материалы II междунар. научн.-практич. конференции. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский академический университет. 2016. С. 153-159.
  17. Казаков, В.В. Отдельные организационно-правовые вопросы финансового обеспечения в реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий / В.В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 365. С. 101-107.
  18. Муниципальное право Российской Федерации. В 2 ч.: учебник для бакалавров и магистров / под ред. Н.С. Бондаря. 5-е изд. М.: Издательство Юрайт, 2017. 356 с.
  19. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Главы городского округа Самара на нарушение конституционных прав на местное самоуправление абзацем третьим пункта 10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»: определение Конституционного суда РФ от 15 января 2008 года № 219-О-О. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
  20. По жалобе гражданина Филиппова Сергея Анатольевича на нарушение его конституционных прав статьями 106, 110 и 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2017 г. № 1538-О. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71669120/#ixzz55YGUNW5>. – Загл. с экрана.
  21. По апелляционной жалобе Правительства Нижегородской области на решение Нижегородского областного суда от 18 июля 2017 года: апелляционное определение Верховного суда РФ от 22.11.2017 № 9-АПГ17-21. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
  22. По апелляционной жалобе Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики на решение Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 28 июля 2017 года: апелляционное определение Верховного суда РФ от 15.11.2017 № 30-АПГ17-3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
  23. По апелляционной жалобе главы Солигаличского муниципального района Костромской области на решение Чухломского районного суда Костромской области от 22 августа 2017 года: апелляционное определение Костромского областного суда от 30.09.2017 по делу № 33-2468. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
  24. По исковому заявлению Администрации Партизанского городского округа о взыскании с Российской Федерации за счет казны Российской Федерации 1 601 556 руб. для предоставления социальной выплаты: решение Арбитражного суда Приморского края от 06.06.2017 по делу А51-10425/2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).
  25. По частной жалобе администрации Пудожского муниципального района РК на определение Пудожского районного суда РК от 30 марта 2017 года об отказе в предоставлении отсрочки исполнения решения суда: апелляционное определение Верховного суда Республики Карелия от 26.05.2017 по делу № 33-1822/2017. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru).



**Кузнецова М.В.****Правовая доктрина и ее сущность***Российский государственный университет правосудия  
Восточно-Сибирский филиал  
(Россия, Иркутск)**doi:10.18411/spc-20-03-2018-04**idsp: 000001:spc-20-03-2018-04*

В отечественной и зарубежной правовой науке по настоящее время не сформировалось единого, признаваемого всеми учёными мнения о природе, значении и месте правовой доктрины в правовой системе общества. И.Ю. Богдановская заметила, что «во многих правовых системах вопрос о том, является ли доктрина источником права, ещё более спорен, чем вопрос о признании его источником судебной практики». Французский компаративист Рене Давид замечает: «В течение длительного времени доктрина была основным источником права в романо-германской правовой семье; именно в университетах были главным образом выработаны в период XIII-XIX веков основные принципы права. И лишь относительно недавно с победой идеей демократии и кодификации первенство доктрины было заменено первенством закона...можно установить подлинное значение доктрины вопреки часто встречающимся упрощенческим формулам, согласно которым она не является источником права». Правовая доктрина приобрела характер источника права во времена древних римлян (с третьего века до нашей эры до гибели Византии, восточной римской империи в 1454 году под натиском мусульман).

Правовая доктрина — в некоторых странах это положения работ известных ученых, используемые в случае пробела в законодательстве. По общему правилу любая доктрина делится на официальную, создаваемую на национальном уровне или наднациональном (например - экспертные заключения), и научную, создаваемую в университетах и иных профессорских объединениях. Правовая доктрина, как правило, подкреплена авторитетом традиции. Правовая доктрина — считалась и считается в течение длительного времени характерным источником права для англо-саксонской правовой семьи.

Например, в Великобритании к мнениям наиболее известных учёных-юристов (главным образом прошлого), обращаются в случае, когда пробел в праве не может быть заполнен статусом или судебным прецедентом. Такими доктринами являются, например, труды Блэкстона («Комментарии законов Англии», 1765), Коука («Правовые институты Англии», 1628), Фостера («Решения королевских судов», 1763), а также различные труды Дж. Локка, Дж. Милля, Э. Берка, А. Дайси и др.

В романо-германской правовой семье правовая доктрина потеряла своё былое правовое значение. Например, в Российской Федерации источником права она не признаётся. В то же время компетентные научные труды, толкование законодательства (к примеру, научные комментарии Конституции, федеральных законов) могут являться своего рода вспомогательными началами для должностных лиц и государственных органов, применяющих нормы права. А.А. Васильев считает, что решение вопроса о природе и месте правовой доктрины в системе источников права предопределяется пониманием категории «источник права», соотношением источника права и внешней формы права. Правовая доктрина как наука или господствующие в обществе представления о праве обладает следующими чертами источника права: это теория или совокупность знаний, представлений о праве данного общества, содержания отдельных правовых норм, конкретных способах решения юридических казусов. Необходимость существования правовой доктрины предопределяется общественными потребностями в стабильности и порядке отношений между людьми. В способности правовой доктрины

удовлетворять человеческие потребности в правовом регулировании общественных отношений проявляется ее социальная ценность.

Правовая доктрина имеет объективированную форму в виде письменных комментариев, учебников, пособий и т. п. или устных мнений, высказываемых учеными в суде. Правовая доктрина – неписанный источник права, который обнаруживает себя в непосредственном действии права – при формировании нормативного регулятора и воплощении его в жизнь. Так, правовой системе Великобритании с восемнадцатого столетия известен «Комментарий к английским законам» Блэкстона. В устной форме правовая доктрина широко использовалась в римском частном праве классического периода, когда претор разрешал спор, основываясь на мнении, которое высказывал приглашенный в разбирательство авторитетный и уважаемый юрист. Правовая доктрина создается учеными-юристами. Научные представления о праве формируются в результате проведенных исследований, направленных на познание сущности правовых явлений и практическое совершенствование права.

Для того чтобы стать источником права, правовая доктрина должна быть признана обязательной для правоприменительных органов официально в нормативно-правовых актах. Придание той или иной правовой концепции юридической обязательности определяется ее научным авторитетом среди ученых и практиков. Например, в 426 году в Римской империи был принят Закон о цитировании – *Lex citationis*. Данным законом предписывалось считать источниками права труды пяти римских юристов (Папиниана, Павла, Гая, Ульпиана и Модестина). В Англии, напротив, в Средние века за правовой доктриной утвердился статус источника права благодаря деятельности судов. Таким образом, применение правовой доктрины при разрешении юридического дела в конечном счете зависит от воли суда или другого правоприменительного органа. В связи с этим, отмечает А.А. Васильев, правовая доктрина обладает следующей особенностью: получив объективную форму, она отрывается от ее создателя и не может быть изменена. Даже если в последующем автор доктрины пересмотрел свои взгляды, это не скажется на ее применении судами. В России по традиции законодательством и наукой правовая доктрина не признается источником права.

Правовая доктрина включает в себя не только научно доказанные и достоверные знания о праве, но и вероятностные суждения, не обладающие свойствами истинности и обоснованности. Иными словами, правовая доктрина, будучи результатом мыслительной деятельности человека, носит идеологический характер и нередко выражает те или иные идеалы, ценности. Например, советская правовая доктрина, опираясь на не установленную научным образом закономерность смены капитализма социализмом, создала образ идеального общества, в котором государство и право отомрут, а отношения будут упорядочиваться правилами коммунистического общежития.

Правовая доктрина выражает интересы тех или иных слоев общества. Так, концепция естественных прав человека, общественного договора возникла в недрах зарождавшегося в Европе класса буржуазии – торговцев, промышленников, банкиров, инициатива которых сковывалась феодальными порядками неравноправия сословий и королевским абсолютизмом. Советское право первоначально открыто называлось правом класса трудящихся, а позднее стало именоваться общенародным правом. Та или иная правовая доктрина может быть использована для оправдания противоречащих конституционному порядку действий государственных органов.

Правовая доктрина является основным и первичным источником права. Официально признаваемая в данном обществе правовая доктрина пронизывает правовую систему, механизм правового регулирования. Законодательство является отражением господствующих в данном социуме представлений о сущности и

назначении права в обществе. Правовая доктрина наполняет содержанием юридическое образование и формирует правосознание как профессиональных юристов, так и граждан. Правовая доктрина имеет регулятивный характер и юридическое значение, когда является частью правового сознания субъекта. В период становления советского государства и права в России после революции 1917 года источником права официально признавалось революционное правосознание суда, основанное на идеологии большевиков. К сожалению, в юридической литературе распространен узкий, формально-юридический подход к пониманию правовой доктрины. В данном значении роль правовой доктрины сводится к производному, вторичному источнику права, к которому обращаются правоприменительные органы для правильного выбора правовых норм, установления их содержания и (или) восполнения пробелов в праве. Кроме того, в таком понимании правовая доктрина не может противоречить иным источникам права и, прежде всего, нормативно-правовым актам. Но такие утверждения противоречат правовой действительности. Конституционный суд РФ в своих решениях нередко признает тот или иной нормативно-правовой акт не соответствующим Конституции РФ, формально основываясь на положениях Конституции, но реально руководствуется официально признаваемыми в России представлениями о праве и справедливости.

С учетом названных признаков, как полагает А.А. Васильев, правовая доктрина может быть определена как система идей о праве, признаваемых в качестве обязательных официально государством или юридической практикой в силу их авторитета и общепринятости, выражающих определенные социальные интересы, определяющих содержание и функционирование правовой системы и непосредственно воздействующих на волю и сознание субъектов права.

Признание правовой доктрины в качестве источника права обуславливается следующими причинами. Во-первых, формальная определенность правовой доктрины достигается с помощью письменной формы выражения произведений юристов и известности доктрины среди профессиональных юристов и субъектов права. Во-вторых, общеобязательность правовой доктрины вытекает из авторитетности, уважения к ученым-юристам в обществе, а также общепринятости и общепризнанности работ правоведов в юридическом корпусе и обществе. Наконец, реализация правовой доктрины обеспечивается государственным санкционированием в нормативно-правовых актах или судебной практике, хотя правовая доктрина может действовать *de facto* без одобрения официальными органами.

Формами выражения правовой доктрины выступают:

принципы права как основополагающие идеи, выражающие сущность и назначение права и пронизывающие процесс формирования и реализации права (принцип равноправия, справедливости, законности, гуманизма, ответственности за вину и др.) ;

доктринальное (научное) толкование правовых норм ;

определения юридических понятий и категорий – вина, ответственность, договор, имущество, семья и прочие, необходимые для единообразного понимания и применения права на практике;

юридические конструкции, отражающие закономерности, логику организации правовой материи.

Социальное назначение правовой доктрины как источника права раскрывается в том, что:

- во-первых, с помощью правовой доктрины восполняются пробелы в действующем позитивном праве, устраняются противоречия между правовыми нормами. Кроме того, доктрина обеспечивает толкование права;

- во-вторых, правовая доктрина как система представлений и ценностей воздействует на сознание и волю всех субъектов правовой деятельности, начиная с правотворцев и правоприменителей и заканчивая субъектами правоотношений;
- в-третьих, правовая доктрина может быть источником, в котором содержатся сведения об древних обычаях и законах того или иного народа. Так, трактаты римских и английских юристов применялись судами не только в силу их авторитетности, но и благодаря тому, что в них приводились тексты обычаев.

Таким образом, полагает А.А. Васильев, правовая доктрина представляет собой систему представлений о праве, которые признаются обязательными государством в силу их авторитета, общепринятости и способности упорядочивать отношения в обществе. Кроме того, правовая доктрина должна быть признана в качестве источника права в силу: пробелов в праве, противоречивости и неопределенности правовых норм, фактического применения ее в практике государственными органами, а также в связи с ее достоинствами – убедительностью, достоверностью, гибкостью, индивидуальностью и др. Фактическая обязательность правовой доктрины должна быть закреплена в соответствующих нормативно-правовых актах РФ. В таком акте необходимо раскрыть понятие правовой доктрины, определить условия ее действия (возможный круг авторитетных работ, применение общего мнения юристов), установить место правовой доктрины в иерархии источников права и способы устранения коллизий между доктриной и другими источниками права.

\*\*\*

1. Богдановская И.Ю. Понятие источника права в правовой доктрине стран «общего права» // Право и политика. - 2007. - № 1. - С. 68-73.
2. Васильев А.А. Правовая доктрина – источник российского права: теоретические вопросы. Теория государства и права. ЕврАзЮж № 7 (14) 2009
3. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Les grands systemes de droit contemporains. Международные отношения. – М. 2009.
4. Малиновский А.А. Доктрина как источник уголовного права (сравнительно-правовые аспекты) // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2009. – №1. – С.3-6.

**Сергеева К.О.**

**Преступления, совершенные несовершеннолетними: уголовная ответственность**

*Магистрант ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина»  
(Россия, Сыктывкар)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-05*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-05*

#### **Аннотация**

Автором в данной статье проанализировано законодательство, регламентирующие условия привлечения несовершеннолетних к уголовной ответственности за совершенные ими преступления.

**Ключевые слова:** уголовная ответственность, несовершеннолетний, преступление, уголовное право, УК РФ.

#### **Abstract**

The author of this article analyzes the legislation regulating the conditions of bringing minors to criminal responsibility for their crimes

**Keywords:** criminal liability, juvenile, crime, criminal law, criminal code.

В настоящее время в обществе существует много различных проблем, но преступность несовершеннолетних является одной из самых важных и серьезных проблем современности. Для подтверждения данных слов обратимся к статистическим данным. Согласно отчета Судебного департамента при Верховном суде РФ мы можем наблюдать тенденцию к росту числа преступлений, совершенных несовершеннолетними: в 2014г. число осужденных несовершеннолетних было равно 23586 человек, в 2015г. – 22816, в 2016 году – 23912 несовершеннолетних лиц [5].

