

ISSN 1608-8794

2•2020



---

# ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

---

- Концепция правовой политики
- Приоритеты правовой политики
- Правовая жизнь общества
- Право и политика в их взаимосвязи
- Федеральная и региональная правовая политика

САРАТОВ • МОСКВА

---

САРАТОВСКИЙ ФИЛИАЛ  
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВА И ПРАВА  
РОССИЙСКОЙ  
АКАДЕМИИ НАУК

АССОЦИАЦИЯ  
ЮРИДИЧЕСКИХ  
ВУЗОВ  
(г. МОСКВА)

САРАТОВСКАЯ  
ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ  
АКАДЕМИЯ

---

# **ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ**

---

*Академический и вузовский  
юридический научный журнал*

---

*Территория распространения:  
Российская Федерация, страны СНГ*

---

*Журнал включен ВАК Минобрнауки России в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук*

**2 (79) • 2020**

САРАТОВ • МОСКВА

---

**Редакционная коллегия:**

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; А.А. Зелепукин (зам. главного редактора), к.ю.н., доцент; Б.Г. Дубровин (ответственный секретарь); В.А. Абалдуев, к.ю.н., доцент; Е.Н. Абанина, к.ю.н., доцент; С.Ф. Афанасьев, д.ю.н., профессор; В.А. Бабаков, к.ю.н., доцент; Н.А. Власенко, д.ю.н., профессор; А.А. Волос, к.ю.н., доцент; С.В. Ворошилова, д.ю.н., доцент; А.В. Голикова, к.ю.н., доцент; В.А. Затонский, к.и.н., доцент; Е.В. Кобзева, к.ю.н., доцент; Н.Н. Ковалева, д.ю.н., профессор; А.В. Колесников, к.ю.н., доцент; Е.В. Колесников, д.ю.н., профессор; Г.Н. Комкова, д.ю.н., профессор; И.Н. Коновалов, д.и.н., профессор; Е.С. Лапин, к.ю.н., доцент; Д.А. Липинский, д.ю.н., профессор; А.В. Малько, д.ю.н., профессор; Р.С. Маркунин, к.ю.н.; Е.Н. Пастушенко, д.ю.н., профессор; В.В. Попов, д.ю.н., профессор; В.А. Рудковский, д.ю.н., профессор; А.Ю. Саломатин, д.ю.н., д.и.н., профессор; С.А. Семикина, к.ю.н., доцент; О.Л. Солдаткина, к.ю.н.; В.В. Субочев, д.ю.н., доцент; Н.И. Сухова, к.ю.н., доцент; Л.А. Тимофеев, д.ю.н., профессор; Е.В. Типикина, к.ю.н., доцент; Д.С. Хижняк, к.ю.н., доцент; В.Д. Холоденко, к.ю.н., доцент; Е.Ю. Чмыхало, к.ю.н., доцент.

**Редакционный совет:**

С.А. Белоусов, д.ю.н., доцент; Е.В. Вавилин, д.ю.н., профессор; А.Г. Лисицын-Светланов, д.ю.н., профессор, академик РАН; А.Н. Савенков, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; С.Н. Туманов, д.ю.н., профессор; Е.Е. Фролова, д.ю.н.; Ю.Л. Шульженко, д.ю.н., профессор; Г.А. Василевич, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); С.Ф. Ударцев, д.ю.н., профессор (Республика Казахстан); Г. Робберс, доктор наук, профессор (Германия); А. Трунк, доктор наук, профессор (Германия); Я. Зелински, доктор наук, профессор (Польша); В. Скоркова, д.ю.н., профессор (Словацкая Республика); С. Лю, д.ю.н., профессор (Китай).

**Editorial board:**

A.Yu. Sokolov (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; A.A. Zelepukin (deputy of editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; B.G. Dubrovin (executive secretary); V.A. Abalduiev, Candidate of Law, Associate professor; E.N. Abanina, Candidate of Law, Associate professor; S.F. Afanasiev, Doctor of Law, Professor; V.A. Babakov, Candidate of Law, Associate professor; N.A. Vlasenko, Doctor of Law, Professor; A.A. Volos, Candidate of Law, Associate professor; S.V. Voroshilova, Doctor of Law, Associate professor; E.A. Zatonsky, Candidate of Historical Sciences, Associate professor; A.V. Golikova, Candidate of Law, Associate professor; E.V. Kobzeva, Candidate of Law, Associate professor; N.N. Kovaleva, Doctor of Law, Professor; A.V. Kolesnikov, Candidate of Law, Associate professor; E.V. Kolesnikov, Doctor of Law, Professor; G.N. Komkova, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of Russian Federation; I.N. Konvalov, Doctor of History, Professor; E.S. Lapin, Candidate of Law, Associate professor; D.A. Lipinskiy, Doctor of Law, Professor; A.V. Malko, Doctor of Law, Professor; R.S. Markunin, Candidate of Law; E.N. Isakov, Doctor of Law, Professor; V.V. Popov, Doctor of Law, Professor; V.A. Rudkovskiy, Doctor of Law, Professor; A.Y. Salomatin, Doctor of Law, Doctor of History, Professor; S.A. Semikina, Candidate of Law, Associate professor; O.L. Soldatkin, Candidate of Law; V.V. Subochev, Doctor of Law, Associate professor; N.I. Sukhova, Candidate of Law, Associate professor; L.A. Timofeev, Doctor of Law, Professor; E.V. Tipikina, Candidate of Law, Associate professor; D.S. Hizhnjak, Candidate of Law, Associate professor; V.D. Holodenko, Candidate of Law, Associate professor; E.Y. Chmyhalo, Candidate of Law, Associate professor.

**Editorial council:**

S.A. Belousov, Doctor of Law, Associate professor; E.V. Vavilin, Doctor of Law, Professor; A.G. Lisitsin-Svetlanov, Doctor of Law, Professor; A.N. Savenkov, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; S.N. Tumanov, Doctor of Law, Professor; E.E. Frolova, Doctor of Law; Ju.L. Shul'zhenko, Doctor of Law, Professor; G.A. Vasilevich, Doctor of Law, Professor (The Republic of Belarus); S.F. Udartsev, Doctor of Law, Professor (The Republic of Kazakhstan); G. Robbers, DR, Professor (Germany); A. Trunk, DR, Professor (Germany); J. Zielinski, Dr hab, Professor (Poland); V. Skorkova, JUDr, Ph.D. (The Slovak Republic); S. Lyu, Doctor of Law, Professor (China).

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ**

<i>Хижняк В.С. (Саратов)</i>	Глобализация как фактор развития международно-правовой политики Российской Федерации . . . . .	8
<i>Комкова Г.Н. (Саратов)</i>	Правовая политика России по обеспечению экономической стабильности в свете глобализации . . . . .	15
<i>Соколов А.Ю., Лакаев О.А. (Саратов)</i>	Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора . . . . .	24
<i>Курьишев Е.Ю., Алексеев С.О. (Саратов)</i>	Инновационное обновление российского права: стратегия и тактика правовой политики . . . . .	35
<i>Затонский В.А. (Саратов)</i>	Правовая политика и ее воспитательно-обучающий потенциал как ответ на вызовы глобализации . . . . .	43
<hr/>		
<b>ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ</b>		
<i>Солдаткина О.Л. (Саратов)</i>	На пути к цифровому правосудию: проблемы и варианты решения . . . . .	51
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов)</i>	К вопросу о взыскании судебных расходов в связи с понесенными судебными расходами в контексте современной гражданской процессуальной политики . . . . .	56
<i>Жеребцов А.Н. (Краснодар)</i>	Интеграция как фактор дальнейшего развития системы российского административного права . . . . .	62
<i>Бакиновская О.А. (Республика Беларусь), Скурко Е.В. (Москва)</i>	Эффективность правового регулирования инновационной деятельности на примере Российской Федерации и Республики Беларусь . . . . .	69
<i>Ситкова О.Ю. (Саратов), Шварц Л.В. (Санкт-Петербург)</i>	Современное состояние зарубежных научных исследований о безопасности детей в информационно-коммуникационной среде . . . . .	76

---

<i>Белоусов С.А., Кротов К.С. (Саратов)</i> Ученое звание как составляющая профессионального статуса научно-педагогических работников в России и зарубежных странах . . . . .	88
--	----

<i>Авдеев Ю.А., Гавриленко В.А., Печенева М.А. (Санкт-Петербург)</i> Теория института патронатного воспитания . . . . .	99
--	----

---

#### ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Наумова Н.В., Пузанова О.А. (Владимир)</i> Влияние эффективности взаимодействия различных уровней публичной власти на механизм реализации основных прав и свобод граждан . . . . .	106
--	-----

<i>Рейдель Л.Б., Красилов Н.В. (Биробиджан)</i> Проблемы защиты деловой репутации юридических лиц . . . . .	112
--	-----

<i>Власов В.А., Ткаченко А.В. (Красноярск)</i> К вопросу об обосновании необходимости и целесообразности преподавания учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий» в Красноярском государственном аграрном университете . . . . .	118
--	-----

---

#### СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

<i>Варыгин А.Н. (Саратов)</i> Проблемные вопросы теории и практики прокурорской деятельности, связанные с расселением граждан из ветхого и аварийного жилья. . . . .	126
---	-----

<i>Крылова Е.П., Шейкин А.С. (Пятигорск)</i> Роль прокуратуры в правовоспитательном процессе . . . . .	133
---	-----

<i>Пономаренко Е.В., Копищева К.О. (Саратов)</i> Проблемные аспекты отнесения сведений, полученных в результате оперативно-розыскной деятельности, к предмету преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ. . . . .	140
--	-----

---

#### ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Ахмедов А.Я. (Саратов)</i> К вопросу о признаках смарт-контракта. . . . .	146
---	-----

<i>Семикин А.Р. (Саратов)</i> Особенности стадий процедуры аккредитации в области здравоохранения . . . . .	154
--	-----

---

---

<i>Ланидус Р.Н. (Москва)</i> Роль и место институтов гражданского общества в оказании содействия по противодействию современным угрозам национальной безопасности . . . . .	163
--	-----