Анализируя данные статистики можно с уверенностью сказать, что несмотря на постоянное реформирование уголовного законодательства, в отношении несовершеннолетних оно остается не достаточно эффективным, а, следовательно, прямые цели наказания не выполняются.

В формате одной статьи невозможно полноценно исследовать все проблемы в рассматриваемой области, но все же мы постараемся не только исследовать их, но и предложить пути решения некоторых из них.

В первую очередь необходимо отметить то, что основной проблемой является непосредственно возраст наступления уголовной ответственности. Обратимся к определению понятия «несовершеннолетний» данное в уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ).

Статья 87 в части 1 УК РФ указывает на то, что лица, которым на момент совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцать лет, являются несовершеннолетними [1].

Таким образом, законодатель закрепляет низший и высший уровень возраста для признания лица несовершеннолетним. Но не за все преступления уголовная ответственность наступает с четырнадцати лет, только за отдельные составы преступлений, которые перечисляются законодателем в статье 20 УК РФ в части 2. К ним законодатель относит убийство, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, изнасилование, кража, грабеж, разбой, вымогательство, неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения и др.

За преступления, которые не вошли в данный перечень уголовная отвлечённость наступает с шестнадцатилетнего возраста.

Закрепление законодателем границ возраста, с которого наступает уголовная ответственность за совершенные преступления, подразумевает собой то, что на момент совершения преступления в указанном возрасте несовершеннолетний в состоянии оценить свои действия, то какой характер они носят и ту общественную опасность, которую может причинить подросток своими противоправными действиями.

Если подросток не понимает и не осознает реальную опасность от своих противоправных действий, то законом он освобождается от уголовной ответственности (ч. 3 ст. 20 УК РФ). В данном случае для установления того, что ребенок не может осознавать последствия своих противоправных действий, проводится судебно-психологическая экспертиза для компетентного исследования личности подростка и вынесения заключения о том, что несовершеннолетний имеет признаки отставания в психическом развитии [3, с. 42]. Если же экспертиза покажет обратное, то по данному основанию несовершеннолетний не может быть освобожден от уголовной ответственности и в случае признания судом его виновности должен понести наказание.

Необходимо обратить внимание на то, что в зарубежной практике присутствует закрепление наступления уголовной ответственности с возраста двенадцати лет. Многие отечественные ученые и практика выступают с предложением о том, что необходимо брать пример с зарубежного законодательства и установить возраст уголовной ответственности с 12 лет. Данный вопрос по нашему мнению достаточно спорен и не имеет достаточного обоснования.

Объяснением этому является то, что российский законодатель, закрепляя в Уголовном кодексе РФ различные составы преступлений, с которых ответственность наступает с четырнадцатилетнего возраста (таких более 20) исходил из того, что лицо, достигшее указанного возраста, в полной мере может осознавать опасность своих преступных действий и отказаться от их совершения, чего нельзя сказать о двенадцатилетнем ребёнке. Если конечно, ребенок не имеет отставаний в психическом развитии как мы указывали выше.

Но, к сожалению не все так идеально. В данном случае устанавливая конкретные рамки возраста, с которого возможно привлечение к уголовной ответственности, законодателем не учтены индивидуальные особенности детей, их развития как личности. Таким образом, данные границы являются юридической фикцией.

Необходимо обратить внимание на то, что каждый ребенок развивается по-разному, созревание психики не происходит у всех одинаково. Следовательно, фактический уровень развития у подростков-одногодков может быть абсолютно разным.

Таким образом, для исключения данного пробела необходимо вопрос возраста уголовной ответственности определять с точки зрения календарно-возрастной.

Но некоторые исследователи, указывают на то, что если несовершеннолетний не имеет отклонений в развитии он четко понимает последствия своего поведения, а, следовательно, может в полной мере себя контролировать себя [2]. К двенадцатилетнему возрасту у подростков уже достаточно сформированы моральные понятия, а также и основные «нельзя»: нельзя убивать, воровать, насилловать и т.д. Но все согласно, нашего мнения, понижение возраста уголовной ответственности до 12 лет не представляется гуманным.

Для уменьшения подростковой преступности среди детей в возрасте от 12-14 лет необходимо не понижать уголовный возраст, а повышать правовую грамотность школьников, прививать моральные устои и проводить профилактику преступности и безнадзорности среди детей, а также усилить административную ответственность родителей за отсутствие должного внимания и воспитания ребенка.

Следующая проблема заключается в том, что виды наказаний, которые можно применить к несовершеннолетнему, ограничены. К несовершеннолетним могут быть применены только следующие виды наказания: штраф; лишение права заниматься определенной деятельностью; обязательные работы; исправительные работы; ограничение свободы; лишение свободы на определенный срок (ст. 88 УК РФ). Список является исчерпывающим.

На наш взгляд данный перечень является не корректным. Объяснением этому служит то, что применение ареста и обязательных работ в РФ на практике отсутствует. Штраф как наказание в отношении несовершеннолетнего достаточно проблемно исполнить на практике, так как чаще всего в данном случае подросток не является платежеспособным и оплату штрафа производят его родители (опекуны). Следовательно, из наказаний остается только лишение свободы и исправительные работы [4].

В случае применения к несовершеннолетнему наказания в виде лишения свободы, оно может быть назначено только на срок не превышающим десяти лет и должен быть отбыт в воспитательной колонии. На усмотрение суда остается вопрос замены реального срока, условным, в том случае, если суд решит, что несовершеннолетней может исправиться, и не отбывая реальный срок.

Обратимся к статистическим данным. Так согласно, отчету Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2017 году лишение свободы на определенный срок было назначено 3844 несовершеннолетним, исправительные работы – 316 несовершеннолетним, обязательные работы – 5681 несовершеннолетним, штраф (как

основной вид наказания) – 2506 несовершеннолетним, условное осуждение к лишению свободы – 9818 несовершеннолетним [7].

Необходимо обратить внимание на то, что многие статьи УК РФ не закрепляют альтернативных наказаний. Примером этому служит статья 119 УК РФ. Анализируя данную статью мы видим то, что за угрозу убийством может быть назначены только следующие виды наказаний: арест или ограничение свободы. Но арест на практике не применяется, а ограничение свободы к несовершеннолетнему не может быть применено. Следовательно, в отношении несовершеннолетнего судом может быть принято решение только о лишении свободы. Возможно, конечно, заменить реальный срок отбывания наказания условным, но от данного решения тяжесть наказания изменится незначительно.

Следовательно, необходимость расширения перечня наказаний, которые могут быть применены к несовершеннолетним очевидна. Необходимо дополнить перечень, включив него и такой вид наказания, как ограничение свободы.

При рассмотрении темы об уголовной ответственности несовершеннолетних необходимо также рассмотреть вопросы применения к несовершеннолетним мер воспитательного воздействия. Природа данных мер значительно отличается от уголовной ответственности. Первый пробел в данном вопросе, это отсутствие законодательного закрепления понятия меры воспитательного воздействия. Следовательно, необходимо закрепить данное определение законодательно.

Далее рассмотрим цели, с которыми применяются данные меры. Нами при анализе научной и исследовательской литературы, а также уголовного законодательства выделена основная цель мер воспитательного воздействия – это исправление несовершеннолетнего нарушителя. Следовательно, цель данных мер воспроизводит одну из целей наказания [5].

Следовательно, и помещение подростка в специализированное воспитательное учреждение и привлечение к такому виду наказания как лишение свободы подразумевают под собой одну и ту же цель. Следовательно, лишение свободы является излишним видом наказания, применяемых к несовершеннолетнему правонарушителю.

Но, все же цели применения различны у принудительных мер, у наказания и у уголовной ответственности, не смотря на их близость.

Анализируя меры принудительного характера мы видим то, что основной является воспитательное воздействие. То есть, данные меры не имеют своим назначением исправление несовершеннолетнего, они направлены на его воспитание. Следовательно, речь идет о корректировке полученного ранее воспитания несовершеннолетним: восполнение пробелов, имеющих в его воспитании, корректировки моральных ценностей, развитию положительных качеств личности, социализации, понимании уголовного закона и ответственности, устойчивость к негативному влиянию [6].

Необходимо отметить то, что перечень принудительных мер воспитательного воздействия недостаточен. Примером этому служит то, что необходимо заменить формулировку о передаче ребенка родителям (лицам их замещающих) на «возложение на несовершеннолетнего обязанности строгого исполнения требований родителей либо лиц их заменяющих» под угрозой назначения реального наказания в случае неисполнения. Это будет более действенным способом воздействия.

Также необходимо конкретизировать меру наложения ограничения досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего. Здесь необходимо не только закрепить запрет на посещение различных развлечений, но и другие воспитательные запреты. Но данные запреты должны не нарушать прав несовершеннолетнего, а оказывать действенное влияние на формирование достойного поведения правонарушителя-подростка.

Таким образом, можно подвести итог, что институт уголовной ответственности несовершеннолетних правонарушителей нуждается в доработке и устранение всех существующих пробелов. Только в этом случае, наказание в отношении несовершеннолетних будет эффективным и выполнять полноценно свои цели.

\*\*\*

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
2. Актуальные проблемы уголовного права: курс лекций / П.В. Агапов и др.; под ред. О.С. Капинус; рук. авт. кол. К.В. Ображиев; Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва: Проспект, 2016. – С. 117.
3. Дементьев О.М. Проблемы возраста уголовной ответственности : лекции к курсу / О.М. Дементьев. – Тамбов: Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2014. – С. 42.
4. Ермаков В.Г. Проблемы уголовной ответственности несовершеннолетних / В.Г. Ермаков // Воронеж: Вестник ВИ МВД России. – 2017. – №2. – С. 23-27.
5. Интернет-портал Федеральной службы гос. статистики РФ // [Электронный ресурс] СПС <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi>.
6. Кожухова Г.С. Некоторые проблемы назначения уголовного наказания / Г.С. Кожухова // Ростов н/Д.: Изд-во РЮИ МВД РФ. – 2011.– 9. – С. 29-32.
7. Отчет Судебного департамента при Верховном суде РФ «Об осужденных, совершивших преступления в несовершеннолетнем возрасте» за 12 месяцев 2017 года // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=3834>.

**Сергеева К.О.**

### **Освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетних**

*Магистрант ФГБОУ ВО «СГУ им. Питирима Сорокина»  
(Россия, Сыктывкар)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-06*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-06*

#### **Аннотация**

Автором в данной статье проанализировано законодательство, регламентирующие условия освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности за совершенные ими преступления.

**Ключевые слова:** уголовная ответственность, несовершеннолетний, освобождение от уголовной ответственности, преступление, уголовное право, УК РФ.

#### **Abstract**

The author of this article analyzes the legislation regulating conditions of release of minors from criminal liability for the crimes committed by them.

**Keywords:** criminal liability, juvenile, exemption from criminal liability, crime, criminal law, criminal code.

Институт освобождения от ответственности один из самых наиболее часто реформируемых российским законодателем. Это говорит о то, что законодатель старается устранить имеющиеся пробелы данного института и сделать его более эффективным к применению на практике.

Впервые понятие «освобождение от уголовной ответственности» законодательно было закреплено в Основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик 1958 г. Ранее использовалось понятие «освобождение от наказания», которое в практическом применении находило отражение и как освобождение от уголовной ответственности.

Институт «освобождение от уголовной ответственности» прошел свое формирование в три этапа:



- к первому относят генезис и развитие института освобождения от уголовной ответственности со времен Древней Руси (X в.) до революции 1917 года;
- ко второму – с 1918 г. по 1958 г.,
- к третьему – с 1958 г. до вступления в силу Уголовного кодекса РФ 1996 года [5].

Нами выделен еще один этап с 1996 года по настоящее время. В настоящее время происходит дальнейшее развитие данного института.

Мы рассмотрим данный вопрос на современном этапе.

Отечественное законодательство закрепляет механизм освобождения от уголовной ответственности в главе 11 Уголовного кодекса РФ (далее – УК РФ) [1]. Целью применения данного механизма является исключение неблагоприятных последствия для совершившего преступление. В рамках данной статьи рассмотрим освобождение от уголовной ответственности несовершеннолетнего, которое основывается на принципах гуманизма и экономии уголовно-правовой репрессии.

Российская Федерация является правовым государством. Следовательно, для полноценного формирования данной политики институт освобождения несовершеннолетних от уголовной ответственности должен существовать. Мнения учёных-правоведов это подтверждают. Согласно взглядам С.Г. Келлиной в любой даже малоразвитой системе уголовного права должен существовать институт освобождения от уголовной ответственности, но оно не должно полностью исключать уголовное преследование и наказание [3, с. 125].

Отказ от привлечения к уголовной ответственности за совершенное преступление является действием специально уполномоченных органов и является их правом, а не обязанностью. При этом обязательно должен учитываться характер совершенного деяния и степень общественной опасности.

Для исключения возникновения проблем на практике, условия и основания освобождения от уголовной ответственности должны быть четко и понятно закреплены законодателем. Причина для освобождения от уголовной ответственности должна быть не только ясной и понятной для органа, применяющего данную норму, но и для окружающих. В то же время должны сохраняться гарантии соблюдения охраны интересов субъектов от преступного посягательства.

В статье 75 закреплено освобождение от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием, и в статье 76 – в связи с примирением сторон.