<i>Зарьков Д.С. (Саратов)</i> Средства и способы консолидации нормативных правовых актов . . . . .	172
---	-----

<i>Дегтярева А.А. (Саратов)</i> К вопросу о правовом регулировании политической деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. . . . .	180
--	-----

<i>Аристархов А.А. (Саратов)</i> INCOTERMS 2020: ключевые направления развития. . . . .	189
--	-----

<i>Батова В.Н. (Саратов)</i> Дисбаланс ветеринарного законодательства: вопросы теории и практики . . . . .	198
---	-----

---

#### CONTENT

---

##### LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Khizhnyak V.S. (Saratov)</i> Globalization as factor affecting the development of international legal policy of Russian Federation. . . . .	8
---	---

<i>Komkova G.N. (Saratov)</i> Legal policy of Russia to ensure economic stability in the light of globalization . . . . .	15
--	----

<i>Sokolov A.Yu., Lakaev O.A. (Saratov)</i> Legal policy in the sphere of state control and supervision . . . . .	24
--	----

<i>Kuryshv E.Yu., Alekseev S.O. (Saratov)</i> Innovative renewal of Russian law: strategy and tactics of legal policy . . . . .	35
--	----

<i>Zatonsky V.A. (Saratov)</i> Legal policy and its educational and training potential How to respond to the challenges of globalization . . . . .	43
--	----

---

##### BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Soldatkina O.L. (Saratov)</i> On the way to digital justice: problems and solutions . . . . .	51
---	----

<i>Afanasiev S.F. (Saratov)</i> On the issue of recovering court costs in connection with the costs incurred in the context of modern civil procedural policy. . . . .	56
---	----

---

---

<i>Zherebtsov A.N. (Krasnodar)</i> Integration as a factor for further development structures of the Russian system administrative right . . . . .	62
<i>Bakinovskaya O.A. (Republic of Belarus), Skurko E.V. (Moscow)</i> The effectiveness of the legal regulation of innovation on the example of the Russian Federation and the Republic of Belarus . . . . .	69
<i>Sitkova O.Yu. (Saratov), Shvarts L.V. (St. Petersburg)</i> The current state of foreign scientific research about child safety in the information and communication environment . . . . .	76
<i>Belousov S.A., Krotov K.S. (Saratov)</i> Academic rank as a component of professional status of scientific and pedagogical workers in Russia and foreign countries . . . . .	88
<i>Avdeev Y.A., Gavrilenko V.A., Pechenevskaya M.A. (St. Petersburg)</i> Theory of the institute of foster education . . . . .	99

---

#### THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Naumova N.V., Puzanova O.A. (Vladimir)</i> Influence of the effectiveness of interaction between different levels of public power on the mechanism of realization of basic rights and freedoms of citizens . . . . .	106
<i>Reidel L.B., Krasilova N.V. (Birobidzhan)</i> Problems of protecting the business reputation of legal entities . . . . .	112
<i>Vlasov V.A., Tkachenko A.V. (Krasnoyarsk)</i> On the issue of substantiating the necessity and feasibility of teaching the subject “Legal department for the development of rural territories” at the Krasnoyarsk state agrarian university . . . . .	118

---

#### JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

<i>Varygin A.N. (Saratov)</i> Problematic issues of the theory and practice of prosecutorial activity related to the resettlement of citizens from dilapidated and dilapidated housing. . . . .	126
<i>Krylova E.P., Sheikin A.S. (Pyatigorsk)</i> The role of the Prosecutor's office in the legal education process . . . . .	133
<i>Ponomarenko E.V., Kopsheva K.O. (Saratov)</i> Problematic aspects of attributing information obtained as a result of operational search activities to the subject of a crime under article 283.1 of the criminal code of the Russian Federation. . . . .	140

---



---

#### TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Ahmedov A.Y. (Saratov)</i> To the question of the signs of a smart contract . . . . .	146
<i>Semikin A.R. (Saratov)</i> Features of the stages of the accreditation procedure in the field of health . . . . .	154
<i>Lapidus R.N. (Moscow)</i> The role and place of civil society institutions in helping to counter contemporary threats to national security. . . . .	163
<i>Zarkov D.S. (Saratov)</i> Means and methods of consolidation of regulatory legal acts . . . . .	172
<i>Degtyareva A.A. (Saratov)</i> On the issue of legal regulation of political activities of non-profit organizations that perform the functions of a foreign agent . . . . .	180
<i>Aristarkhov A.A. (Saratov)</i> INCOTERMS 2020: key development directions . . . . .	189
<i>Batova V.N. (Saratov)</i> The imbalance of the veterinary legislation: questions of theory and practice . . . . .	198

---

• ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА  
В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ •

**В.С. Хижняк,**

*доктор юридических наук, старший  
научный сотрудник Саратовского  
филиала Института государства и  
права Российской академии наук*

**V.S. Khizhnyak,**

*Doctor of Law Sciences,  
Senior Research Officer Saratov brunch  
of Institute of State and Law of Russian  
Academy of Sciences  
veronika\_h@mail.ru*

**ГЛОБАЛИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация: в настоящее время процессы глобализации влияют на все мировые отношения. Для того чтобы минимизировать возможные риски в этих условиях, государства должны грамотно выстраивать свою международно-правовую политику. В данной статье проанализированы основные черты глобализации как фактора, влияющего на развитие международно-правовой политики, и указаны ее приоритеты, которых Российской Федерации необходимо придерживаться для минимизации рисков глобализации. К ним отнесены: укрепление государственного суверенитета, защита национальных интересов, развитие международного сотрудничества по реализации интернациональных интересов.*

*Важное значение имеет также оказание влияния на развитие международного права, участие в реформировании норм и институтов международного права.*

*Ключевые слова: глобализация, международные отношения, международно-правовая политика, многополярный мир, международно-правовая политика Российской Федерации.*

**Globalization as factor affecting the development  
of international legal policy of Russian Federation**

*Abstract: currently, the processes of globalization affect all world relations. In order to minimize their risks in these conditions, states must competently build their international legal policy in international relations. In this article, the main features of globalization as a factor affecting the development of international legal policy are identified and the priorities of the international legal policy of the Russian Federation, which it needs to adhere to minimize these risks. These include strengthening state sovereignty, upholding national interests, developing international cooperation for the implementation of international interests, influencing the development of international law, participating in the reform of the norms and institutions of international law.*

*Keywords: globalization, international relations, international legal policy, multipolar world, policy of the Russian Federation.*

На современном этапе развитие международно-правовой политики любого государства сталкивается с наличием различных объективных факторов, оказывающих на нее как позитивное, так и негативное влияние.

Особо значимое влияние на международно-правовую политику оказывает такое явление, как глобализация. Процессы, происходящие в международных отношениях, затрагивают интересы Российской Федерации и создают необходимость корректировки ее международно-правовой политики таким образом, чтобы она не только не противоречила интересам всего мирового сообщества, но и давала возможность реализовывать свои национальные интересы на международной арене. Основным способом нивелирования для нее действия негативных последствий глобализации в целях защиты своих национальных интересов является реализация грамотной международно-правовой политики.

Термин «глобализация» используется как юриспруденцией, так и политологией. В юридической науке под глобализацией понимают всемирный процесс, «взаимосвязывающий национальные социально-экономические образования в единую мировую экономическую и общественную систему» [1, с. 1]. В политологии под этим термином понимают «процесс становления взаимосвязанности и взаимозависимости мира посредством увеличения числа международных участников, стремящихся к укреплению и расширению международных контактов государств и регионов» [2, с. 10]. Таким образом, как юристы, так и политологи согласны, что глобализация – процесс, объединяющий государства и их народы и охватывающий материальную и духовную сферы жизни общества и государства.

Очень часто о глобализации говорится как о новом явлении, хотя это не так. Можно согласиться с В. А. Рюминым в том, что процессы глобализации начались еще в конце XV в., во времена великих географических открытий [3, с. 64].

В настоящее время идет уже третья волна глобализации. Первая длилась с 1870 по 1914 г. Причина – развитие новых транспортных средств и снижение торговых барьеров. В результате около 60 млн человек покинули страны своего происхождения в поисках работы.

С 1914 по 1945 г. наблюдался спад процессов глобализации, что было связано с попыткой защиты внутренних рынков и отечественных производителей и двумя мировыми войнами.

В 1945 г. началась вторая волна глобализации, основой для которой было развитие науки и техники, создание ООН как универсальной международной организации и развитие международного права (в том числе и экономического) на универсальном уровне. Возникновение и развитие таких отраслей международного права, как: международное космическое, международное воздушное, международное экологическое, создало правовую базу для дальнейшей интеграции. Однако такая интеграция коснулась только наиболее развитых стран, тех, которые могли быть конкурентоспособными в научной, технической и экономической сфере. Так называемые страны третьего мира не могли участвовать в глобализационных процессах в тот период. Вторая волна глобализации пошла на спад в начале 1980-х. Причина была в экономическом кризисе. Дальнейшая интеграция и экономическое развитие требовали новых рынков сбыта [4].

Третья волна глобализации началась в конце 1980-х и длится по сегодняшний день. Ее особенностью стало включение в мировую экономику некоторых стран третьего мира (Вьетнама, Индии, Китая, Уганды), которым в результате удалось развить свою социально-экономическую сферу и сократить нищету. Однако значительно большее количество подобных стран опять осталось за пределами глобализационных процессов. Эксперты объясняют это наличием в данных странах нескольких факторов, препятствующих получению ими положительного эффекта от этого процесса: неэффективность внутренней и внешней политики, неразвитость инфраструктуры, слабость государственных институтов и их коррумпированность, неблагоприятное географическое положение и климатические условия [4]. Таким образом, каждая волна глобализации обусловлена новым скачком в развитии науки и техники, который делает возможным сближение государств во все большем количестве сфер общественной жизни и каждый раз, когда исчерпывается ресурс для дальнейшего развития этих отношений, происходит спад глобализационных процессов, за время которого осуществляется поиск дальнейших вариантов развития.

Для того, чтобы получать положительный результат, на внутригосударственном уровне политика государства должна быть направлена на развитие социально-экономической сферы, создание эффективных правовых механизмов защиты соответствующих прав человека, развитие образования и медицины, надежной инфраструктуры. Но главное, без чего все указанные меры так и не приведут к желаемому результату – обеспечение верховенства закона и построение гражданского общества.

На международном уровне тоже понадобится комплекс мер, на разработку и осуществление которых должна быть направлена международно-правовая политика государства. Основная задача – участие России в справедливом международном разделении труда, то есть избавление ее от роли сырьевого придатка. Конечно, для этого необходимы меры прежде всего экономического характера, которые должны дать возможность российским товарам и производителям стать конкурентоспособными на мировом уровне. Но и на международном уровне необходимо принятие мер, способствующих установлению экономических международных отношений, в которых Россия будет участвовать как полноправный член, а не сырьевой придаток.

Для этого необходимо участие России в международных организациях, участие в создании и реализации международных программ в рассматриваемых сферах. Россия должна быть их инициатором, использовать политику «мягкой силы» для вовлечения в соответствующие программы других государств на взаимовыгодной основе. Для этих целей как платформу можно использовать, например, ЕАЭС. При этом необходимо учитывать особенности глобализации как объективного фактора.

Основные внешние проявления процессов глобализации: универсализация международных отношений в сфере экономики, социальной, информационной, транспортной сферах. Современная мировая экономика обуславливает тесную взаимосвязь государств от финансового друг друга. Особенно заметно это становится во время экономических кризисов. Глобализационные процессы происходят и в праве, чему особенно способствуют такие глобальные проблемы человечества, как: международный терроризм, миграционные процессы, экологические катастрофы и вооруженные конфликты. Решение указанных проблем возможно только с помощью международных механизмов, развития международно-правового регулирования, деятельности наднациональных международных органов.

Различные элементы региональной подсистемы оказывают влияние на развитие глобальных процессов по-своему. Их влияние может как способствовать усилению глобального порядка, так и вызывать его трансформацию, способствовать существенному изменению. Безусловно, все это сказывается и на развитии международных отношений, на их эволюции.

Международно-правовая политика России должна учитывать указанные тенденции. Ее основной целью в сложившихся условиях является снижение риска негативного влияния глобализации, что невозможно без учета и научной оценки всех текущих процессов и

рисках, которые они могут нести. Способствовать выработке грамотной международно-правовой политики могут научные исследования глобализационных процессов, их особенностей и тенденций.

Основной негативной чертой процесса глобализации на современном этапе является ее реализация без учета национальных интересов государств, что создает возможность нарушения основных принципов международного права, что, в свою очередь, не лучшим образом отразится на всех международных отношениях. Наиболее вероятными последствиями здесь могут быть повышение напряженности в международных отношениях и рост движения антиглобалистов.

В целях нивелирования данных негативных тенденций Организацией Объединенных Наций предпринимаются некоторые меры. Создана Всемирная комиссия по социальным аспектам глобализации, одной из целей ее деятельности, представленной в докладе «Справедливая глобализация: создание возможностей для всех», является изменение вектора развития глобализационных процессов «от узкой заботы о рынках в пользу более широкой заботы о людях». В социальном измерении она должна влиять на рост занятости населения, развитие здравоохранения и образования ...» [5, с. 7]. В этом документе так же указаны конкретные меры по ее достижению: «стимулирование развития и активизации сетей людей и идей, экономических и социальных взаимодействий самой глобализации» [5, с. 8].

Риск утраты национальной идентичности, государственного суверенитета, трудности в установлении многополярного мира, возникновение иерархии государств, дискриминация субъектов международного права в экономической и иных сферах – все это можно причислить к рискам глобализационных процессов, происходящих на современном этапе. Подобные риски могут быть нивелированы только усилиями всего международного сообщества, при этом возможно использование мер как правового, так и неправового характера.

Заклучение международных договоров, предусматривающих сотрудничество по проблемным вопросам, развитие национального законодательства в этой сфере можно отнести к мерам правового характера. Различные программы взаимодействия субъектов международного права в условиях современных тенденций глобализации – меры неправового характера. Особое место среди всех этих мер занимает соблюдение основных принципов международного права и развитие внутригосударственного права на их основе.

В то же время ни одна из этих мер или их совокупность не сможет быть достаточно эффективной без усиления позиций ООН. К сожа-

лению, в настоящее время это осложняется отсутствием устойчивого многополярного мира. Его наличие намного эффективнее любых предлагаемых вариантов ее реформирования.

Например, наиболее часто предлагается расширение числа членов Совета Безопасности или отмена право вето постоянных членов этого органа. Последнее только упростит вопрос возможности применения к этим государствам международных санкций. В то же время сами постоянные члены Совбеза ООН введение такой меры не одобряют, следовательно, расценивать ее в качестве возможности реформирования данной организации или усиления ее позиций в мире не следует.

США, наоборот, пытаются различными способами усилить свое влияние на нее. Так, в 2018 г. ассигнования Белого Дома на миротворческую деятельность ООН были урезаны. Президент Трамп выразил свое недовольство ее деятельностью, в частности, отсутствием должной реакции «на применение сирийскими властями химического оружия» [6]. Однако позиция Организации Объединенных Наций по отношению к США скорее нейтральная, чем враждебная.

Вместе с тем международно-правовая политика Вашингтона часто не соответствует основным принципам международного права, в первую очередь принципу суверенного равенства государств. США выступают в качестве единственного мирового «полюса» уже около тридцати лет и не хотят сдавать своих позиций. При таком подходе любые предложения по реформированию ООН не смогут достичь желаемого результата и снижение рисков глобализации для мирового сообщества будет представлять чрезвычайно сложную задачу.

В своем выступлении на Петербургском экономическом форуме в 2019 г. Президент Путин отметил две крайности, в которые может перейти процесс глобализации: подмена международного права национальным (правом наиболее влиятельных государств, например, США) или «фрагментация глобального экономического пространства политикой ничем не ограниченного экономического эгоизма и его силовое продавливание» [7]. Все это, по мнению российского лидера, может привести только к конфликтам.

В своем Послании Федеральному Собранию 15 января 2020 г. он отметил необходимость предотвращения глобальной войны и особую в этом роль постоянных членов Совбеза ООН [8].

Что касается уважения национальных интересов государств и сотрудничества по вопросам реализации и защиты интернациональных интересов, то без этого невозможно становление многополярного мира и нивелирование всех рисков современных процессов в между-



народных отношениях. Взаимное уважение между государствами и сотрудничество на основе суверенного равенства – одновременно и цель, и средство.

Таким образом, стабилизация международных отношений в условиях процессов глобализации может быть достигнута путем неукоснительного соблюдения основных принципов международного права, укрепления международного сотрудничества и совершенствования механизмов международно-правового регулирования. Основной задачей остается формирование многополярного мира. На необходимость новых международных договоров, закрепляющих незыблемые для всех государств принципы, как способа нивелировать негативные черты глобализации указывает и Президент Путин [7].

Для российской международно-правовой политики в условиях глобализации основными приоритетами должны стать укрепление государственного суверенитета, защита национальных интересов при соблюдении интересов всего международного сообщества. Важным направлением ее развития является международное сотрудничество по общим для мирового сообщества интересам, развитие международного права, участие России в реформировании его институтов. Поэтому международно-правовая политика Российской Федерации должна основываться на нормах Устава ООН и учитывать как интернациональные, так и национальные интересы. При этом следует использовать все возможные «международные площадки», региональные организации, форумы и т.д.

Так, на универсальном уровне необходимо реформировать Совет Безопасности ООН. Возможным вариантом, на наш взгляд, будет отказ от региональных квот и избрание в качестве непостоянных членов Совбеза тех государств, которые способны противостоять американской внешней политике на основе соблюдения принципов Устава ООН.

На региональном уровне целесообразно развитие международных механизмов защиты предпринимательской деятельности. Например, в рамках ЕАЭС используется уже существующий в этой организации судебный орган, а также установлены гарантии защиты трансграничной реализации предпринимательской деятельности в рамках этой международной организации.

Следует отметить, что укрепление международных позиций России невозможно без развития собственной правовой системы с учетом рассмотренных тенденций и принятия мер, направленных на обеспечение ее безопасности, что также является одним из важнейших направлений развития правовой политики Российской Федерации в целом.

### Список литературы:

1. Лукашук, И.И. Глобализация, государство, право, XXI век / И.И. Лукашук. – М.: Спарк, 2000. – 262 с.
2. Степурина, А.Н. Влияние глобализации на развитие международных связей регионов федеративных государств (на примере РФ, ФРГ и США): автореф. дис. ... канд. полит. наук / А.Н. Степурина. – М., 2009. – 26 с.
3. Рюмин, В.А. Глобализация и цивилизационные перспективы человечества / В.А. Рюмин // Глобализация в социально-философском измерении: сб. матер. конф. – СПб.: С.-Петербург. филос. общ-во, 2003. – С. 64–69.
4. Глобализация // Официальный сайт ООН. – URL: // <https://www.un.org/ru/youthink/globalization.shtml> (дата обращения: 03.02.2020).
5. Справедливая глобализация: создание возможностей для всех: доклад Всемирной комиссии по социальным аспектам глобализации ООН. – Женева: Международное бюро труда, 2004. – 177 с.
6. Алексева, Н. От критики к делу: как Трамп предпринимает попытки реформировать ООН. – URL: // <https://russian.rt.com/world/article/425918-sshaoon-reforma-iniciativa> (дата обращения: 03.02.2020).
7. Кодекс новой эпохи: Владимир Путин призвал к переменам в мировой экономике // Российская газета. – 2019. – 6–8 июня. – URL: // <https://rg.ru/2019/06/07/putin-prizval-sozdat-mirovoj-svod-pravil.html> (дата обращения: 03.02.2020).
8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. // Официальный сайт Президента России. – URL: // <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 03.02.2020).