В случае, если условием освобождения от уголовной ответственности является деятельное раскаяние несовершеннолетнего преступника и примирение его с потерпевшим, необходимо оценить реальность раскаяния несовершеннолетнего. Для этого учитываются следующие обстоятельства: сам ли несовершеннолетний и добровольно ли явился с заявлением о совершенном преступлении или его заставили родители (опекуны). Также необходимо возместить ущерб, который был причинен противоправными действиями несовершеннолетнего или любым другим законным способом загладил причиненный вред.

В.П. Ревиным акцентируется внимание именно на этих обстоятельствах как условия признания действительного раскаяния несовершеннолетнего. А следовательно можно говорить о то, что несовершеннолетний осознал противоправность своих действий и процесс перевоспитания и исправления прошел без вмешательства со стороны государства [4, с. 152].

Еще одним основанием является освобождение несовершеннолетнего от уголовной ответственности в связи с истечением сроков давности (с. 78 УК РФ). В данной статье не делается различий между взрослым и несовершеннолетним преступником, но все же относительно несовершеннолетнего должны быть соблюдены определенные условия.

Относительно преступления, совершенного несовершеннолетним, срок давности должен быть сокращен вдвое. Данное указание закреплено в статье 94 УК РФ.

Также необходимо обратить внимание на статью 90 УК РФ. Так, несовершеннолетний может быть освобожден от уголовной ответственности за совершение преступления небольшой или средней тяжести. Но только при условии, что его перевоспитание возможно без назначения уголовного наказания с помощью принудительных мер воспитательного характера. Но, к сожалению применение указанных мер на практике применяется достаточно редко, несмотря на рекомендацию для судов применять их взамен мер уголовного наказания [2].

Самым распространённым видом освобождения от наказания является условно-досрочное наказание. На практике оно применяется при совершении всех видов преступлений и ко всем видам осужденным. Выражается данный вид наказания в виде того, что после фактического отбытия осужденным к моменту освобождения указанного законом срока, суд признает то, что для своего исправления лицо не нуждается в полном отбытии назначенного наказания и способно доказать это в течение испытательного срока. Условно-досрочное освобождение возможно только в отношении лица, осужденного к лишению свободы.

Таким образом, все виды освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности основываются на применении мер принудительного воспитательного воздействия. Обеспечение данных видов освобождения от наказания находится в компетенции специально уполномоченных органов.

Освобождение от юридической ответственности представляет собой средство индивидуализации этой ответственности за совершение какого-либо противоправного деяния. Развитие рассматриваемого института говорит о реализации принципа гуманизма, на котором основано построение любого правового государства, в том числе и в нашей стране.

\*\*\*

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // [Электронный ресурс] СПС Консультант Плюс.
2. Бахвалова Л.А. Актуальные проблемы эффективности системы мер уголовно-правового воздействия, применяемых в отношении несовершеннолетних по УК РФ // Вестник Омского университета. Серия Право. – 2012. – №2 (31). – С.245- 253.
3. Келина С.Г., Кудрявцев В.Н. Принципы советского уголовного права. – М.: Наука, 1988. – 176 с.
4. Ревин В.П. Уголовное право России / М.: Альянс, 1998. – 326 с.
5. Фаизуллина Д.Р. История развития института освобождения от уголовной ответственности и наказания в России. // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – №2(6). Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/istoriya-razvitiya-instituta-osvobozhdeniyaot-ugolovnoy-otvetstvennosti-i-nakazaniya-v-rossii#ixzz4gV33gF99>.

**Стулов Ф.Н., Коряченко С.И.**

**Особенности правового регулирования деятельности по постановке особо охраняемых природных территорий регионального значения на государственный кадастровый учет**

*Комитет по природным ресурсам Ленинградской области, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал), Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi:10.18411/spc-20-03-2018-07

idsp: 000001:spc-20-03-2018-07

**Аннотация**

Статья посвящена рассмотрению особенностей исполнения законодательства об особо охраняемых природных территориях. Обосновывается актуальность

осуществления и повышения эффективности контрольных и надзорных полномочий за исполнением законодательства на особо охраняемых природных территориях. А также обозначаются проблемы в реализации федерального законодательства об особо охраняемых природных территориях при постановке особо охраняемых природных территорий регионального значения на государственный кадастровый учет.

**Ключевые слова:** прокуратура, градостроительство, особо охраняемые природные территории, нарушения законодательства, земельные участки, кадастровый учет.

В настоящее время вопросы обеспечения экологической безопасности государства относятся к числу приоритетных направлений деятельности. Эта работа востребована обществом. В 2017 году, в Год экологии и особо охраняемых природных территорий принят комплекс мер по установлению законности.

Контролирующими и иными органами проведены масштабные работы по устранению нарушений при рассмотрении сигналов общественности о нарушениях экологического законодательства.

В ряде регионов не определены границы особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) и их охранные зоны, имелись случаи незаконного распоряжения землями.

Обеспечение законности в деятельности ООПТ является одной из первостепенных задач для органов прокуратуры в экологической сфере. По результатам рассмотрения мер прокурорского реагирования органами государственной власти, местного самоуправления определены границы 356 ООПТ и их охранных зон [1].

Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации осуществляет государственное управление в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения [2].

Стратегическое значение ООПТ – сохранение всех форм жизни на Земле. Всего в Российской Федерации по состоянию на 01.01.2016 г. насчитывалось более 13 тысяч ООПТ федерального, регионального и местного значения, общая площадь которых составляет 207,5 млн га (с учетом морской акватории), что составляет 12,1% от площади территории России. По данным Департамента государственной политики и регулирования в сфере охраны окружающей среды по состоянию на 01.01.2016 г. в Российской Федерации имеется 103 государственных природных заповедника, 48 национальных парков, 64 государственных природных заказника федерального значения, 2243 государственных природных заказников регионального значения, более 8 тыс. памятников природы (в том числе 17 федерального значения), а также более 2,8 тыс. ООПТ иных категорий регионального и муниципального значения, установленные субъектами Российской Федерации в рамках действующего законодательства в сфере ООПТ [3].

Из более чем 13 тыс. существующих на сегодняшний день в России ООПТ, подавляющая часть имеет региональный статус (89%) и лишь 295 (включая дендрологические парки и ботанические сады) имеют федеральный статус [4].

Отсутствие сведений, о границах особо охраняемой природной территории приводит к нарушениям требований земельного законодательства, связанным с предоставлением физическим и юридическим лицам в собственность, аренду, пользование, владение земельных участков в границах существующих особо

охраняемых природных территорий, и нарушениям, в связи с этим, режима их использования.

Кроме того, нарушение действующего законодательства об особо охраняемых территориях неизбежно приведет к негативному влиянию на окружающую среду и потере природных объектов.

В соответствии с частью 18 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» обязательным приложением к документам, направляемым в орган регистрации для внесения сведений о границах ООПТ в ЕГРН, является карта (план) объекта землеустройства, подготовленная в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве».

В соответствии со статьей 20 Федерального закона «О землеустройстве» карта (план) объекта землеустройства является документом, отображающим в графической и текстовой формах местоположение, размер, границы объекта землеустройства и иные его характеристики. Карта (план) объекта землеустройства составляется с использованием сведений государственного кадастра недвижимости, картографического материала, материалов дистанционного зондирования, а также по данным измерений, полученных на местности. Форма карты (плана) объекта землеустройства и требования к ее составлению устанавливаются Правительством Российской Федерации. Названные форма и требования утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621.

Для обоснованного включения в государственный фонд данных документации, сформированной в отношении границ ООПТ, на территориальные органы Росреестра возложена обязанность по проверке документов:

на комплектность представленной документации, в силу требований пункта 9 Порядка описания местоположения границ объектов землеустройства, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 03.06.2011 № 267;

на соответствие карты (плана) объекта землеустройства, содержащейся в документации, форме и требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.2009 № 621.

Учитывая положения действующего законодательства необходимо учитывать, что для обеспечения точного описания границ ООПТ как объекта землеустройства и определения точных координат характерных точек границ ООПТ должны использоваться материалы геодезических и картографических работ и данные измерений, полученных на местности.

С учетом положений ч. 5 ст. 72 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», вступившего в действие с января 2017, указанный Федеральный закон применяется к правоотношениям, возникшим после дня его вступления в силу. Закон по правоотношениям, возникшим до дня его вступления в силу, применяется к тем правам и обязательствам, которые возникнут после дня его вступления в силу.

В настоящее время действующим законодательством, статьей 32 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», установлено, что органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны направлять в орган регистрации прав документы в случае принятия ими решений (актов) об установлении или изменении границ особо охраняемой природной территории.

В ранее действовавшем Федеральном законе от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» сведения об особо охраняемых природных

территориях вносились в государственный кадастр недвижимости как информация о границах зон с особыми условиями использования территорий.

Представляется целесообразным рассмотреть вопросы предоставления органами власти в Росреестр, документов для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости. Так, в случае принятия органами власти решений (актов) об утверждении правил землепользования и застройки либо о внесении изменений в указанные правила, если такими изменениями предусмотрено установление или изменение градостроительного регламента, установление или изменение границ территориальных зон, а также вопросы установления или изменения границ населенного пункта, такие сведения должны быть направлены в органы регистрации прав.

Исполнение законодательства об охране окружающей среды в городских и сельских населенных пунктах в конкретном городском округе (поселении) зависит от состояния окружающей среды, экономической ситуации, а также уровня эколого-правовой культуры соответствующих должностных лиц.

Комплексная охрана экологических систем населенных пунктов в рамках исполнения градостроительного законодательства, безусловно важное направление, поскольку выбросы и сбросы в окружающую среду городских хозяйствующих субъектов, размещение в границах города бытовых и производственных отходов, загрязнение городских природных ресурсов приводят к совокупному негативному эффекту. Определенные виды вредного воздействия, будучи по отдельности малоопасными для окружающей среды, соединяясь с другими, образуют экологически опасные вещества. В связи с чем исполнение законодательства об охране окружающей среды должно осуществляться не на отдельных частях территории населенного пункта при ведении хозяйственной деятельности, а должны быть разработаны меры по комплексной охране территории всего населенного пункта с учетом негативного на всю территорию.

Грамотная организация и проведение комплексных работ по территориальному планированию и зонированию территории населенных пунктов, а также решение вопросов о безопасном размещении опасных производств является залогом эффективной работы органов власти, в том числе в сфере экологии.

Кроме того, вопросы размещения отходов, строительства, реконструкции жилой и промышленной застройки, эксплуатации промышленных объектов, также должны находиться в поле зрения должностных лиц органов власти.

Поскольку в границах населенного пункта могут располагаться особо охраняемые природные территории, либо сам населенный пункт может располагаться в границах ООПТ, исполнение законодательства в данной сфере требует особого внимания.

Граница муниципального образования отделяет его территорию от территорий других муниципальных образований или межселенных территорий.

Правовое определение понятия границы населенного пункта содержится в ст. 83 Земельного кодекса Российской Федерации. Границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий.

Земельным кодексом Российской Федерации установлены ограничения границ городских, сельских населенных пунктов, так границы муниципальных образований не могут пересекать или выходить за их границы, а также пересекать границы земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам.

В силу требований ч. 6 ст. 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) установлены специальные случаи, когда применительно к некоторым территориям градостроительные регламенты не устанавливаются,

поскольку на данных землях вообще запрещено возводить какие-либо объекты капитального строительства. В связи с тем, что застройка подобных земель находится под запретом, отсутствует необходимость устанавливать градации по разрешенным видам режима использования земельных участков, поскольку вся территория характеризуется единым функциональным статусом.

В соответствии с ч. 7 ст. 36 ГрК РФ использование земельных участков, на которые действие градостроительных регламентов не распространяется или для которых градостроительные регламенты не устанавливаются, определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или уполномоченными органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами.

Согласно подпункту 8 п. 1 ст. 1 и пункту 2 ст. 7 ЗК РФ правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. Правовой режим земель складывается из определения категории земель, территориального зонирования земель, специальных требований земельного законодательства, к которым относятся установление публичных земельных сервитутов и установление ограничений прав на землю. Деление земель на категории является основным способом определения правового режима земель. Главный критерий их разграничения — различное целевое назначение, определяющее общую цель, в соответствии с которой они используются.

Решения об отнесении конкретных участков земли к особо охраняемым природным территориям с установлением на них особого правового режима принимаются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В соответствии с земельным законодательством в целях создания новых и расширения существующих земель особо охраняемых природных территорий органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе принимать решения о резервировании земель, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель, в том числе путем выкупа, и об ограничении на них хозяйственной деятельности.

Организация ООПТ влечет за собой ограничение прав владельцев, пользователей земельных участков, расположенных в границах ООПТ.

Универсальным ограничением является ограничение в обороте земель в границах ООПТ, которое влечет запрет на предоставление земельных участков в границах ООПТ в частную собственность, если иное не предусмотрено федеральными законами; запрет на изменение целевого назначения земельных участков или прекращение прав на них для нужд, противоречащих установленному режиму особой охраны.

Представляется необходимым контрольными и надзорными мероприятиями охватить не только стадию застройки территории, но и исполнение природоохранного законодательства при планировании, размещении, эксплуатации отдельных объектов и осуществлении планирования застройки территории.

Целью указанных мероприятий является обеспечение должного уровня жизнедеятельности граждан, снижение вредного воздействия на окружающую среду и организация исполнения природоохранного законодательства.

В данном случае цели прокурорского надзора и контрольные полномочия целиком и полностью совпадают с целями закрепленными в градостроительном законодательстве. Так, силу положений ст. 9 Градостроительного кодекса Российской

Федерации территориальное планирование направлено на определение в его документах назначения территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

\*\*\*

1. <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1275006/> Дата обращения 15.01.201
2. Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 (ред. от 28.01.2011) «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». – М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2016. – С. 180.
4. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2015 году». – М.: Минприроды России; НИА-Природа. – 2016. – С. 181.