**Г. Н. Комкова,**

*доктор юридических наук,  
профессор, заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального  
права, декан юридического  
факультета Саратовского  
национального исследовательского  
государственного университета  
имени Н.Г. Чернышевского,  
заслуженный юрист  
Российской Федерации*

**G. N. Komkova,**

*Doctor of Law, Professor,  
Head of the Department of Constitutional  
and Municipal Law, Dean of the faculty  
of law of Saratov State University named  
after N. G. Chernyshevsky, Honored  
lawyer of the Russian Federation  
komkova\_galina@mail.ru*

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ В СВЕТЕ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*Аннотация: в статье анализируются положительные и отрицательные стороны глобализации в сфере экономической деятельности, роль России в данном процессе. Отмечается важность минимизации противоречий между представителями различ-*

ных слоев общества со стороны правительства при обеспечении экономической стабильности государства. Рассматриваются государственные функции при рыночной экономике, трансформирующиеся при глобализации. Указывается, что экономическая стабильность – это рост курса национальной валюты, сокращение бюджетных расходов государства, постоянное повышение показателей внутреннего валового продукта страны. Приводятся доказательства, что в экономически нестабильном государстве наступают неблагоприятные последствия как для граждан, вынужденных приспособиться к постоянно изменяющимся условиям их жизни, так и для органов власти, по отношению к которым население утрачивает доверие в их способности вести продуманную социальную политику, а потому есть вероятность политической нестабильности и смены власти. Основой экономической стабильности Российского федеративного государства выступает единство экономического пространства. Делается вывод о взаимовлиянии глобализации и экономической стабильности государства, поскольку чем выше степень экономической, политической и социальной сплоченности в обществе, чем полнее используются его внутренние ресурсы, тем успешнее оно способно реализовать возможности интеграции с другими странами и приспособиться к условиям глобального рынка. Доказывается, что задача органов власти России состоит в том, чтобы, учитывая глобализационные процессы, идущие в мировом экономическом пространстве, при помощи правовых и финансовых инструментов обеспечить стабильность экономического строя, повышение благосостояния своих граждан.

**Ключевые слова:** глобализация, экономическая стабильность, средний класс, правовое воздействие на экономические отношения.

### Legal policy of russia to ensure economic stability in the light of globalization

**Abstract:** the article analyzes the positive and negative aspects of globalization in the sphere of economic activity, the role of Russia in this process. The importance of minimizing the contradictions between representatives of various sectors of society on the part of the government while ensuring the economic stability of the state is noted. The state functions in a market economy that are transformed with globalization are considered. It is indicated that economic stability is the growth of the national currency exchange rate, the reduction of state budget expenditures, and the constant increase in the country's gross domestic product. Evidence is provided that in an economically unstable state unfavorable consequences occur both for citizens who are forced to adapt to the constantly changing conditions of their lives, and for authorities, in relation to which the population loses confidence in their ability to conduct sound social policies, and therefore there is a chance of political instability and change of power. The basis of the economic stability of the Russian federal state is the unity of the economic space. The conclusion is made that globalization and the economic stability of the state are interrelated, since the higher the degree of economic, political and social cohesion in society, the more fully its internal resources are used, the more successfully it is able to realize the possibilities of integration with other countries and adapt to the conditions of the global market. It is proved that the task of the Russian authorities is to, given the globalization processes taking place in the world economic space, with the help of legal and financial instruments, ensure the stability of the economic system and increase the welfare of its citizens.

**Keywords:** globalization; economic stability; middle class; legal impact on economic relations.

Глобализация экономики – это явление, которое имеет естественное происхождение, с развитием человеческой цивилизации все государства мира постепенно вовлекаются в единую экономическую систему, причем альтернативы данному процессу нет: рано или поздно все страны будут являться частью такой системы.

Высшей целью глобализации является всеобщее повышение благосостояния людей в любом государстве мира, которые сейчас не могут позволить себе существовать изолированно друг от друга. По мнению И. Г. Владимировой, «глобализацию мировой экономики можно охарактеризовать как усиление взаимозависимости и взаимовлияния различных сфер и процессов мировой экономики, выражающееся в постепенном превращении мирового хозяйства в единый рынок товаров, услуг, капитала, рабочей силы и знаний» [1, 56].

Россия как субъект мировой экономической системы также не могла уйти от глобализации, поскольку в 2012 г. вступила во Всемирную Торговую Организацию, став ее 156-м членом. Однако ряд исследователей отмечает, что нахождение России во Всемирной Торговой Организации незначительно повлияло на развитие ее экономики, а введение санкций со стороны стран – членов ВТО оказало негативное воздействие на состояние торгово-экономических отношений между нашей страной и западными странами. Тем не менее, Россия является полноправным участником процесса глобализации, выступает в качестве государства, оказывающего существенное влияние на мировую экономическую систему.

Глобализация охватывает различные сферы мировой экономики:

- совместное производство продукции, при котором в создании конечного продукта в различных формах и на определенных стадиях участвуют производители многих стран мира;
- торговля товарами, услугами, технологиями, объектами интеллектуальной собственности;
- беспрепятственное перемещение через государственные границы рабочей силы, капитала, информации;
- сотрудничество и обмен опытом в производственной, научно-технической, финансовой и информационной сферах;
- инвестирование в многообразных формах в экономику разных стран;
- интернационализация фондового рынка.

Глобализация как вектор прогрессивного развития человечества имеет положительные черты, поскольку сближает народы, государства, отдельных людей, разрушая любые имеющиеся между

ними национальные, исторические, финансовые барьеры. Кроме того, позитивное влияние глобализация оказывает на повышение производительности труда, взаимовлияние и развитие экономик различных по уровню государств, распространение апробированных передовых методик в экономике, промышленности, сельском хозяйстве. Безусловно, глобализация способствует унификации различных экономических процессов: всемирной платежно-расчетной системы, контрольной деятельности в финансовой сфере, правил инвестирования, что способствует экономическому росту государств мира, их включению в единый мировой хозяйственный комплекс.

Более рациональное распределение ресурсов и кооперация государств в различных сферах экономики также, несомненно, является преимуществом глобальной экономики, что позволяет, увеличив производство, повысить уровень заработной платы и обеспечить достойную жизнь жителям данных стран.

Одним из важнейших факторов существования глобализации является то, что на ее основе создаются предпосылки для решения всеобщих проблем человечества, чего нельзя достичь без объединения усилий мирового сообщества, консолидации ресурсов, координации действий государств и народов в различных сферах. Так, например, на борьбу с пандемией коронавируса – общей бедой всего человечества – в 2020 г. страны, входящие в «Большую двадцатку», планируют потратить около 5 трлн долларов, что составляет около 6 % годового объема мировой экономики.

Тем не менее, глобализация, ввиду своей неоднозначности, имеет и обратную сторону. Многие ученые и политики обращают внимание на негативные процессы, связанные с глобализацией. Одним из них является углубление неравенства между странами, вовлеченными в мировой глобальный экономический процесс. «Мировое экономическое пространство остается существенно неоднородным из-за увеличения технологического разрыва между странами по сравнению с началом индустриальной эры. Вырвавшиеся вперед страны, используя наиболее эффективные технологии, экспортируют наукоемкие товары и услуги (например, компьютеры, программное обеспечение, сотовые телефоны, услуги космической связи и т.п.) в страны с низким и средним уровнем развития, получая при этом огромные сверхприбыли» [1, с. 63].

Такое несправедливое распределение благ от глобализации может спровоцировать межнациональные конфликты, которые могут даже перерасти в локальные военные действия. Многие аналитики от-

мечают, что уровень неравенства в доходах населения разных стран, несмотря на глобализацию, растет.

В 2019 г. международное объединение Oxfam опубликовало доклад о том, что за последние десять лет число миллиардеров в мире увеличилось вдвое и достигло 2 208 человек, а их суммарное состояние ежедневно увеличивается почти на \$ 2,5 млрд. В 2018 г. 9,5 % самых обеспеченных людей владели 84,1 % мировых богатств, а благосостояние 90,5 % остальных жителей нашей планеты не превышало 16 % мирового богатства. По данным Всемирного банка, 46 % населения Земли, или 3,4 млрд человек, пребывают в бедности [2].

В России на долю 1 % богатых граждан приходится 57 % совокупного богатства страны, которое оценивается в \$ 2,2 трлн, а 10 % российских миллионеров контролируют 82 % богатств. При этом официальное число россиян, живущих за чертой бедности, превышает 21 млн человек, или 14,2 % населения [2].

Таким образом, «вместо того чтобы уничтожить или ослабить проявления неравенства, интеграция национальных экономик в мировую систему, напротив, усиливает их и делает во многих отношениях более острыми» [3, с. 3]. Именно поэтому глобализация экономики должна ориентировать национальные правительства на минимизацию противоречий между представителями различных слоев общества, на повышение усилий по сглаживанию противоречий между ними.

Новыми тенденциями глобализации экономики выступают монетизация цифровых технологий и финансовализация товарных рынков, причем в настоящее время работа на финансовых рынках дает владельцам капитала больше прибыли, чем сфера промышленного производства. «Сейчас глобализация превратила развитые страны в постиндустриальные экономики, сократив в них материальное производство. Переход к постиндустриальной экономике, в основе которой находятся капитал, сфера услуг и права на интеллектуальную собственность, превратил информацию, так же как и капитал, в один из важнейших производственных ресурсов, поскольку резко возросла роль цифровых технологий, значительно увеличилась занятость в сфере интеллектуального производства и создания продуктов и услуг. Успех бизнеса стал определяться эффективностью работы с большим объемом данных и скоростью обработки информации» [2].

Кроме того, к отрицательным чертам глобализации можно отнести ослабление существующих в мире государств в плане уменьшения объема их суверенных прав, которые постепенно отходят к наднациональным объединениям, международными корпорациям. Все это является фактором их экономической нестабильности [4].

Существенной чертой глобализации также являются перекосы в возвышении одних государств и принижении других, синхронизация кризисов в разных странах, контроль за экономическими и политическими процессами одних государств над другими. Все это может привести к ослаблению, а затем и потере государственного суверенитета, подчинению интересов самостоятельного независимого государства интересам транснациональных корпораций или более влиятельных стран. Для того, чтобы этого не произошло, необходима четкая позиция государства в отношении своих национальных интересов, защита своего суверенитета на всех уровнях межгосударственного взаимодействия, а также стабильность конституционного строя самого этого суверенного государства.