**Усманов Р.Ф.**

**Предупреждение и разрешение конфликта интересов в органах внутренних дел  
Российской Федерации**

*Академия Управления МВД России  
(Россия, Москва)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-08*

*ids: 000001:spc-20-03-2018-08*

В последние годы в Российской Федерации разработан и реализуется комплекс мер, направленных на разрешение конфликта интересов в системе государственной службы. Данная работа велась и ведется по трем основным направлениям: преодоление личных конфликтов интересов, то есть связанных с персональными интересами агента – должностного лица; преодоление организационных конфликтов интересов, связанных с наличием противоречивых требований к государственным служащим со стороны самого государства как организации; совершенствование организации административного учета как инструмента внутригосударственного и общественного контроля за действиями служащих.

Так, для решения проблем персонального конфликта интересов государством предлагается использовать следующие меры. Во-первых, повышение информационной открытости органов государственной власти. Под информационной открытостью органов государственной власти, включая правоохранительные органы, предлагается понимать относительную доступность в получении информации гражданами (организациями и объединениями) об их деятельности. Подчеркивается, что принятый 9 февраля 2009 г. Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» внесет существенный вклад в расширение информационной открытости органов государственной власти, включая органы внутренних дел. Немаловажным в этой связи представляется и создание механизмов общественного контроля за деятельностью органов государственной власти.

Во-вторых, речь идет о создании системы административных регламентов, используя которые можно будет судить о правомерности действий должностного лица. Без наличия таких регламентов информационная открытость и административный учет будут малоэффективны.

В-третьих, речь идет о сокращении вмешательства государства в экономику и общественную жизнь.

В-четвертых, о введении процедур обязательного декларирования о конфликте интересов, который возникает у должностного лица при разрешении того или иного дела.

Далее необходимо обратить внимание на проблему организационного конфликта. Основой разрешения организационного конфликта, как в частном, так и в государственном секторе является разведение противоречивых функций по различным должностным лицам, отделам или ведомствам. Принцип недопустимости совмещения бюрократической и государственно-предпринимательской деятельности должно дополнить уже принятое требование недопустимости совмещения нормотворчества и контрольно-надзорной деятельности, контрольно-надзорной деятельности и другой правоприменительной деятельности.

Акцентируется также внимание на административном учете. В данное время он ведется преимущественно в бумажной форме, тогда как все большее количество действий (межведомственная переписка, ведение баз данных и т.д.) ведется в электронной форме. При этом электронная информация в отличие от сохраненной на бумаге имеет справочный статус, не обладает свойством официальной признанности. Эта ситуация искусственно порождает необходимость дублирования электронных технологий бумажными, что создает ненужные издержки. В этой связи необходимо определить требования, обеспечивающие полезность использования учета; возможность независимого аудита, судебной экспертизы, оперативно-розыскных действий и иных форм проверки содержания и функционирования системы учета; требования к защите систем электронного административного учета, к их прозрачности для граждан, доступности; основные принципы выделения бюджетных средств на приведение в соответствие с требованиями действующих систем учета.

В целях минимизации негативных последствий конфликтов интересов в системе государственной службы необходимо последовательно реализовывать организационные и правовые меры по всем трем направлениям.

Совершенствование организационных основ разрешения конфликта интересов сотрудников органов внутренних дел подразумевает, в первую очередь, создание эффективной системы, позволяющей своевременно диагностировать (выявлять) ситуации конфликта интересов в системе органов внутренних дел, устанавливать причины (условия) возникновения конфликта интересов, круг заинтересованных сторон конфликта, а также своевременно влиять на данные условия, т.е. приводить личные интересы сотрудников органов внутренних дел и самой организации к единому основанию на основе апробированных организационно-правовых средств и методов.

Система разрешения конфликта интересов должна действовать на основе следующих принципов: обязательное раскрытие сведений о реальном или потенциальном конфликте интересов или даже видимости такого конфликта; индивидуальное рассмотрение, оценка серьезности рисков для органов внутренних дел каждого конфликта интересов и урегулирование каждого случая конфликта интересов; конфиденциальность процесса раскрытия сведений о конфликте интересов и процесса урегулирования (по желанию сотрудника); соблюдение баланса интересов органов внутренних дел и сотрудника при урегулировании конфликта интересов; защита сотрудника от преследования в связи с конфликтом интересов, который был своевременно раскрыт самим сотрудником.

Закрепленный нормативно механизм разрешения конфликта интересов в органах внутренних дел в основном возлагает обязанности по декларированию конфликта на самих сотрудников. Между тем, учитывая многомерность условий возникновения конфликта интересов в органах внутренних дел, механизм разрешения таких конфликтов может включать в себя следующие варианты и формы: орган (органы) внутренних дел, после проведения проверки и иных необходимых действий, не расценивает как конфликт интересов те ситуации, которые, по мнению



декларировавшего их сотрудника, создают или могут создать конфликт с интересами органа (органов) внутренних дел; ограничение сотруднику органов внутренних дел доступа к конкретной информации, которая может иметь отношение к частным интересам сотрудника; добровольный отказ сотрудника органов внутренних дел или его отстранение – постоянно или временно - от участия в обсуждении и процессе принятия решений по вопросам, которые находятся или могут оказаться под влиянием конфликта интересов; пересмотр и изменение круга обязанностей и служебных функций сотрудника; временное отстранение сотрудника от должности, если его или ее частные интересы входят в противоречие с должностными обязанностями; перевод сотрудника на должность, предусматривающую выполнение служебных функций, не связанных с конфликтом интересов; увольнение сотрудника из органов внутренних дел по инициативе самого сотрудника; увольнение сотрудника по инициативе органов внутренних дел за дисциплинарные проступки при наличии оснований, предусмотренных применимым правом; передача имущества, составляющего конфликтный частный (личный) интерес, в доверительное управление; отказ сотрудника органов внутренних дел от своего частного (личного) интереса, порождающего конфликт с интересами органов (органа) внутренних дел.

В целях минимизации основных рисков, связанных с реальным или потенциальным конфликтом интересов, органы внутренних дел могут запрещать своим сотрудникам: использовать в личных интересах или интересах третьего лица деловые возможности, о которых сотруднику стало известно в связи с работой в органах внутренних дел или использованием имущества и/или информации органов внутренних дел; участвовать в целях получения прибыли или иной личной выгоды во взаимоотношениях с организациями, с которыми органы внутренних дел в ситуации во взаимоотношения, если такое участие не было сначала одобрено в письменной форме руководством органов внутренних дел в пределах полномочий, делегированных сотруднику самим руководством; передавать третьим лицам внутреннюю информацию органов внутренних дел в отношении в собственных интересах или в интересах третьих лиц; участвовать в любой деятельности вне занятости в органах внутренних дел, которая противоречит требованиям органов внутренних дел к рабочему времени сотрудника, или которая влечет использование к выгоде стороннего работодателя возможностей органов внутренних дел, информации, являющейся собственностью государства (органов внутренних дел), полученных во время работы в системе органов внутренних дел.

Важным элементом системы разрешения конфликта интересов в органах внутренних дел должны стать комиссии по соблюдению требований к служебной дисциплине и урегулированию конфликта интересов. В настоящее время в органах внутренних дел созданы и действуют комиссии по служебной дисциплине и профессиональной этике. Однако в наименовании таких комиссий не закреплен термин «конфликт интересов». Видимо в силу отсутствия Федерального закона «О правоохранительной службе РФ» создание таких комиссий в органах внутренних дел пока не возможно. Между тем, необходимо создать проект положения о таких комиссиях.

В организационном плане к наиболее распространенным средствам разрешения конфликта интересов можно отнести: отстранение от отдельных работ; делегирование полномочий (должностное лицо делегирует другому должностному лицу полномочия на принятие мер или решений в области, где может возникнуть конфликт интересов); отставка; отказ от личных интересов; отказ от подарков и иных выгод; повышение прозрачности и тщательный анализ решений.

В контексте обсуждаемых проблем совершенствования организационных основ разрешения конфликта интересов в деятельности сотрудников органов внутренних дел возможно выделить ряд предложений, направленных на профилактику самих условий

возникновения конфликта интересов: формирование перечня должностей, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, а также примерного перечня коррупционных действий и проявлений в деятельности сотрудников органов внутренних дел; обеспечение доступа физических и юридических лиц к информации о деятельности органов внутренних дел; расширение обратной связи с получателями государственных услуг; внедрение и развитие информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов внутренних дел в целях сокращения причин и условий, порождающих конфликт интересов; создание системы внутреннего контроля, основанной на механизме служебных проверок; развитие технических средств контроля за деятельностью сотрудников, замещающих должности, в наибольшей степени подверженных риску коррупции, а также применение технических средств контроля деятельности сотрудников в процессе исполнения государственных функций, связанных с непосредственным взаимодействием с физическими и юридическими лицами.

Таким образом, на основании изложенного, приходим к следующим выводам:

I. Важной особенностью деятельности ОВД является противоречивый конфликтный характер их функционирования в сфере правопорядка.

II. Успехи или неудачи в разрешении острых конфликтных ситуаций в ОВД сказываются на микроклимате:

- в отдельных подразделениях;
- на взаимоотношениях конкретных сотрудников;
- на результатах работы.

III. Необходимо учитывать приведенные классификации и формы в деятельности сотрудников ОВД, направленной на поиск путей разрешения конфликтов в правоохранительной деятельности.

\*\*\*

1. Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел/ Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва. 2009.
2. Лобанов П.А. Региональные аспекты управления конфликтами в органах государственной власти // Этносоциум и межнациональная культура. - М., 2009. № 1.
3. Тонков Е. Е Управление конфликтами в органах внутренних дел: Учебное пособие. - Белгород: ОН и РИО, 2001.
4. Олейник А. Н. Основы конфликтологии. Психологические средства деятельности сотрудников органов внутренних дел в ситуации конфликтов. - М. , 1992.
5. Андреев В.И. Конфликтология. Искусство спора, ведения переговоров, разрешения конфликтов. - М., 1995.

**Филатова К.С.**

**Классификация межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации**

*Дальневосточный Федеральный университет  
(Россия, Владивосток)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-09*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-09*

В настоящее время в значительной части муниципальных образований субъектов Российской Федерации не хватает средств для реализации программ социально-экономического развития, направленных на решение вопросов местного значения. В связи с тем, что размер финансовых и иных ресурсов, необходимых для исполнения муниципальными образованиями установленных обязательств, не соответствует уровню их реальных потребностей, а дотации от государства не покрывают всех расходов одним из способов оптимизации механизма решения вопросов местного значения, повышения эффективности деятельности органов

местного самоуправления, а также покрытия дефицита средств и ресурсов территориального образования субъекта Российской Федерации, который активно внедряется и используется, является их взаимовыгодное объединение в виде межмуниципального сотрудничества.

В современных условиях межмуниципальное сотрудничество представляет один из возможных способов решения социальных вопросов в условиях недостаточности ресурсов. Межмуниципальное сотрудничество не только обеспечивает решение местных проблем, оно позволяет обеспечить горизонтальное взаимодействие между муниципальными образованиями.

Понятие межмуниципального сотрудничества не находит своей легальной дефиниции, следовательно, унифицированное понимание этого явления также отсутствует. В нормативных актах и в научных трудах наиболее часто встречаются следующие термины: «взаимодействие», «кооперация», «координация», «объединение», «сотрудничество». Законодатель же отдает предпочтение термину «межмуниципальное сотрудничество».

Наиболее распространённой классификацией межмуниципального сотрудничества является его деление на виды и формы. Вид (от лат. species) в логическом смысле это понятие, которое образуется посредством выделения общих признаков в индивидуальных понятиях и само имеет общие признаки с другими видовыми понятиями.

Как известно, форма – достаточно сложное философское понятие. В философском энциклопедическом словаре «форма – прежде всего внешнее выражение какого-либо содержания». Соответственно, формами межмуниципального сотрудничества являются внешние, зримые способы его выражения. Большой энциклопедический словарь сформулировав определение «форма» предлагает в качестве синонима использовать – «вид», то есть не делает разграничений между указанными терминами. По – моему мнению, понятие «форма» более широкое, чем «вид», в доказательство данной позиции приведем наглядный пример: в теории выделяют 2 формы правления: республику, которая в свою очередь делится на такие виды – президентскую, парламентскую и смешанную республику.

Виды межмуниципального сотрудничества различаются в зависимости от масштабов, целей и задач. Для решения общих вопросов необходимо создавать межмуниципальные союзы в виде как коммерческих, так и некоммерческих организаций. Межмуниципальное сотрудничество может строиться на договорах — краткосрочных (для решения разовых вопросов) и долгосрочных, которые являются основой долгосрочного сотрудничества.

Наиболее очевидным и непосредственно вытекающим из Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является разделение межмуниципального сотрудничества на обязательное и добровольное. Согласно части 1 статьи 66 указанного закона в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Данная норма носит императивный характер. Следовательно, создание советов муниципальных образований субъекта Российской Федерации является обязательным.

В отличие от вышесказанного, часть 1 статьи 67 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает, что советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. В соответствии с частью 1 статьи 68 представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью,

а согласно части 1 статьи 69 о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. В указанных случаях межмуниципальное сотрудничество, совершенно очевидно, носит добровольный характер.

Выделяют также межмуниципальное сотрудничество по территориальным масштабам: внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество, региональное межмуниципальное сотрудничество, межрегиональное межмуниципальное сотрудничество, общероссийское межмуниципальное сотрудничество.