Стабильность – это важнейший показатель любой действующей системы, который характеризует ее состояние в плане постоянства, сохранения свойств и параметров в любых обстоятельствах. Экономическая стабильность государства – одна из важнейших гарантий стабильности конституционного строя. Именно поэтому так важно не допустить ее разрушения. Ведь стабильность экономики означает, что она может развиваться в сторону устойчивого состояния с помощью государства.

По устоявшимся представлениям экономическая стабильность – это рост курса национальной валюты, сокращение бюджетных расходов государства, постоянное повышение показателей внутреннего валового продукта страны. Россия как одно из крупнейших государств мира имеет все условия для обеспечения своей экономической стабильности. Ведь она занимает девятое место в мире по численности населения. Земельно-ресурсный потенциал России составляет 12,5 % мировой территории. На территории России сосредоточено 55 % черноземных почв мира, 50 % запасов пресной воды и 60 % запасов древесины хвойных пород. Россия занимает первое место в мире по разведанным запасам природного газа, алмазов и других полезных ископаемых [5, с. 65–66]. Однако не только показатели самого государства влияют на его экономическую стабильность, но и внешние факторы: мировой экономический кризис, колебания цен на энергоносители, внешнеполитические факторы, пандемия. Задача органов государства в связи с этим состоит в том, чтобы вести продуманную экономическую политику, минимизирующую отрицательное воздействие внешних обстоятельств на обеспечение стабильности экономического строя страны. Ведь в экономически нестабильном государстве наступают неблагоприятные последствия как для граждан, вынужденных приспособляться к постоянно из-

меняющимся условиям их жизни, так и для органов власти, по отношению к которым население утрачивает доверие в их способности вести продуманную социальную политику, а потому есть вероятность политической нестабильности и смены власти. При этом нельзя забывать, что стабильная экономика отнюдь не отвергает процесс экономического развития страны, при котором могут динамично развиваться определенные сектора экономики, использоваться различные современные технологии и методики, и получать приоритетное развитие те отрасли экономики, которые важны для государства именно в данный период. Стабильность также означает, что государство должно осуществлять экономическую политику предсказуемо, в соответствии с целью поддержания высокого и устойчивого уровня экономического роста и занятости населения.

Во всех странах, как высокоразвитых, так и развивающихся, остро стоит вопрос об увеличении численности так называемого среднего класса, который выступает основой стабильности любого государства. К концу 2018 г. приблизительно 1,04 млрд человек, среди которых почти 15 млн российских граждан, могли отнести себя к представителям среднего класса [6]. Ведь представители среднего класса самостоятельны, независимы, самодостаточны, а потому тяготеют к демократии, что придает стабильность многим демократическим институтам. Кроме того, эти люди, имеющие стабильный достаточно высокий доход, являются основными потребителями товаров и услуг, а потому стимулируют развитие рыночной экономики. Именно представители среднего класса первыми овладевают инновационными формами поведения, в том числе потребительского, осваивают передовые информационные технологии, которые потом транслируются в остальные социальные группы. Любое демократическое государство, стремясь обеспечить собственную стабильность, будет способствовать укреплению собственного среднего класса, составляющего подавляющее большинство населения.

При кратковременном дестабилизирующем воздействии либо изнутри, либо извне на экономическую систему должен обеспечиваться возврат к стабильному состоянию. Справедливо в этой связи замечание И.П. Воробьевой: «Как представитель интересов общества в целом государство заинтересовано в устойчивом, сбалансированном развитии всех своих подсистем, а значит, в том, чтобы возможные негативные тенденции в развитии экономики не привели к разрушительным последствиям. Основной целью регулирования экономики должна быть экономическая и социальная стабильность. Именно государственные меры воздействия на экономику повышают

степень устойчивости системы» [7, с. 19]. Ведь экономика, как показали события в мире последних лет, сама по себе не в состоянии ни предотвратить, ни содействовать преодолению последствий кризисов. Это возможно осуществить только путем специального правового регулирования. Не только в России, но и во многих других странах мира сейчас идет процесс усиления правового воздействия на экономические отношения.

Правовая политика Российского государства по отношению к рыночной экономике существенно изменилась по сравнению с ранее существовавшей централизованной административно-командной системой. Государственное регулирование теперь осуществляется опосредованно, с помощью различных правовых инструментов.

Правотворческими органами должны приниматься качественные законы, регулирующие отношения в сфере экономики, которые не должны постоянно изменяться, что наносит вред экономической стабильности государства. Однако именно в эти законы чаще всего вносятся дополнения и поправки. При этом роль права нельзя недооценивать. «Право – это средство установления определенности и порядка в экономических отношениях. Оно стабилизирует экономические отношения и обеспечивает устойчивое, эволюционное развитие экономики» [8, с. 5]. Для федеративного государства, которым является Россия, важным фактором является единство правового регулирования экономических процессов на всей его территории.

Важная государственная функция при рыночной экономике состоит в обеспечении контроля за установленными законами государства правилами поведения участников экономических отношений. Именно данные контролирующие органы призваны обеспечить экономическую стабильность при применении законов на равных условиях ко всем хозяйствующим субъектам независимо от их имущественного и иного положения. К числу этих органов можно отнести и органы прокуратуры, и Федеральную антимонопольную службу, налоговые органы, полицию, судебные органы.

Гарантами стабильности российской экономики выступают как глава государства, так и органы законодательной и исполнительной власти, деятельность которых призвана обеспечить незыблемость принципов, по которым ведется экономическая деятельность, недопустимость отказа от важнейших основ проведения государственной экономической политики, защиту в случае посягательств на них как со стороны внешних факторов, так и внутренних.

Глобализация в мировом масштабе может характеризоваться как положительно, так и отрицательно. Она оказывает существенное

влияние на состояние экономической стабильности современных государств. При этом нельзя отрицать взаимовлияния глобализации и экономической стабильности государства, ведь чем выше степень экономической, политической и социальной сплоченности в обществе, чем полнее используются его внутренние ресурсы, тем успешнее оно способно реализовать возможности интеграции с другими странами и приспособиться к условиям глобального рынка. Задача органов власти состоит в том, чтобы, учитывая глобализационные процессы, идущие в мировом экономическом пространстве, при помощи правовых и финансовых инструментов обеспечить стабильность своего экономического строя, повышение благосостояния своих граждан.

#### Список литературы:

1. Владимирова, И.Г. Глобализация мировой экономики: проблемы и последствия / И.Г. Владимирова // Менеджмент в России и за рубежом. – 2001. – № 3. – С. 55–65.
2. Лосев, А. Дорогой царя Мидаса. Как материальный мир превращается в финансовый / А. Лосев // Коммерсантъ. Деньги. Приложение № 2 от 14 февраля 2019 г.
3. Ценности, которые мы защищаем, перемены, к которым мы стремимся: социальная справедливость в условиях глобализации экономики: повестка дня МОТ. Доклад Генерального директора / Междунар. конф. труда, 81-я сес. 1994 г. Женева: Междунар. Бюро труда, 1994. Ч. 1. IV.
4. Комкова, Г.Н. Правовые позиции Конституционного Суда РФ в сфере обеспечения экономической стабильности Российского государства / Г.Н. Комкова // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 1061–1066.
5. Российский статистический ежегодник. 2018: стат. сб. – М.: Росстат, 2018.
6. URL: <https://allianz.ru/press-center/god-bez-pobediteley-allianz-opublikoval-rezultaty-globalnogo-issledovaniya-o-blagosostoyanii-naselen/Lfnf> (дата обращения: 06.04.2020).
7. Воробьева, И.П. Устойчивость экономики и проблемы ее обеспечения в современной России / И.П. Воробьева // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2012. – № 1 (17). – С. 17–25.
8. Яковлев, В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования / В.Ф. Яковлев. – М.: Статут, 2012. – 488 с.

**А.Ю. Соколов,**

доктор юридических наук,  
профессор, директор Саратовского  
филиала Института государства  
и права Российской академии наук  
aysockolov@mail.ru

**О.А. Лакаев,**

кандидат юридических наук, младший  
научный сотрудник Саратовского  
филиала Института государства  
и права Российской академии наук  
olegoleg81@mail.ru

**A.Yu. Sokolov,**

Doctor of law, Professor,  
Director of the Saratov branch  
of the Institute of state and law  
of the Russian Academy of Sciences

**O.A. Lakaev,**

Candidate of law, Junior researcher  
of the Saratov branch of the Institute  
of state and law of the Russian Academy  
of Sciences

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

**Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью выработки и реализации эффективной правовой политики в сфере государственного контроля и надзора как организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. Цель статьи – рассмотреть проблемы правовой политики в сфере государственного контроля и надзора с точки зрения возможности реализации ее принципов. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство, авторы пришли к выводу о том, что правовая политика в сфере государственного контроля и надзора нуждается в комплексном усовершенствовании по ряду направлений, а субъектам нормотворческой деятельности необходимо ориентироваться на научные изыскания по вопросам государственного контроля, государственного надзора и контрольно-надзорной деятельности, обеспечить согласованную работу по реализации принципа единства правовой политики в данной сфере, баланс интересов личности, общества и государства, выработать стратегию и тактику правовой политики в сфере государственного контроля и надзора.

**Ключевые слова:** правовая политика, правовое регулирование, концепция правовой политики, контроль и надзор, модернизация правовой системы.

### Legal policy in the sphere of state control and supervision

**Abstract:** the relevance of the article is related to the need to develop and implement an effective legal policy in the field of state control and supervision as organizational and legal ways to ensure the rule of law and discipline in public administration. The purpose of the article is to consider the problems of legal policy in the sphere of state control and supervision from the point of view of the possibility of implementing its principles. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and formal legal method. Analyzing the Federal legislation, the authors came to

the conclusion that the legal policy in the sphere of state control and supervision needs comprehensive improvement in a number of areas, and the subjects of normative activity need to focus on scientific research on issues of state control, state supervision and Supervisory activities, to ensure coordinated work on the implementation of the principle of unity of legal policy in this area, balance the interests of the individual, society and the state, develop a strategy and tactics of legal policy in the field of state control and supervision.