**Внутрирегиональное межмуниципальное сотрудничество** можно охарактеризовать как сотрудничество в котором принимают участие два или более муниципальных образования либо органа местного самоуправления, но не более половины муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации.

**Региональное межмуниципальное сотрудничество** - сотрудничество, в котором принимают участие большинство муниципальных образований одного субъекта Российской Федерации. Наиболее ярким примером такого сотрудничества является создание Советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации.

**Межрегиональное межмуниципальное сотрудничество**, в котором принимают участие муниципальные образования нескольких субъектов Российской Федерации. Примером такого сотрудничества может выступать деятельность региональных ассоциаций и союзов муниципальных образований: Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов юга России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера.

**Общероссийское межмуниципальное сотрудничество** - участие принимают муниципальные образования всех или большинства субъектов Российской Федерации. Такое сотрудничество находит свое выражение в деятельности единого общероссийского объединения муниципальных образований, а также некоммерческих организаций (например: Союз российских городов, Российский союз местных властей, Союз малых городов России).

**Международное межмуниципальное сотрудничество** связано с сотрудничеством российских муниципальных образований или их представителей с муниципальными образованиями других стран. Данный вид межмуниципального сотрудничества в первую очередь осуществляется в работе Конгресса местных и региональных властей Европы. На сегодняшний день многие российские муниципалитеты на самостоятельных началах являются членами еврорегионов, сети местных администраций Центральной и Восточной Европы, отдельных региональных союзов и т. п. Кроме того, некоторые российские муниципальные образования, как правило, приграничные, заключают различные соглашения о сотрудничестве с муниципальными образованиями сопредельных государств). Также российские муниципальные образования могут и напрямую взаимодействовать с муниципальными образованиями других государств.

Помимо классификации межмуниципального сотрудничества, то есть разделения на виды, выделяют внешние способы его выражения, - формы межмуниципального сотрудничества. Под формой межмуниципального сотрудничества понимается организационное и правовое выражение кооперационных и интеграционных связей, складывающихся между муниципальными образованиями.

Так Н.Ю. Власова указывает, что «формы межмуниципального сотрудничества могут различаться в зависимости от масштабов и типов решаемых задач, от выбранных приоритетов взаимодействия. Для решения определенных хозяйственных вопросов муниципальные органы власти могут создавать межмуниципальные хозяйственные союзы в виде коммерческих юридических лиц (например, обществ с ограниченной ответственностью) или некоммерческих юридических лиц (фонды, автономные

некоммерческие организации, союзы, ассоциации). Кроме того, сотрудничество может быть основано на договорах и соглашениях – краткосрочных (для решения разовых вопросов) и долгосрочных, являющихся основой долговременного постоянного сотрудничества».

Е.В. Гриценко разграничивает формы межмуниципального сотрудничества в зависимости от организационно-правового содержания на договорные (заключение договоров и соглашений о сотрудничестве, совместной деятельности) и ассоциативные (создание межмуниципальных ассоциаций и объединений). В зависимости от цели ученый также различает гражданско-правовую форму в целях организации взаимодействия муниципальных образований и органов местного самоуправления и создание советов муниципальных образований, общероссийских объединений муниципальных образований.

В России отношения межмуниципального сотрудничества только набирает силу, в то время как зарубежом широко используются различные формы межмуниципального сотрудничества, как на международном, так и на национальном уровнях.

Выделяют три основных вида форм межмуниципального сотрудничества в зависимости от их организационно-правового содержания:

- ассоциативная форма (ассоциации, союзы, советы);
- договорная форма (соглашение о намерениях, договор о совместных действиях, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, осуществление совместных консультаций, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);
- организационно-хозяйственная форма (создание координационных, консультативных и совещательных органов, рабочих групп без наделения их статусом юридического лица, создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ (ООО, ЗАО)).

На сегодняшний день межмуниципальное сотрудничество в нашей стране развивается преимущественно в форме союзов и ассоциаций, которые построены как на территориальной основе (ассоциации городов крупных регионов, например Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, региональная ассоциация муниципальных образований), так и на функциональной (Союз развития наукоградов России) или видовой (Ассоциация малых и средних городов России).

Наиболее проблемным вопросом, связанным с организационно-правовыми формами межмуниципального сотрудничества, является возможность или невозможность передачи создаваемым объединениям и организациям полномочий органов местного самоуправления. С одной стороны, законодательство прямо запрещает такую передачу полномочий союзам и ассоциациям муниципальных образований, закрепляя за ними функцию координации, но в отношении коммерческих организаций, такое положение не совсем оправданно, ведь при создании совместных предприятий и организаций им как раз могут передаваться соответствующие права органов местной власти, однако какими конкретными полномочиями органов местного самоуправления он желал бы наделить межмуниципальные коммерческие структуры, не поясняется.

Следует отметить, что договорная форма межмуниципального сотрудничества может рассматриваться в узком и широком смыслах. В самом широком понимании она включает, например, учреждение межмуниципальных организаций. Образую ассоциацию муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества (ЗАО, ООО), некоммерческие организации, органы местного самоуправления заключают учредительный договор. Сегодня в договорном порядке учреждаются и советы муниципальных образований.

Так, в Московской области договорные формы межмуниципального сотрудничества применяются в разных сферах:

- культурный обмен,
- обмен опытом,
- информационный обмен,
- создание коллегиальных органов без образования юридического лица.

В основном договорную форму субъекты используют в целях развития экономических, культурных, научных и иных связей. Разновидностями такой формы являются - необязательственные договоры (соглашения о намерениях), договоры по обмену опытом, оказанию методической и консультативной помощи по различным вопросам. Рассмотрим пример межмуниципального сотрудничества на территории трех регионов: Ставропольского края, Ростовской области и Краснодарского края. Между Привольненским сельским поселением Красногвардейского района Ставропольского края, Новопавловским сельским поселением Белоглинского района Краснодарского края района и Летницким сельским поселением Песчанокопского района Ростовской области было заключено соглашение, которое предусматривает сотрудничество в таких сферах, как охрана окружающей среды, охрана общественного порядка, землепользование, сельское хозяйство и развитие культуры.

Кроме того, большое значение в рамках Федерального закона о местном самоуправлении приобретает такая форма межмуниципального взаимодействия, как взаимное делегирование полномочий между муниципальными образованиями различного уровня. В соответствии с частью 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Российское законодательство выделяет еще один способ взаимодействия — организационно-хозяйственную форму, реализуемую путем совместного создания юридических лиц несколькими муниципальными образованиями. Хозяйственное сотрудничество между муниципальными образованиями может иметь как «горизонтальный» (между МО одного уровня), так и «вертикальный» (между МО разного уровня) вид.

Для решения совместными усилиями вопросов местного значения, особенно связанных с оказанием муниципальных услуг, главный интерес представляет именно организационно-хозяйственное сотрудничество.

Один из ключевых элементов стратегии развития некоторых субъектов РФ (Иркутской, Челябинской, Ростовской, Самарской областей) — объединение ресурсов городов и прилегающих территорий для эффективного их использования (например, вместо двух мусороперерабатывающих заводов сделать один). К числу плюсов можно отнести: возможность совместного решения проблем водоотведения, энергоснабжения, рекреации, единая транспортная система и т. п. В основные задачи такого объединения входят быстрое развитие коммуникационных и транспортных инфраструктур, создание единых логистических центров и др.

В то же время, необходимо учитывать, что существуют иные формы межмуниципального взаимодействия. В последнее время стали развиваться небольшие формы сотрудничества, объединяющего малое число муниципальных образований для решения различных задач. Здесь можно указать и межмуниципальные контракты на оказание услуг, совместные соглашения, советы местных органов власти, создание совместных органов и др.

Таким образом, мы предлагаем выделить следующие существующие в настоящее время в Российской Федерации основные формы межмуниципального сотрудничества:

- ассоциативные формы (ассоциации, союзы, советы муниципальных образований; единое общероссийское объединение муниципальных образований);
- договорные формы (соглашение о намерениях, договор о совместной деятельности, согласование планов социально-экономического и стратегического развития, передача права временного или постоянного пользования муниципальным имуществом иным муниципальным образованиям и др.);
- организационно-хозяйственные формы (создание автономных некоммерческих организаций, фондов, учреждение хозяйственных обществ);
- компетенционные формы (заключение соглашений о делегировании полномочий);
- иные формы (создание совместных муниципальных органов; совместное использование организационных, финансовых и кадровых ресурсов и др.).

В заключении хотелось бы отметить, что на данный момент в нашей стране условия межмуниципального сотрудничества нельзя назвать идеальными, хотя попытки такого сотрудничества оказывает положительный опыт для регионального развития субъектов. Реализация совместных проектов, слияние и координирование потенциалов тяготеющих друг к другу регионов повышают конкурентоспособность региона, тем самым способствуя укреплению хозяйственных связей между субъектами, более эффективному расходованию средств, а также распространению прогрессивного опыта в области инновационного развития.

\*\*\*

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ". 2003. N 40. ст. 3822.
2. Положение о порядке участия города Владивостока в организациях межмуниципального сотрудничества: Муниципальный правовой акт г. Владивостока от 26.07.2006 № 52-МПА // Красное знамя Приморья. N 6(147).
3. Устав города Владивостока от 03.03.2005 N 49. Владивосток, спецвыпуск, 28.07.2005.
4. Алешкова, Н. Проблемы в сфере муниципального правотворчества и пути их решения / Н. Алешкова //Глава местной администрации. 2012. № 3, С. 16 – 25.
5. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" /А.Н. Борисов // "Деловой двор", 2010. 317 с.
6. Бутова, Т.В. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России / Т.В. Бутова // Управленческие науки. 2013. № 3. С 5-13.
7. Бутова, Т.В. Проблемы и перспективы становления межмуниципального сотрудничества в России / Т.В. Бутова //Управленческие науки. 2013. № 3 (8). С. 4–16.
8. Быкова, Л.А. Муниципальные образования как субъекты приграничного сотрудничества / Л.А. Быкова // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2009. № 1. С. 5-27.
9. Васильев, В.И. Муниципальное право России: учебник / В.И. Васильев. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицифор, 2012. 680 с.
10. Власова, Н.Ю. Перспективы развития межмуниципального сотрудничества в субъектах Российской Федерации / Н.Ю. Власова // Научный вестник Уральской академии государственной службы. 2009. № 3. С. 55-62.

11. Гриценко, Е.В. Понятие и цели межмуниципального сотрудничества / Е.В. Гриценко // Консультационная служба. 2006. № 2. С. 34–40.
12. Кожевников, О.А., Проблемы законодательного регулирования организационных форм межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации / О.А. Кожевников // «Государственная власть и местное самоуправление». 2006. № 5. С. 23–28.
13. Маркварт, Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере / Э. Маркварт // Настольная книга для муниципальных политиков / Под ред. Е. С. Шургиной, В. А. Савицкого. М., 2009. С. 266.
14. Муниципальное право России: учебник для бакалавров / А.Н. Кокотов [и др.]; под ред. А.Н. Кокотова [и др.]. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. 559 с.
15. Петроградская, А.А. Муниципальное сотрудничество: к вопросу об определении дефиниции / А.А. Петроградская // Административное и муниципальное право. 2011. № 2, С. 34 – 37.
16. Петроградская, А.А. Виды и формы межмуниципального сотрудничества в Российской Федерации / А.А. Петроградская // Вестник СамГУ. 2010. №5 (79). С. 256–262.
17. Постовой, Н.В. Муниципальное право России: учебник / Н.В. Постовой, В.В. Таболин, Н.Н. Черногор, 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юриспруденция, 2016. 456 с.
18. Рагозина Л. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом. М.: Институт экономики города, 2009. С. 74–79.
19. Об утверждении Соглашения о сотрудничестве между муниципальными образованиями «Город Псков» Псковской области, Российская Федерация, волости Вярска Пылваского уезда и волости Меремья Вырусского уезда Эстонской Республики: Решение Псковской городской Думы от 29.06.2010 г. № 1323 [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
20. Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/Soyuzy-i-associacii-municipalnyh-obrazov>

**Хороших А.Э.**

### **Сравнительный анализ классификации юридических лиц России и Соединенных Штатов Америки**

*Уральский государственный юридический университет  
(Россия, Екатеринбург)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-10*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-10*

Начну с того, что в США, в отличие от Российской Федерации, четкой классификации юридических лиц законодательством не установлено. При этом каждый штат вправе самостоятельно устанавливать в каких организационно-правовых формах возможно ведение деятельности на его территории. Проанализировав законодательство ряда штатов, я пришла к выводу, что в целом юридические лица можно разделить на публично-правовые образования, которые создают корпорации для осуществления контрольно-надзорных функций в той или иной области, и прочие юридические лица. В свою очередь к последним относятся партнерство (простое и командитное), общество с ограниченной ответственностью, траст (доверительная собственность), корпорации (корпорация типа «С» и корпорация типа «S»), иностранные неинкорпорированные объединения и другие.