**Keywords:** legal policy, legal regulation, concept of legal policy, control and supervision, modernization of the legal system.

Государственный контроль, государственный надзор и контрольно-надзорная деятельность рассматриваются как основные организационно-правовые способы обеспечения законности и дисциплины в государственном управлении. В научной литературе издавна ведется спор относительно содержания, соотношения этих понятий и целесообразности выделения контрольно-надзорной деятельности как самостоятельного способа обеспечения законности и государственной дисциплины.

Согласно воззрениям представителей саратовской школы административного права, государственный контроль, являясь специфической формой деятельности определенных государственных органов, состоит в системе действий по наблюдению и проверке процесса функционирования подведомственного объекта для устранения отклонений от установленных правил. При этом он включает в себя такие элементы, как: 1) проверка фактического исполнения закона, иного нормативного или индивидуального правового акта и других результатов деятельности подконтрольных объектов; 2) проверка путей и средств исполнения перечисленных актов; 3) принятие уполномоченными должностными лицами по результатам проведения контроля мер, направленных на приостановление или отмену незаконных или нецелесообразных актов управления, применение мер принудительного воздействия или, напротив, мер поощрения при выявлении позитивных результатов деятельности. При этом государственный надзор содержательно рассматривается как более узкая деятельность, охватывающая первый элемент контроля – проверку фактического исполнения закона, подзаконного нормативного или индивидуального правового акта. Целесообразность принятых решений в этом случае проверке не подлежит. Кроме того, государственный надзор не характеризуется наличием организационно-иерархической соподчиненности между субъектом и объектом надзора. В чистом виде государственный надзор осуществляется только органами прокуратуры. Контрольно-надзорная деятельность объединяет в себе отдельные черты контроля и надзора, приобретая качественное сво-

еобразии. С надзором ее сближает проверка соблюдения требований законности, но не целесообразности, и отсутствие иерархических связей с проверяемым объектом, а с контролем – возможность принятия мер негативного воздействия к нарушителям установленных правил [1, с. 207–218].

Если обратиться к мнению иных ученых, то довольно часто акцентируется внимание на разграничении понятий государственного контроля и государственного надзора без выделения специфических признаков контрольно-надзорной деятельности. Так, М. А. Лапина, неоднократно упоминая в своей работе о контрольно-надзорной деятельности, тем не менее раскрывает сущностные признаки лишь контроля и надзора. Надзор при этом связан с выявлением нарушений обязательных требований и применением принудительных мер со стороны государства преимущественно административно-правового характера, что проявляется в предупреждении, пресечении, наказании и восстановлении законности в деятельности поднадзорного объекта. Если речь идет об административном надзоре, то его субъекты одновременно являются и субъектами административной юрисдикции, рассматривающими дела об административных правонарушениях [2, с. 155].

С. М. Зубарев, обобщая приведенные в научной литературе критерии разграничения контроля и надзора, предлагает выделять соотношение объема общих для контроля и надзора функций корректирования, предупреждения, правоохраны как признак разграничения контроля и надзора в административном процессе. В контроле преобладающей функцией является корректирующая, что предполагает осуществление уполномоченным субъектом контроля позитивных процедур по установлению соответствия функционирования подконтрольных объектов требованиям законности, эффективности и целесообразности, содействие в устранении обнаруженных недостатков организационно-распорядительными средствами. Лишь при обнаружении нарушений контролирующей субъект реализует средства правоохранительного воздействия, привлекая виновного к юридической ответственности (преимущественно дисциплинарной), или возбуждает об этом ходатайство перед уполномоченным должностным лицом. Надзорная деятельность в отличие от контроля в большей мере характеризуется правоохранительной, юрисдикционной направленностью [3, с. 28–32].

Несложно заметить, что представители различных научных школ вступают в полемику относительно содержания государственного контроля и надзора, руководствуясь собственными воззрениями, основанными на анализе компетенции различных государственных орга-

нов и иных публично-властных субъектов, фактически реализующих государственные полномочия. Обилие научных взглядов на указанные правовые категории во многом обусловлено безразличием федерального законодателя к выработке соответствующих дефиниций и смешением указанных понятий. Государственный контроль в том виде, в котором он интерпретируется в научной литературе, в федеральном законодательстве не регламентирован. Вместо этого вошло в систему использование термина «государственный контроль (надзор)», который рассматривается как деятельность органов исполнительной власти, а в ряде случаев – подведомственных им государственных учреждений.

Представляется, что разграничению исследуемых понятий должны способствовать как научные изыскания, так и взвешенная, последовательная правовая политика государства.

Значительный вклад в развитие теории правовой политики внес А. В. Малько. Правовая политика, по его мнению, – это системная, последовательная и научно обоснованная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на создание эффективного механизма правового регулирования, цивилизованное использование юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, правовой государственности, формирование высокого уровня правовой жизни и правовой культуры личности и общества [4, с. 5].

Субъектами правовой политики выступают не только государство и его органы, но и институты гражданского общества, включая представителей научного сообщества. Соответственно, правовая политика, осуществляемая государством, должна учитывать воззрения и предложения ученых при формировании соответствующего законодательства и принятии подзаконных нормативных правовых актов.

Правовая политика в сфере государственного контроля и надзора должна быть выстроена на общих принципах правовой политики, к которым Е. Н. Лебедева относит: 1) научную обоснованность; 2) единство общенациональной политики непосредственно в сфере действия права и посредством действия права; 3) обеспечение баланса интересов личности, общества и государства; 4) наличие ясно выраженных ограничительных требований для недопущения злоупотреблений; 5) гармоничное сочетание в правовой политике стратегических и тактических начал для поступательного развития государства; 6) реалистичный характер при обусловленности объективными процессами развития; 7) выраженный стимулирующий характер развития демократических отношений при формировании основ понимания,

выражения и построения правовой политики; 8) предсказуемость результатов проводимой правовой политики [5, с. 52]. Целесообразно рассмотреть ряд принципов, которые в наибольшей степени должны определять правовую политику в сфере государственного контроля и надзора, но реализация которых в полной мере затруднительна.

Принцип научной обоснованности должен быть выражен использованием в правотворческой деятельности законодателя и органов исполнительной власти фундаментальных положений общей теории права, административного права и иных отраслевых юридических наук, разрабатывающих понятия государственного контроля, надзора и контрольно-надзорной деятельности, фундаментальных трудов отечественных ученых в соответствующих областях научных знаний. Сформировавшаяся в деятельности федерального законодателя «концепция» «государственного контроля (надзора)», отраженная в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 2 августа 2019 г.) [6] и во всех остальных федеральных законах, определяющих особенности проведения проверок соблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями различных обязательных требований, принципу научной обоснованности в полной мере не отвечает.

Федеральный законодатель не определяет различий между государственным контролем и государственным надзором. Сформулированное в ст. 2 указанного Закона определение понятия государственного контроля (надзора) в большей степени схоже с формулируемыми в науке административного права дефинициями «административного надзора» либо «контрольно-надзорной деятельности», поскольку речь идет о направленном на предупреждение, выявление и пресечение нарушений индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами обязательных требований функционирования контрольно-надзорных органов исполнительной власти и ряда подведомственных им государственных учреждений, организующих и проводящих проверки и иные мероприятия как с взаимодействием с индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, так и без такового, а также анализирующих и прогнозирующих состояние выполнения обязательных требований и систематически наблюдающих за их исполнением.

Если обратиться к видам государственного контроля (надзора) по названному Закону, то единообразие терминология здесь также не отличается. В зависимости от вида проверяемой деятельности

законодатель выделяет либо «контроль» (за экономической концентрацией, за осуществлением иностранных инвестиций, портовый, валютный, налоговый, таможенный и др.), либо «надзор» (в сфере рекламы, в области безопасности дорожного движения, в области использования атомной энергии, в области связи, в области обеспечения радиационной безопасности, строительный, пожарный и др.), либо «контроль (надзор)», что характерно для области транспортной безопасности, области регулируемых государством цен, сферы естественных монополий, либо «контроль и надзор» (за обработкой персональных данных, в финансово-бюджетной сфере). Во всех этих случаях содержание деятельности публично-властных субъектов является однородным, направленным на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований подвластными объектами, не находящимися в организационном подчинении, что обуславливает целесообразность унификации терминологии. Очевидно, что под выработанное юридической наукой понятие государственного контроля данная деятельность не подпадает, в связи с чем ее целесообразно обозначать как контрольно-надзорную.

Следует поддержать позицию тех ученых, которые предлагают законодательно отграничить государственный контроль от иных организационно-правовых способов обеспечения законности и дисциплины. Так, С. М. Зубарев полагает, что законодательство об административных процедурах в качестве одного из своих структурных элементов должно содержать закон, регулирующий контрольные процедуры, и в случае реформирования законодательства о государственном контроле (надзоре) в новый закон должен войти самостоятельный раздел, нормы которого будут определять принципы и порядок реализации контрольных процедур [7, с. 126].