Также, как и в нашем отечественном праве, в американской системе права юридические лица можно классифицировать на коммерческие и некоммерческие. Безусловно, на первый взгляд данный подход схож с позицией российского законодателя. Однако следует отметить, что законодательство штатов, «...выделяя определенные организационно-правовые формы юридических лиц, которые используются для ведения некоммерческой деятельности, либо запрещает любую деятельность, приносящую доход для юридических лиц, созданных в этих формах, либо, не вводя общего запрета, устанавливает строгие профессиональные, финансовые требования для ведения того или иного вида предпринимательской деятельности, которым трудно соответствовать. Более того, законы большинства штатов ограничивают коммерческую деятельность некоммерческих юридических лиц целями создания. Иными словами, многие некоммерческие юридические лица вправе



заниматься только той предпринимательской деятельностью, которая соответствует их основной уставной». [1, с. 264]

Кроме того, существует и иная классификация юридических лиц в зависимости от того, является ли извлечение прибыли их основной деятельностью или же нет. В связи с этим огромный интерес представляет такая организационно-правовая форма, как корпорация, которая является самостоятельным лицом и независимым от его учредителей. Как правило, все корпорации обладают общей правоспособностью. Однако в каждом штате законодатель устанавливает ограничения по сферам и видам деятельности. Так, например, в Нью-Йорке корпорация вправе вести любой вид деятельности, за исключением банковской, страховой, связанной с железнодорожными перевозками и по управлению имуществом в качестве доверительного собственника/управляющего [3]. Также существуют профессиональные корпорации, которые могут осуществлять лишь один вид деятельности. Таким образом корпорации в каждом отдельном штате наделяются специальной правоспособностью.

При этом, важно отметить, что некоммерческие корпорации более разнообразны по своей форме. К первой группе можно отнести корпорации, действующие в публичных интересах (nonprofit public benefit corporation). Основная цель таких корпораций оказание услуг, например, коммунально-бытовых. Во вторую группу входят корпорации так называемого взаимного интереса, направленные на возмездное оказание услуг. К третьей группе можно отнести религиозные некоммерческие корпорации, некоммерческие корпорации со специальными целями.

Говоря о некоммерческих организациях, необходимо также упомянуть об общественных организациях на федеральном уровне. Для создания такой организации требуется принятие специального закона о деятельности такой организации. Однако законы некоторых штатов предусматривают ведение общественно-полезной деятельности без образования юридического лица, например, различные общественные движения, фонды. Данная ситуация аналогична с российским законодательством. В соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ Закона «Об общественных объединениях» [2], создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

В Соединенных Штатах деятельность общественных объединений регулируется главой 36 Свода законов США [4]. Данный акт классификации не предоставляет, а лишь перечисляет формы общественных объединений.

Таким образом, классификации видов организационно-правовых форм юридических лиц США и РФ присущи как сходства, так и различия. Однако в России виды юридических лиц более систематизированы и их основная классификация установлена на законодательном уровне.

\*\*\*

1. Семилютина Н.Г. «Юридические лица в гражданском праве зарубежных стран: Монография», «ИЗиСП», «ИНФРА-М», 2015. 264 с.
2. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 20.12.2017) «Об общественных объединениях». СПС «Консультант Плюс».
3. New York Department of State's Division of Corporations, State Records and Uniform Commercial Code. URL: <https://www.dos.ny.gov/corps/index.html> (дата обращения: 15 марта 2018 года)
4. United States Code. Office of the Law Revision Counsel of the United States House of Representatives. URL: <http://uscode.house.gov/browse/prelim@title/chapter36&edition=prelim> (дата обращения: 16 марта 2018 года).

**Черкасов Н.И.**

**Ограничения прав чиновников и политиков по законодательству Российской Федерации**

*Московский финансово-юридический университет  
(Россия, Москва)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-11*

*idspr: 000001:spc-20-03-2018-11*

Регламентируя правовое положение госслужащих, государство устанавливает особые правила (запреты и ограничения). В то же самое время необходимо учитывать интересы и ценности, закрепленные в Конституции Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы могут ограничиваться только федеральными законами, только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства

Ограничения - это установленные нормами служебного права обстоятельства, при наличии или возникновении которых государственные гражданские служащие не могут проходить госслужбу и подлежат увольнению, а граждане (иностранцы граждане) не могут поступить на государственной гражданской службу.

Для чего необходимы ограничения?

- для эффективного функционирования всей системы государственной гражданской службы;
- с целью пресечения противоправных действий чиновников, используя свое служебное положение;
- для обеспечения необходимого развития социальной системы.

Статья 17 регламентирует многие запреты, которые по сути являются ограничением прав гражданского служащего. Так, например, запрет осуществления предпринимательской деятельности является ограничением свободы труда, закрепленной в статье 37 Конституции РФ.

Как важная сфера государственно-управленческой деятельности государственная служба организуется на определенных началах, основах, этим придается четкий ориентир ее правовому регулированию и деятельности государственных служащих. Социально-правовые основы государственной службы образуют официально провозглашаемые приоритеты и направления общественного развития, соответствующие им установки и цели государственного строительства, а также нормативно установленные принципы и основы организации и функционирования государственной службы. Эффективность государственной службы при этом определяется тем, как, каким образом, насколько качественно она обслуживает потребности человека и помогает ему в обычной жизни. Рассматривая государственную службу как вид деятельности, необходимо отметить, что, с одной стороны, службами называются многие органы государственной исполнительной власти, а с другой – под службой понимается деятельность отдельных категорий граждан. В данном случае понятие "государственная служба" неразрывно связано с понятием "государственный служащий", причем под государственными служащими подразумеваются лица, работающие в любой государственной организации.

Исходя из вышеизложенного, на мой взгляд, для более эффективного функционирования органов государственной власти, ст. 16 ч. 1 п. 5 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», необходимо изложить в следующей редакции: граждане, имеющие близкое родство или свойство с гражданским служащим (родители, супруги, дети, братья, сестры и т.д.), не могут быть приняты на гражданскую службу, а служащий не может находиться на гражданской

службе независимо от того, находятся ли они в непосредственном подчинении одного из них другому.

Также ст. 20 ч. 1 того же Закона изложить в следующей редакции: Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера всех членов своей семьи о расходах и имеющемся имуществе не только близких родственников но и бывших супругов, а также лиц проживающих вместе с ними.

Государственная гражданская служба должна быть правовой, четко организованной, социально ориентированной, прочно связывать общество с государством.

\*\*\*

1. Камолов С.Г. Антиконтфликтология. Вопросы преподавания управленческой конфликтологии в вузах. Монография. ISBN: 978-5-906367-35-8. М.: Издательство "Международные отношения", 2016.
2. Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 430-439.
3. Терминологический справочник по электронному правительству / отв. ред. М.Ю. Игитян. — М.: Фонд поддержки международных программ. 2017. — 48 с.

### **Шаблинский П.П.**

#### **Виды и причины дорожно-транспортных происшествий**

*Академия управления МВД России*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-12*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-12*

Обеспечение безопасности дорожного относится к числу значимых социально-экономических проблем не только России и всего мира. В результате дорожно-транспортных происшествий (далее - ДТП) в разных странах ежегодно погибает более 1 млн. человек и до 50 млн. получают ранения. В случае сохранения тенденции роста аварийности к 2030 году ДТП займут пятое место среди основных причин смертности в мире.

Глобальные экономические потери, связанные с летальными исходами и травмами от ДТП, по оценкам Всемирного Банка, достигают в некоторых странах 2% валового национального продукта, а суммарные годовые издержки превышают 500 млрд. долларов США.

К сожалению, проблема обеспечения безопасности на дорогах сохраняет свою актуальность и для России. В нашей стране в условиях продолжающегося роста уровня автомобилизации (с 2005 г. он увеличился в полтора раза и сейчас во многих городах на тысячу жителей в среднем приходится по 300 единиц автотранспорта) государству на протяжении ряда лет удалось обеспечить некоторое сокращение общего количества ДТП и пострадавших. Однако абсолютные показатели аварийности в России пока остаются высокими.

Именно ГИБДД осуществляет контрольно-надзорные и профилактические функции. Сотрудники ГИБДД обеспечивают государственный технический надзор за предприятиями, имеющими на своем балансе автобусы и автомашины,

предназначенные для перевозки пассажиров; осуществляют дорожный надзор за организациями, отвечающими за состояние автомобильных дорог; общаются с гражданами: выявляют водителей допустивших нарушение ПДД, ведут активную пропагандистскую работу. Именно сотрудники ГИБДД первыми оказываются на месте ДТП и первыми приходят на помощь пострадавшим. По нашему мнению можно предложить несколько классификаций ДТП по видам. Первая классификация, по степени нанесенного вреда:

- с повреждениями транспортных средств;
- повреждениями транспортных средств и с пострадавшими.

С первым видом происшествий вопросов не возникает: все транспортные средства застрахованы по ОСАГО, некоторые по КАСКО, ущерб возмещают страховые компании, в случае несогласия одного из участников ДТП, всегда можно обратиться с иском заявлением в суд.

Второй вид происшествий связан с увечьями, иногда и смертью. Рассмотрим факторы риска приводящие к подобным последствиям:

- состояние опьянения;
- нарушение скоростного режима;
- выезд на полосу встречного движения;
- нарушение правил дорожного движения пешеходами.

Еще один вид классификации ДТП, классификация по видам самих происшествий.

- столкновение транспортных средств;
- опрокидывание транспортных средств;
- наезд на стоящее транспортное средство или препятствие;
- наезд на пешехода;
- наезд на велосипедиста;
- наезд на животное.

Более развернутая классификация ДТП позволит нам уточнить их причины, и сделать выводы о том, как минимизировать количество ДТП и смягчить их ущерб. Выше, мы уже рассматривали факторы риска приводящие к ДТП с пострадавшими. Сейчас, нами будут рассмотрены общие причины, для всех видов ДТП:

1. Усталость водителя. Желание водителя во что бы то ни стало доехать до определенного пункта приводит к тяжким последствиям. Установка приборов, учитывающих непрерывное время в пути, даже на частных автомобилях, позволит существенно снизить риск ДТП по этой причине.
2. Несоблюдение дистанции. Агрессивная манера вождения некоторых участников дорожного движения, когда один водитель, намеренно не соблюдает дистанцию, чтобы его пропустили, также приводит к тяжким последствиям. На некоторых современных автомобилях, уже начали устанавливать устройства способные самостоятельно контролировать дистанцию и в случае необходимости притормаживать. Данные устройства могут существенно сократить уровень аварийности, но без желания самих участников дорожного движения, этого будет недостаточно.
3. Выезд на полосу встречного движения. Эта причина, практически всегда приводит к лобовому столкновению. Установка разделителей полос, конечно решит эту проблему, но без желания самих участников дорожного движения, минимизировать эту причину невозможно.
4. Сложные дорожные условия. Можно выделить и как отдельную причину, но практически всегда она сопутствующая и связана с другими нарушениями правил дорожного движения.

5. Несоблюдение скоростного режима. Конечно возможно оборудовать все транспортные средства контроллерами скорости привязав их координаты через ГЛОНАС, но это приведет к значительному подорожанию транспортных средств. В очередной раз становится понятно, что и здесь основная причина, желания водителя транспортного средства.
6. Неуверенность водителя транспортного средства. Участник дорожного движения недавно получивший водительское удостоверение, не имеет достаточного опыта управления транспортным средством. Конечно можно ввести некоторые законодательные ограничения, но и здесь прежде всего важна сознательность водителя транспортного средства, его желание осознанно соблюдать правила дорожного движения.

Здесь мы рассмотрели далеко не все причины дорожно-транспортных происшествий, но рассмотрев основные из них, мы приходим к выводу, что основная причина совершения ДТП несознательность водителя управляющего транспортным средством. В государственном управлении существует два универсальных метода урегулирования общественных отношений: убеждение и принуждение. Большинство участников дорожного движения соблюдают правила дорожного движения, боясь наступления ответственности. Выезжают на полосу для движения общественного транспорта и сворачивают с нее только возле камере видеofиксации, используют антирадары или специально программное обеспечение, чтобы избежать ответственности.

По нашему мнению это метод безусловно эффективен, но только до определенного момента. Задачей государства в целом и ГИБДД, как основного органа координирующего процессы в сфере безопасности дорожного движения, добиться от участников дорожного движения полного неприятия к правонарушениям за рулем. Это невозможно сделать без целенаправленной, планомерной профилактической работы и основная роль в профилактике ДТП ложится на плечи ГИБДД.

\*\*\*

1. WHO Library Cataloguing-in-Publication Data: Global status report on road safety 2013: supporting a decade of action. World Health Organization. 2013. ISBN 978 92 456456. С.
2. Доклад «Противостояние «Смерти на колесах. Обеспечение безопасности дорожного движения в Европе и Центральной Азии» : [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: от 30.12.2001 № 195-ФЗ
4. О безопасности дорожного движения: Федеральный закон от 10.12.1995 N 196-ФЗ

**Шматова Е.С., Золотарева Л.И.**

**Международное сотрудничество в сфере экологии: реализация Киотского протокола и перспективы Парижского соглашения**

*Южно-Российский государственный политехнический университет (НПИ)  
имени М.И Платова  
(Россия, Новочеркасск)*

*doi:10.18411/spc-20-03-2018-13*

*idsp: 000001:spc-20-03-2018-13*

**Аннотация**

Статья посвящена исследованию международного сотрудничества в сфере охраны окружающей среды по решению одной из основных экологических проблем современности – изменению климата на планете в связи с выбросом парниковых газов. Проведен анализ Киотского протокола как важнейшего международного документа по охране окружающей среды с констатацией целей и механизма его реализации. Рассмотрены аспекты участия ведущих стран мира в выполнении обязательств, предусмотренных в рамках Киотского протокола. Приведены точки зрения по наиболее

актуальным вопросам действия Киотского протокола. Акцентируется внимание на основных результатах исполнения протокола и на его недостатках в сравнении с Парижским соглашением. Определены перспективы и основные аспекты Парижского соглашения, пришедшего на смену Киотскому протоколу. Делаются выводы о необходимости укрепления международного сотрудничества в области охраны окружающей среды и разработке дополнительных инструментов в решении проблем в сфере экологии.