О фактической реализации принципа единства правовой политики в сфере государственного контроля и надзора также говорить не приходится. Указанный принцип должен выражаться в единстве понимания рассматриваемой терминологии в нормативных правовых актах законодательных и иных государственных органов. В Указе Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 12 апреля 2019 г.) [8] «контроль и надзор» рассматривается как единая функция федеральных служб, а также других федеральных органов исполнительной власти, если они специально уполномочены на ее осуществление. Указанный «контроль и надзор» по своему содержанию шире, чем «государственный контроль (надзор)» по Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предприни-



мателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поскольку помимо проверочных и вытекающих из них мероприятий такой «контроль и надзор» включает в себя регистрационную (в отношении прав, документов и объектов) и лицензионно-разрешительную деятельность. В то же время в теории административного права регистрационное и лицензионно-разрешительное производства рассматриваются отдельно от контрольно-надзорного производства [9, с. 32]. Обращает на себя внимание и тавтологическая модель определения содержания функции по контролю и надзору через «осуществление действий по контролю и надзору» за исполнением общеобязательных правил поведения гражданами, организациями и субъектами публичной власти. В связи с изложенным обеспечение единства правовой политики государства в данном направлении видится, во-первых, во введении единой терминологии применительно к рассматриваемой деятельности (предпочтительным представляется вариант с введением термина «контрольно-надзорная деятельность»), во-вторых, в исчерпывающем определении ее содержания, которое должно быть одинаковым в нормативных правовых актах законодательных и иных государственных органов и не должно охватывать виды деятельности, не относящиеся в научном понимании к контрольно-надзорной; в-третьих, в изложении ее как проверочной деятельности, осуществляемой в отношении физических и юридических лиц в целях предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований.

Одним из основополагающих принципов государственной политики в сфере государственного контроля и надзора является принцип обеспечения баланса интересов личности, общества и государства. Основное внимание руководства государства в этой сфере приковано к контрольно-надзорной деятельности, о чем на регулярной основе в своих посланиях Федеральному Собранию РФ упоминает Президент РФ, делая акцент на необходимости ослабления административных барьеров для хозяйствующих субъектов, поскольку от этого зависит поступательное экономическое развитие государства. В частности, в послании от 15 января 2020 г. [10] он указал, что в 2020 г. должна быть завершена реформа контрольно-надзорной деятельности, с тем, чтобы упростить деятельность субъектов предпринимательства. Баланс интересов личности, общества и государства предполагает, что, с одной стороны, экономическая и иная деятельность не должна осуществляться бесконтрольно ввиду того, что это может причинить ущерб правам и законным интересам граждан, которые подвергаются риску приобретения опасной для жизни и здоровья продукции, возникновения

эпидемий, пожаров и других чрезвычайных обстоятельств, а также интересам государства. С другой стороны, юридические лица и индивидуальные предприниматели должны быть освобождены от излишнего, не обусловленного наличием угрозы нарушения прав граждан и других субъектов, воздействия со стороны проверяющих органов. В этих целях законодателем был предусмотрен риск-ориентированный подход к проведению проверочных мероприятий, состоящий в особом способе организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, который связывает выбор интенсивности (периодичности, продолжительности, формы) проведения указанных мероприятий с отнесением деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица к определенной категории (классу) опасности либо к определенной категории риска (ч. 2 ст. 8.1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»). Анализируя обозначенное законодательное положение, Н.В. Макарейко высказывает обоснованные опасения, что вниманием проверяющих субъектов могут быть обойдены отдельные представляющие потенциальную опасность виды деятельности, в связи с чем могут пострадать граждане, права и свободы которых ставятся под угрозу. Эти опасения обусловлены неоправданным сохранением высокого уровня подзаконного нормативно-правового регулирования ввиду широкого применения бланкетного подхода при внедрении риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности [11, с. 228–229]. В то же время с точки зрения стратегии правовой политики в сфере государственного контроля и надзора повсеместное внедрение риск-ориентированного подхода должно рассматриваться как одно из ключевых направлений современного этапа административной реформы, направленного на ослабление административного давления на хозяйствующих субъектов [12, с. 14–21]. Кроме того, оценка риска позволит субъектам контрольно-надзорной деятельности сконцентрировать ресурсы и усилия для проведения плановых проверочных мероприятий на объектах, на которых нарушение общеобязательных правил поведения создает наибольшую угрозу охраняемым законом ценностям [13, с. 43].

С принципом обеспечения баланса интересов личности, общества и государства непосредственно связан принцип наличия ясно выраженных ограничительных требований для недопущения злоупотреблений со стороны проверяющих субъектов. Этому способствуют все требования законодательства, касающиеся планирования проверок, порядка их проведения. Все это установлено для предотвращения

необоснованных визитов различных проверяющих субъектов, поскольку нередко они ориентированы на выявление несуществующих нарушений, что требуется для повышения показателей работы органа, статистической отчетности.

Еще одним важным принципом правовой политики в сфере государственного контроля и надзора является непротиворечивое сочетание стратегических и тактических начал для поступательного развития государства. Стратегическая составляющая предполагает наличие концепции правовой политики в данной сфере, подразумевающей недетализированное планирование на длительный временной промежуток соответствующей деятельности и определяющей ее общую направленность, что не исключает возможности коррекции правовой политики под воздействием изменившихся условий. Тактически же правовая политика в сфере государственного контроля и надзора должна охватывать совокупность способов и приемов для достижения главенствующей цели.

Проблема обеспечения сочетания стратегических и тактических начал обуславливается тем, что в сфере государственного контроля и надзора сложно выделить четко выстроенную стратегию. Это вытекает из наличия различных научных толкований государственного контроля и надзора и своеобразного понимания этой деятельности законодателем. Видна диспропорция в систематизации правового регулирования государственного контроля, государственного надзора и контрольно-надзорной деятельности. В большей степени систематизация законодательства прослеживается применительно к последнему виду деятельности. При этом оно ориентировано на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, что отражено в названии соответствующего закона. Указанная задача была актуальна для периода возникновения современного контрольно-надзорного законодательства, когда укрепление рыночных начал в экономике требовало установить для названных субъектов основные гарантии от произвола должностных лиц проверяющих органов. Сначала это проявилось в принятии Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» (утратил силу) [14], а затем гарантии такой защиты были усилены в действующем Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Следует ожидать дальнейшего развития законодательства о контрольно-надзорной деятельности, и для этого имеются предпосылки. Еще

в 2014 г. Министерством экономического развития РФ был разработан проект Федерального закона «Об основах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации». В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится внесенный 3 декабря 2019 г. законопроект № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [15]. В последнем документе прямо указано, что он рассчитан на деятельность контрольно-надзорных органов. Следует заметить, что разработчики проектов отказались от указания в названии на защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, поскольку такая защита должна презюмироваться и вытекать из содержания закона. Однако представляется, что формирование стратегии правовой политики в сфере контрольно-надзорной деятельности далеко от завершения. Последний законопроект охватывает далеко не все сферы контрольно-надзорной деятельности: он не распространяется на 35 сфер, перечисленных в ч. 2 ст. 2 проекта. По сути, это законопроект об отдельных направлениях контрольно-надзорной деятельности. Если законодатель планирует расширить гарантии законности при проведении проверочных мероприятий, то целесообразно по возможности охватить все направления контрольно-надзорной деятельности и кодифицировать соответствующее законодательство, иначе в различных сферах исследуемые правоотношения будут регламентированы с разной степенью детализации. В научной литературе также отмечается, что реализация положений действующего Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» принципиальным образом не повлияла на снижение рисков от деятельности проверяемых субъектов и на административные издержки предпринимателей, что во многом обуславливается наличием многочисленных видов контрольно-надзорной деятельности, на которые данный закон не распространяется. К тому же наблюдается тенденция к расширению перечня указанных видов контрольно-надзорной деятельности, характеризующихся особенностями в их осуществлении [16, с. 42–43].

Таким образом, правовая политика в сфере государственного контроля и надзора нуждается в комплексном усовершенствовании по ряду направлений. Субъектам нормотворческой деятельности следует ориентироваться на научные изыскания по вопросам государственного контроля, государственного надзора и контрольно-надзорной деятельности, обеспечить согласованную работу по реализации принципа единства правовой политики в данной сфере, баланс

интересов личности, общества и государства и выработать стратегию и тактику правовой политики в сфере государственного контроля и надзора, что послужит существенным вкладом в модернизацию правовой системы Российской Федерации.

### Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
2. Лапина, М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения / М.А. Лапина // Вестник Финансового университета. – 2016. – № 4. – С. 152–157.
3. Зубарев, С.М. Система контроля в сфере государственного управления: монография / С.М. Зубарев. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2019. – 152 с.
4. Малько, А.В. Основы правовой политики: учеб. пособие для магистрантов. – 2-е изд. / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. – М.: РИОР : ИНФРА-М, 2019. – 170 с.
5. Лебедева, Е.Н. Правовая политика как общетеоретическая категория / Е.Н. Лебедева // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер.: Юридические науки. – 2011. – № 2 (5). – С. 50–55.
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; – 2019. – № 31, ст. 4469.
7. Зубарев, С.М. К вопросу о сущности контрольных процедур в государственном управлении / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2016. – № 5 (21). – С. 118–127.
8. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 12 апреля 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 11, ст. 945; – 2019. – № 15, ч. 1, ст. 1727.
9. Миронов, А.Н. Административно-процессуальное право: учебное пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / А.Н. Миронов. – М.: ФОРУМ : ИНФРА-М, 2020. – 169 с.
10. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г. // Рос. газета. – 2020. – 16 января.
11. Макарейко, Н.В. Риск-ориентированный подход при осуществлении контроля и надзора / Н.В. Макарейко // Юридическая техника. – 2019. – № 13. – С. 225–229.
12. Зубарев, С.М. О современном этапе реформы надзорной деятельности в Российской Федерации / С.М. Зубарев // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. – 2018. – № 1 (41). – С. 13–23.
13. Ноздрачёв, А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А.Ф. Ноздрачёв, С.М. Зырянов, А.В. Калмыкова // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34–46.

14. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора): федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ (утратил силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3436.

15. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7> (дата обращения: 02.04.2020).

16. Добролюбова, Е.И. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности / Е.И. Добролюбова, В.Н. Южаков // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 4. – С. 41–64.