**Ключевые слова:** международное экологическое право, охрана окружающей среды, глобальное потепление, международное сотрудничество в сфере экологии, Киотский протокол, Парижское соглашение.

### Abstract

The article is devoted to the investigation of the international cooperation in environmental protection sphere on solving one of the main ecological problems of the present time – changing of climate at the planet due to greenhouse gas emissions. The analysis of Kyoto protocol as the most important international document on the environment safety is conducted with statement of its purposes and implementation mechanism. The aspects of participation of the leading countries in implementation of the liabilities within Kyoto protocol are considered. The opinions are given on the most actual issues of Kyoto protocol operation. The attention is focused on the main results of the protocol implementation and its disadvantages in comparison with Paris agreement. The prospects of Paris agreement replacing Kyoto protocol are defined. The conclusions on necessity of strengthening the international cooperation in the field of environmental protection and development of the additional instruments in solving the problems in ecological sphere are made.

**Key words:** international ecological right, environment protection, global warming, international collaboration in ecological sphere, Kyoto protocol, Paris agreement.

Экологические проблемы на нашей планете актуализировались сравнительно недавно – к концу XX – началу XXI веков. Их обострение связано с интенсивным увеличением численности человечества, с необходимостью использования большого количества природных ресурсов, с проблемой утилизации отходов, развитием автомобилестроения, перерабатывающей промышленности и т.д. В результате, указанные факторы явились причиной возникновения глобальных проблем в сфере экологии, решить которые возможно посредством реализации принципа международного сотрудничества государств. Подтверждением данного тезиса является мнение профессора К.А. Бекашева, который отмечает, что "международные экологические проблемы должны решаться на общих принципах и правилах сотрудничества между суверенными государствами, подкрепляемых силой убеждения и переговорами" [13, с. 507]. Тем самым, решение экологических проблем на планете возможно лишь путем установления диалога между государствами при определении направлений сотрудничества в сфере охраны окружающей среды.

На наш взгляд, одной из наиболее серьезных экологических проблем современности является глобальное потепление климата в связи с масштабными выбросами в атмосферу парниковых газов. Парниковые газы разрушают защитный озоновый слой Земли и, тем самым, вызывают рост средней температуры на планете. Так, по данным Всемирной метеорологической организации, в 2016 году повышение средней температуры на планете было зафиксировано в диапазоне 1,2 градуса по Цельсию. При этом в арктической части воздух прогрелся на 6-7 градусов больше средней температуры [25], что привело к таянию ледников, отражающих солнечный свет. В целом, прослеживается тенденция ежегодного роста средней температуры на

планете. Последствия изменения температуры воздуха и воды отражаются на флоре и фауне.

Данная проблема в сфере охраны окружающей среды наиболее актуальна, поскольку рост выбросов парниковых газов будет зависеть от экологической политики каждой страны и от общего участия мирового сообщества в решении проблем глобального потепления. Осознавая масштабность негативных последствий повышения среднегодовой температуры, в рамках Организации Объединенных Наций страны-участницы активно сотрудничают по вопросам сохранения климата на планете. В связи с этим, 9 мая 1992 года в г. Нью-Йорк была принята Рамочная конвенция ООН об изменении климата, которую подписали более 180 стран мира, а 21 марта 1994 года она вступила в силу [1]. Целью данной конвенции стала стабилизация концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему. Однако, поскольку Конвенция не содержала количественных обязательств, то для их определения разработан дополнительный документ – Киотский протокол. Киотский протокол был принят 11 декабря 1997 года в г. Киото (Япония) 159 странами и вступил в силу 16 февраля 2005 года [2]. Основной целью Киотского протокола стало сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу по сравнению с базовым уровнем, в качестве которого был выбран уровень 1990 года. Согласно ст. 3 Киотского протокола, "начиная с 1990 года, стали происходить изменения в величине выбросов парниковых газов" [2], что отрицательно отразилось на состоянии окружающей среды. Следовательно, страны, подписавшие протокол, стремились сократить уровень выбросов парниковых газов, поэтому договорились о том, что в течение первого периода реализации Киотского протокола, который длился с 1 января 2008 года до 31 декабря 2012 года, общий объем выбросов в атмосферу двуокиси углерода, метана и других промышленных газов в соответствии со ст. 3 протокола должен быть сокращен на 5% по сравнению с уровнем 1990 года [2].

Специфика Киотского протокола заключается в том, что он основан на рыночном механизме регулирования: государства или отдельные хозяйствующие субъекты на их территории могут продавать или покупать квоты на выбросы парниковых газов на национальном, региональном или международном рынках. Квота, в свою очередь, представляет собой норму выбросов парниковых газов, допустимых согласно Киотскому протоколу. Если какая-либо страна не использует эти квоты, то она может продать их стране, использовавшей свои квоты. Суть этого механизма заключается в том, что он позволяет сокращать выбросы парниковых газов в индустриально развитых странах за счет квот, покупаемых у других, в основном развивающихся, стран [8, с. 29]. Как отмечает в своем исследовании Е.В. Матвеева, "большинство стран мира, подписавших и ратифицировавших Киотский протокол, уже используют его механизмы" [12, с. 39]. Так, например, открыты биржи по торговле квотами на выбросы парниковых газов в Австралии, Великобритании и Дании. А эксперты ООН считают, что "такой механизм должен способствовать поступлению в развивающиеся страны значительных ресурсов, которые они могут использовать для борьбы с негативными тенденциями, вызванными изменением климата" [10]. Благодаря рассмотренному выше механизму квот, за время действия Киотского протокола реализовано 55 млн. тонн выбросов парниковых газов [12, с. 40]. Как видим, механизмы сокращения выбросов парниковых газов являются эффективным средством достижения целей Киотского протокола.

Основные обязательства по выполнению Киотского протокола взяли на себя США, страны ЕС, Япония, Канада, страны Восточной Европы и Прибалтики. Так, Евросоюз должен был сократить выбросы парниковых газов на 8%, США – на 7%, Япония и Канада – на 6%, страны Восточной Европы и Прибалтики – на 8%. Россия и

Украина обязались сохранить среднегодовые выбросы в 2008-2012 годах на уровне 1990 года.

Однако, впоследствии стало известно, что Индия и Китай, на которых суммарно приходится 20% общемирового выбросов парниковых газов, не взяли на себя обязательств по Киотскому протоколу. А США, на долю которых приходится 24% общемирового выброса парниковых газов, вовсе заявили о выходе из него еще весной 2001 года [8, с. 30], несмотря на тот факт, что США занимают второе место по выбросам парниковых газов в мире [6]. Причиной выхода стало то, что "осуществление Киотского протокола серьезно повредит американскую экономику". Кроме того, бывший Президент США Джордж Буш заявил, что США будет поддерживать сокращение выбросов посредством добровольного действия и новых энергетических технологий.

В декабре 2011 году вышла из Киотского соглашения и Канада. По словам премьер-министра Канады Харпера: "за несоблюдение нормативов о сокращении выбросов в требуемом объеме к 2012 году стране будет грозить штраф, эквивалентный 14 млрд. канадских долларов" [9]. А это экономически неэффективно. Кроме того, в случае с Канадой присутствует и политический подтекст, поскольку, по словам канадского министра экологии Питера Кента, "соглашение все равно не работает, поскольку действие Киотского протокола не распространяется на двух мировых лидеров по выбросам парниковых газов – США и Китай" [9]. Таким образом, основной причиной отказа некоторых стран от обязательств по Киотскому протоколу являются большие затраты, которые необходимо вложить в реализацию протокола, но не каждая страна готова позволить включить эти затраты в свой бюджет.

Россия, в свою очередь, подписала Киотский протокол в марте 1999 года, а ратифицировала в 2005 году. Причиной тому явился тот факт, что согласно ст. 25 Киотского протокола, он вступает в силу тогда, когда его ратифицируют страны, суммарные выбросы парниковых газов которых составляют 55% от выбросов всех стран, участвующих в протоколе [10]. Если бы Россия, являясь источником около 17% выбросов парниковых газов, не ратифицировала протокол, то необходимые 55% набрать бы не удалось. Таким образом, от ратификации Россией Киотского протокола зависело его вступление в силу, поэтому было принято решение ратифицировать его.

Говоря об исполнении Киотского протокола, можно отметить, что страны-участницы ЕС, которые сокращают выбросы парниковых газов, призывают основных "загрязнителей" воздуха предпринять активные действия и ликвидировать негативное влияние выбросов на изменение климата. Кроме того, к 2020 году ЕС сформировал климатические и энергетические цели, а именно: сократить выбросы парниковых газов до 20% от уровня 1990 года и увеличить до 20% долю потребления энергии в ЕС от возобновляемых источников. ЕС также обещал сократить выбросы парниковых газов с 20 до 30%, если ведущие экономические сообщества также предпримут меры по сокращению выбросов газов [23].

В октябре 2014 года лидеры стран ЕС разработали новые климатические и энергетические цели на 2030 год, включающие в себя сокращение выбросов парниковых газов до 40% по сравнению с уровнем 1990 года; использование минимум 27% возобновляемых источников энергии; совершенствование мер по энергоэффективности до 27%. К 2050 году ЕС стремится сократить выбросы практически на 95% по сравнению с уровнем 1992 года [23]. Таким образом, мы видим, что ЕС активно реализует мероприятия, указанные в Киотском протоколе, посредством разработки собственных проектов и программ, направленных на сокращение выбросов парниковых газов. ЕС является одним из активных участников Киотского протокола, четко выполняющих все его условия.

Для России участие в Киотском протоколе необременительно, поскольку ей не пришлось сокращать выбросы и повышать энергоэффективность. России необходимо



было к 2012 году сохранить объем выбросов на уровне 1990 года, и ей это удалось. Из-за спада промышленного производства в 2000 году выбросы парниковых газов составили на 38% ниже установленного лимита, а к 2010 году – на 34% [16].

В связи с этим Россия стала продавать, а не покупать квоты, являясь вторым в мире поставщиком углеродных единиц после Китая. Так, в декабре 2010 года Россия начала продажу квот японским компаниям «Mitsubishi» и «Nippon Oil». Однако, председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев отметил, что существенных коммерческих выгод от участия в протоколе Россия не получила. По словам главы Министерства иностранных дел Российской Федерации Сергея Лаврова, "Россия перевыполнила свои обязательства в рамках Киотского протокола и сегодня является лидером по общему снижению выбросов парниковых газов" [11]. Так, выбросы России составили на 31% ниже показателей 1990 года, а выбросы от энергетического сектора в России за последние 20 лет снизились на 37%. Кроме того, в рамках Киотского протокола Россия намерена была продолжать снижать выбросы парниковых газов, о чем заявил Д.А. Медведев в 2012 году на конференции ООН по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро, подтвердив, что к 2020 году Россия снизит выбросы парниковых газов на 25 % к уровню 1990 года.

Говоря об итогах реализации первого периода обязательств по Киотскому протоколу, можно указать, что страны, взявшие на себя основные обязательства по коллективному снижению выбросов парниковых газов, сократили выбросы более чем на 20% по сравнению с уровнем 1990 года [24]. Этот показатель превышает поставленную цель на 15%. Таким образом, достижения по сокращению выбросов парниковых газов свидетельствуют о важности международного сотрудничества в сфере изменения климата, а Киотский протокол сыграл ключевую роль в решении глобальных проблем современности.

Однако, несмотря на положительные результаты протокола, необходимо отметить, что по истечении первого периода обязательств по Киотскому протоколу, который закончился в 2012 году, некоторые страны отказались участвовать во втором периоде, так называемом Киото-2, который начался в 2013 году. Об отказе участвовать в нем заявили такие страны, как Россия, Япония и Новая Зеландия. Основной причиной отказа участия некоторых стран в Киото-2 послужило то, что Киотский протокол не работал так, как изначально было задумано. Так, США и Китай, как самые крупные производители парниковых газов в мире, отказались участвовать в протоколе, не взяв на себя никаких обязательств. В свою очередь, страны, принявшие на себя обязательства по сокращению выбросов, ответственны только за 15% эмиссии парниковых газов [17].

По мнению О.Т. Цуцовой и А.Д. Татарбиевой, "очевидно, что принятых международным сообществом мер для предотвращения глобального потепления было недостаточно" [20, с. 224]. Ведь неэффективность Киотского протокола обуславливается тем, что он не был подписан ни США, ни Индией, ни Китаем. Например, около 40% снижения выбросов в результате действия Киотского протокола было компенсировано ростом эмиссий в странах, не взявших на себя обязательства. Доля парниковых эмиссий КНР, которая приходится на экспортное производство, выросла до 25% в общем объеме выбросов Китая.

Стоит отметить, что, несмотря на отказ некоторых стран от участия во втором периоде обязательств по Киотскому протоколу, они продолжают снижать выбросы парниковых газов, но уже в рамках своей страны. Например, в России 30 сентября 2013 года вышел Указ Президента РФ "О сокращении выбросов парниковых газов" [4] и соответствующее Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 года "Об утверждении плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75% объема указанных выбросов в 1990 году" [5], в которое впоследствии Распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2015 года

были внесены изменения. Реализация данных документов, осуществляемая посредством выполнения предусмотренных в них мероприятий, проходит успешно, доказательством чего являются показатели сокращения выбросов парниковых газов: например, в конце 2015 года они снизились на 45,8% по сравнению с 1990 годом; в 2016 – на 45,7%; цифры за 2017 год пока не опубликованы, однако по предварительным данным Министерства экологии и природных ресурсов РФ тенденция продолжает улучшаться. Таким образом, несмотря на тот факт, что Россия отказалась участвовать во втором периоде обязательств по Киотскому протоколу, она активно продолжает выполнять мероприятия по снижению выбросов парниковых газов.

Итак, Киотский протокол сыграл немаловажную роль в решении глобальных климатических проблем в связи с выбросом парниковых газов, однако, у этого документа имеются и недостатки. А именно, что страны, на долю которых приходится основной объем выбросов парниковых газов, не заинтересованы в его выполнении. Кроме того, обязанности по Киотскому протоколу распределены между странами-участницами неравномерно. Так, страны с переходной экономикой находятся в аналогичных условиях наряду с развитыми странами, которые в большей мере влияют на изменения климата. Например, развивающиеся страны тратят в 50-100 раз меньше средств на сокращение выброса одной тонны CO<sub>2</sub>, нежели индустриальные страны с высоким уровнем промышленного производства. Таким образом, несмотря на очевидные преимущества Киотского протокола, он имеет и множество противоречий. Тем не менее, обязательства по первому периоду Киотского протокола выполнены полностью, а по второму периоду, рассчитанному до 2020 года, продолжают выполняться.

После 2020 года, когда истечет срок действия второго периода обязательств по Киотскому протоколу, на смену ему придет новый документ, представляющий собой его продолжение, а именно – Парижское соглашение. Парижское соглашение было принято 196 сторонами Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКООНИК) на 21-й Конференции сторон РКООНИК, которая прошла в Париже 12 декабря 2015 года [19], а 4 ноября 2016 года Парижское соглашение вступило в силу спустя 30 дней после того, как его ратифицировали 55 стран, чьи суммарные выбросы CO<sub>2</sub> составляют более 55% от мирового объема. По состоянию на 1 июня 2017 года, его подписали 195 участников (ЕС и все государства, входящие в РКИК, за исключением Сирии и Никарагуа) и ратифицировали 148 стран. Россия подписала соглашение 22 апреля 2016 года, но пока не ратифицировала его. При этом, выдающийся русский ученый и юрист Ю.А. Тихомиров обращает внимание на тот факт, что в рамках Парижского соглашения "Россия приняла обязательства создать план адаптации к изменениям климата и ввести отчетность о его выполнении с 2020 года, а к 2030 году – уменьшить выбросы парниковых газов до 70% от уровня 1990 года" [18, с. 6]. Целью Парижского соглашения, как и Киотского протокола, является значительное снижение выбросов парниковых газов, а также принятие мер, обеспечивающих ограничение роста общемировой температуры на планете на уровне 1,5-2 градуса по Цельсию. Осуществление Парижского соглашения имеет колоссальное значение для достижения целей в области устойчивого развития сотрудничества в сфере охраны окружающей среды. Парижское Соглашение представляет собой "дорожную карту" мер, которые позволят сократить выбросы и укрепить устойчивость к изменению климата, причем разработка и осуществление этих мер возлагается на национальные правительства. В качестве мер, предусмотренных Парижским соглашением, выступают: принятие национальных планов по снижению выбросов парниковых газов в атмосферу и их пересмотр в сторону усиления каждые пять лет; разработка к 2020 году национальной стратегии перехода на "зеленые" технологии и безуглеродную экономику; ежегодное выделение в Зеленый климатический фонд 100 млрд. долларов для помощи слаборазвитым и наиболее уязвимым странам [22]. После

2025 года эта сумма должна быть пересмотрена в сторону увеличения с учетом потребностей и приоритетов развивающихся стран.

Так, например, в целях выполнения указанных национальных планов и стратегий, в России по Указу Президента РФ 2017 год был объявлен Годом экологии для привлечения внимания общества к вопросам экологического развития России, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности [3]. В конце 2017 года были подведены предварительные итоги Года экологии, результатом которого стали выяснение основных причин катастрофического состояния многих природных объектов; разработка проектов по оздоровлению природных объектов; минимизация вредных выбросов и негативного воздействия на окружающую среду, а также внесение с 1 января 2018 года поправок в различные правовые акты, которые ужесточают ответственность, усиливают контроль и внедряют новый подход к оценке негативного влияния хозяйственной деятельности на окружающую среду [7].

Важно отметить, что Парижское соглашение, в отличие от Киотского протокола, не предусматривает механизма квот. В Парижском соглашении отсутствуют санкции для стран, не справляющихся с выполнением национальных вкладов. Соглашением всего лишь утверждается создание стимулирующего механизма, который должен поощрять государства и хозяйствующие субъекты за успешное сокращение ими выбросов парниковых газов [14]. Следовательно, страны, подписавшие Парижское соглашение, самостоятельно определяют количественные обязательства по снижению либо ограничению выбросов парниковых газов в соответствии со своей национальной стратегией. А поскольку выполнение этих обязательств зависит, прежде всего, от экономических и финансовых возможностей той или иной страны, то они могут выполняться, а могут и не выполняться.

Соглашение направлено на разработку новой низкоуглеродной модели экономического развития на основе постепенного отказа от традиционных технологий добычи, переработки и использования ископаемых ресурсов (прежде всего, углеводородного сырья) в пользу "зеленых" технологий. Для реализации программ сдерживания глобального потепления развивающимся странам будет предоставлена финансовая поддержка. Совокупное государственное и частное финансирование развивающихся стран к 2020 году должно достичь 100 миллиардов долларов.

В настоящее время Парижское соглашение ратифицировали 170 стран. Россия его пока не ратифицировала в связи с необходимостью принятия национальных документов по переходу на энергосберегающие технологии и введения соответствующих поправок в действующее законодательство. А США и вовсе 5 августа 2017 года официально заявили о выходе из Парижского соглашения. По словам Дональда Трампа, "США могли потерять 2,7 млн. рабочих мест к 2025 году, если бы выполняли положения соглашения". Кроме того, американский лидер полагает, что Парижское соглашение "перераспределяет американские богатства" в пользу других стран [22].

Как видим, достижение целевых показателей Парижского соглашения потребует значительного притока инвестиций в экологически чистые технологии. Так, по подсчетам Bank of America Merrill Lynch, для достижения целевых показателей по росту температуры, необходимо увеличить к 2030 году приток инвестиций с 270 млрд. до 900 млрд. долларов в год [15]. Таким образом, ратификация Парижского соглашения, как и Киотского протокола, требует значительных финансово-экономических затрат от каждой страны-участницы соглашения, в том числе и для России.

Однако, в отличие от Киотского протокола, при реализации положений которого развитые экономики брали на себя четкие юридические обязательства по сокращению выбросов вредных веществ, Парижское соглашение, напротив, юридически обязательных требований по сокращению выбросов парниковых газов не

предусматривает. Тем самым, если по каким-то причинам страна решит вернуться к своей стандартной политике в области климата, ей ничто не сможет помешать это сделать. Следовательно, при выполнении мер, указанных в Парижском соглашении, остается надеяться только на ответственность стран-участниц перед миром и будущими поколениями [21].

Таким образом, на основании вышеизложенного можно сделать следующий вывод: Киотский протокол является важным инструментом, направленным на сокращение выбросов парниковых газов и, тем самым, препятствует повышению общемировой температуры на планете. Киотский протокол основан на рыночном механизме регулирования, а именно, он предоставляет странам-участникам продавать или покупать квоты на выбросы парниковых газов на национальном, региональном или международном рынках. Киотский протокол предусматривает проекты по сокращению выбросов, а также разработку совместных проектов на территории одной из стран, полностью или частично за счет инвестиций индустриально развитых стран. И, несмотря на некоторые очевидные недостатки Киотского протокола, участвующим странам посредством его реализации удалось перевыполнить свои обязательства по сокращению выбросов парниковых газов на 15%, что свидетельствует об эффективности Киотского протокола. А одной из наиболее серьезных проблем, снижающих его эффективность, выступает низкая заинтересованность в выполнении Киотского протокола основными странами-загрязнителями атмосферы. На смену этому протоколу пришло Парижское соглашение, цели и задачи которого аналогичны целям и задачам предыдущего документа. Однако, поскольку начало его реализации назначено на 2020 год, то возможность оценить его эффективность появится только после указанного периода. Следовательно, необходимо признать, что конвенционного механизма недостаточно в решении экологических проблем на планете. Поэтому государствам мира рекомендуется усилить международное сотрудничество в области охраны окружающей среды и сконцентрироваться на решении проблемы глобального потепления, разработать и внедрить дополнительные инструменты, например, создать международную межправительственную организацию в сфере экологии.

\*\*\*

1. Рамочная конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (заключена в г. Нью-Йорке 9 мая 1992 года) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 46. Ст. 5204.
2. Киотский протокол к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (Подписан в г. Киото 11 декабря 1997 года) // Бюллетень международных договоров. 2005. № 5. С. 3-23.
3. Указ Президента РФ от 5 января 2016 год № 7 (в ред. от 3 сентября 2016 года) "О проведении в Российской Федерации Года экологии" // Собрание законодательства РФ. 2016. № 2 (ч. I). Ст. 321.
4. Указ Президента РФ от 30 сентября 2013 года № 752 "О сокращении выбросов парниковых газов" // Собрание законодательства РФ. 2013. № 40. Ч. III. Ст. 5053.
5. Распоряжение Правительства РФ от 2 апреля 2014 года № 504-р (в ред. Распоряжения Правительства РФ от 17 июня 2016 года № 1247-р) "Об утверждении плана мероприятий по обеспечению к 2020 году сокращения объема выбросов парниковых газов до уровня не более 75 процентов объема указанных выбросов в 1990 году" // Собрание законодательства РФ. 2014. № 15. Ст. 1778.
6. "Забота" о климате по-американски. США и Киотский протокол // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.vsetut.ru/zabota-o-klimате-po-amerikanski-ssha-i-kiotskiy-protokol> [дата обращения 29.01.2018].
7. Завершение Года экологии в России [Текст] // Официальный сайт ЭкоЭксперт // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://xn--80anccgcwd3a3hra8a.xn--p1ai/news/zavershenie-goda-ekologii-v-gossii> [дата обращения 05.01.2018].
8. Какителашвили М.М. Перспективы участия России в Киотском протоколе // Экологическое право. 2016. № 2. С. 28-32.
9. Канада выходит из Киотского протокола // Российская газета // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://rg.ru/2011/12/13/kanada-site.html> [дата обращения 29.01.2018].
10. Киотский протокол // Официальный сайт информационного агентства РИА Новости // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20150216/1047544621.html> [дата обращения 29.01.2018].

11. Лавров: Россия лидирует в мире по снижению выбросов парниковых газов // Официальный сайт информационного агентства РИА Новости // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://ria.ru/earth/20150927/1285988505.html> [дата обращения 29.01.2018].
12. Матвеева Е.В. Проблема глобального изменения климата и Российская Федерация: итоги реализации Киотского протокола // Политические институты и процессы. 2015. № 2. С. 38-43.
13. Международное публичное право. Учебник [Текст] / Отв. ред. К.А. Бекяшев. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. 1008 с.
14. Парижское соглашение по климату // Официальный сайт информационного агентства РИА Новости // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20171212/1510681570.html> [дата обращения 29.01.2018].
15. Полтора градуса: пять вопросов о Парижском соглашении по климату // Официальный сайт РБК // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/economics/04/11/2016/581b09c09a7947d20350fa61> [дата обращения 29.01.2018].
16. Россия выходит из Киотского протокола // Ведомости // Электронный ресурс. Режим доступа: [https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/12/10/klimaticheskaya\\_izolyaciya](https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2012/12/10/klimaticheskaya_izolyaciya) [дата обращения 29.01.2018].
17. Россия вышла из Киотского протокола // Официальный сайт Ино ТВ // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://russian.rt.com/inotv/2012-12-11/Rossiya-vishla-iz-Kiotskogo-protokola> [дата обращения 29.01.2018].
18. Тихомиров Ю.А. Сохранение климата – актуальная задача права // Право и экономика. 2016. № 6. С. 4-8.
19. Церемония подписания Парижского соглашения по климату // Официальный сайт Организации Объединенных Наций // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/climate-change/> [дата обращения 29.01.2018].
20. Цуциева О.Т., Татарбиева А.Д. Проблемы реализации Киотского протокола // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 10. С. 222-225.
21. Что нужно знать о Парижском климатическом соглашении // Электронный ресурс. Режим доступа: [http://onznnews.wdcb.ru/news16/info\\_160307.html](http://onznnews.wdcb.ru/news16/info_160307.html) [дата обращения 29.01.2018].
22. Что нужно знать о Парижском соглашении по климату // Информационное агентство России ТАСС // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://tass.ru/obschestvo/3637582> [дата обращения 29.01.2018].
23. An official website of the European Union // Электронный ресурс. Режим доступа: [https://europa.eu/european-union/topics/climate-action\\_en](https://europa.eu/european-union/topics/climate-action_en) [дата обращения 05.01.2018].
24. International center of Trade and sustainable Development // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.ictsd.org/bridges-news/> [дата обращения 29.01.2018].
25. Provisional WMO Statement on the Status of the Global Climate in 2016 [Текст] // Электронный ресурс. Режим доступа: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/provisional-wmo-statement-status-of-global-climate-2016> [дата обращения 29.01.2018].





# **L**JOURNAL.RU

Научное издание

**Научный диалог:  
Юриспруденция**

Сборник научных трудов, по материалам  
XII международной научно-практической конференции  
20 марта 2018 г.



**SPLN 001-000001-0265-JP**

Подписано в печать 24.03.2018. Тираж 400 экз.  
Формат.60x84 1/16. Объем уч.-изд. л.3,22  
Бумага офсетная. Печать оперативная.  
Отпечатано в типографии НИЦ «Л-Журнал»  
Главный редактор: Иванов Владислав Вячеславович