### Е.Ю. Курышев,

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры гражданского  
права Саратовского военного  
ордена Жукова Краснознаменного  
института войск национальной  
гвардии Российской Федерации*

### С.О. Алексеев,

*адъюнкт кафедры теории  
и истории государства и права  
Санкт-Петербургского военного  
ордена Жукова института войск  
национальной гвардии Российской  
Федерации*

### E. Yu. Kuryshev,

*Candidate of Juridical Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of civil law of Saratov Military Order  
of Zhukov Red Banner Institute of the  
National Guard Troops of the Russian  
Federation kurisheff.ewg@yandex.ru*

### S.O. Alekseev,

*Adjunct of the Department of theory  
and history of the state and law  
of St. Petersburg Military Order Zhukov  
Institute of National Guard of Troops  
of the Russian Federation*

## ИННОВАЦИОННОЕ ОБНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА: СТРАТЕГИЯ И ТАКТИКА ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена стремительными изменениями, происходящими в правовых системах мира, которые заставляют по-иному взглянуть на проблемы обновления российского права, подвергнуть переосмыслению многие взгляды, казавшиеся фундаментально утвердившимися в юридической жизни. Цель статьи – проанализировать соотношение традиций и инноваций в праве в контексте стратегии и тактики в различных формах правовой политики. Реализация поставленных задач была достигнута при помощи общенаучных (диалектической, синтеза, анализа, аналогии) и частно-научных методов (системный, сравнительно-правовой). Авторы формулируют общий подход к обновлению права посредством инноватизации, делают выводы о том, что без стратегии и тактики применения инноваций в праве сегодня нельзя ставить вопрос о качественном, комплексном формировании национальной правовой политики как на федеральном, так и на региональном и муници-

пальных уровне. Обоснована необходимость изучения инновации в праве как средства реализации правовой политики в деятельности ее субъектов, с помощью которых достигается установленная цель правового инновационного процесса.

**Ключевые слова:** инновация в праве, формы правовой политики, обновление права, стратегия правовой политики, тактика правовой политики, правовая инновационная политика, субъект инноваций в праве, инноватизация правоприменительной деятельности.

### Innovative renewal of Russian law: strategy and tactics of legal policy

**Abstract:** topicality of the article is conditioned by the rapid changes occurring in the legal systems of the world, which make us look at the problems of updating the Russian law in a different way, to rethink many views that seemed to be fundamentally established in legal life. The goal of the article is to analyze the correlation between traditions and innovations in law in the context of strategy and tactics in different forms of legal policy. The implementation of the research objectives was achieved with the help of general scientific (dialectical method, synthesis, analysis, analogy) and special scientific methods (system, comparative legal). The authors formulate a general approach to the renewal of law through innovation, comes to the conclusions, that without strategy and tactics of innovation in law today can't be raised the question of a qualitative, comprehensive formation of national legal policy at the federal, regional and municipal levels. The necessity of studying the innovation in law as a means of realization of legal policy in activity of its subjects with the help of which the established purpose of legal innovative process is reached is proved.

**Keywords:** innovation in law, forms of legal policy, renewal of law, legal policy strategy, legal policy tactics, legal innovation policy, subject of innovation in law, innovation in law enforcement.

Имеющийся опыт обновления российского права в различных научно-технических и социально-экономических условиях свидетельствует о том, что, вступая на путь реконструкции общества, субъекты реформирования пытаются усвоить инструментальные элементы культуры, в первую очередь, западных стран (материальное производство, формы и способы ретрансляции информации и т.д.). При этом право по различным причинам не претерпевает эффективного видоизменения, слепо копируются его образцы, вырванные из оснований западного менталитета и правовой культуры тех стран, которые якобы добились существенных успехов в правовом регламентировании общественных отношений.

Становится ясно, что процесс обновления права только лишь в рамках принятой кодификации [1, с. 88], с использованием точечной модернизации законодательных актов, увеличением подзаконных нормативных актов без учета правовых традиций уже не соответствует реалиям развития российской правовой системы. Одной из причин

происходящего является низкокачественная инновационная правовая политика, а в отдельных случаях ее отсутствие.

Необходимость правовой инновационной политики рассматривается в контексте с постоянным усовершенствованием права, с «... потребностью целенаправленно изменять правовую систему и определять вектор правового развития общества» [2, с. 8]. Основная же задача правовой политики при поиске и применении инновационных правовых идей, на наш взгляд, заключается в координации и субординации одних элементов правовой инновации по отношению к другим, дифференциации ролей субъектов инновации в праве.

Применяя инновационное обновление права, необходимо учитывать в правовой жизни истину, указанную Р. фон Йерингом и выраженную в том, что «...право и его институты появились по велению самой жизни. Именно благодаря жизни они сохраняют бесконечную внешнюю активность. Форма, которую придали праву характер народа и весь его способ существования, предшествует любой мысли, любой законодательной инициативе, и если законодательная инициатива пытается изменить эту форму, она неизбежно рушится» [3, с. 26].

Необходимо осознавать, что российские правовые инновационные идеи до сих пор тесно интегрированы в схему соотношения государства, права и экономики, где право есть концентрированное выражение политики, а сама политика – концентрированное выражение экономики. Такого рода взаимозависимость, на наш взгляд, служит неполновесным основанием для формирования инновационных правовых предписаний. Инновационное право только тогда будет иметь прочную основу, когда оно опирается на человечность и справедливость, под которой понимается адекватное равновесие между людьми. Так, учитывая одну из фундаментальных аксиом философии права – разделение права на естественное и позитивное, следует, по мнению М. А. Супатаева, полагать, что позитивное право со всей его строгостью и абстрактностью должно сочетаться с традиционалистской социорегулятивной системой, опирающейся на ценности и нормы, носящей преимущественно естественно-правовой характер [4, с. 9].

В связи с этим задача субъектов правовой политики заключается в постоянном и систематическом поиске инновационных правовых идей, регулирующих движение социальной жизни, сущности справедливости, разрешения социальных коллизий на основе всего лучшего, существующего в правовой жизни. Идеи инновационных изменений в праве должны получать развитие в различных формах реализации правовой политики.

Современные исследователи правовой политики отмечают множественность ее форм [5, с. 9]. Наиболее рациональной является позиция А.В. Малько, который выделяет правотворческую, правоприменительную, доктринальную, интерпретационную и правообучающую формы [6, с. 8].

Выбор пути инновационного обновления права – это стратегия и тактика правовой политики развития национальной правовой системы, то есть неотъемлемые элементы правового инновационного процесса. Несмотря на наличие этих парных категорий в отечественной науке, есть необходимость, с практической точки зрения, уяснить, какие именно направления правовой политики относятся к стратегии, а какие – к тактике. Например, антикоррупционная правовая политика [7, с. 35–40], на первый взгляд, может рассматриваться как тактический вопрос в сфере укрепления российского правопорядка. Однако при увеличении кризисных фактов, низкой эффективности правового регулирования борьбы с коррупцией антикоррупционная правовая политика может быть отнесена и к стратегии.

История убедительно свидетельствует о том, что правовая доктрина как идеологическая основа является важным содержанием стратегии правовой политики, правового опыта любого государства. Твердо придерживаться правовой политике, основанной на правовой доктрине, развитых правовых институтах, означает, по нашему мнению, создание правовых путей, включающих в себя правовые инновации, обеспечивающие руководство и направления развития права.

В этих целях в доктринальной правовой политике должны быть сформированы принципы инновационной правовой политики, которые тесно взаимосвязаны и могут быть реализованы в рамках существующих основных принципов государственной правовой политики, таких как: научная обоснованность, социальная обусловленность, устойчивость, предсказуемость, гуманность, нравственность, легитимность [8, с. 27].

В рамках установленной государством стратегии правовой инновационной политики субъектам, по сути дела, необходимо, исходя из различных факторов, соединить с помощью систематических правовых инноваций существующие правовые традиции с изменчивой, повседневной жизнью, а также определить стратегические шаги по инновационному обновлению элементов правовой системы. В этом заключается особенность и отличие стратегической правовой политики от тактики. Например, проблема, связанная с декриминализацией российского общества, гуманизацией отечественного права, которая давно назрела и может быть разрешена с помощью

комплекса инновационных правовых мер как в отдельных отраслях права (уголовное, административное, уголовно-процессуальное), так и на межотраслевом уровне. Имеется достаточно инновационных правовых идей по замене санкций за ряд преступлений; по изменению лишения свободы на материальную компенсацию потерпевшим лицам; изменению порядка условно-досрочного освобождения из мест лишения свободы.

В конечном итоге стратегическая инновационная правовая политика в этом направлении будет заключаться не просто во вкраплении отдельных норм в систему права, а в решении комплексных правовых задач по снижению уровня вовлеченности российских граждан в субкультуру преступного мира, изменению отношения общественного мнения к лицам, совершившим уголовно наказуемое деяние не с позиции оправдания, противопоставления государству, жертв правосудия государственного строя, а как к лицам, нарушившим закон.

Стратегия инновационной правовой политики ориентирует на решение проблем укрепления российской правовой системы, сохранение целостности Федерации, развитие связей с региональными правовыми системами. Исходя из этого, стратегическими направлениями российской правовой политики в области инноваций в праве являются: поиск и синтез наилучших компонентов развития национального права; развитие способности обеспечивать юридически непосредственное реагирование на жизненные ситуации, которые одновременно отличаются устойчиво-нормативным характером; возможность создавать право, учитывая сложные конструкции и императивы традиционной правовой культуры; использование напрямую в правотворчестве высоких нравственных и духовных критериев, требований здравого смысла на момент регуляции общественных отношений; формулирование оперативного, зачастую спонтанного ответа права на требования развивающегося общества.

Говоря о региональной правовой политике в сфере инноваций в праве, необходимо учитывать основные подходы к сущности региональной политики, которые выражаются в следующем: 1) региональная политика может быть политикой, проводимой государством в отношении регионов, так называемая государственная региональная политика [9]; 2) региональная политика – это политика, проводимая государством в отношении регионов и осуществляемая регионами [10, с. 96–98]; 3) региональная политика – это политика, осуществляемая регионами, «это то, что должно делаться и делается для согласованного и взаимосбалансированного развития всех элементов региона и с учетом местных условий» [9].

На наш взгляд, наиболее оптимальным является третий подход, так как в современных условиях на фоне «взрывного» характера научно-технического прогресса и соответственно величайшего развития социальных, духовных и интеллектуальных сфер жизни общества происходят процессы отдифференциации права. Именно в «отдифференцированном» праве, как только оно обретает самостоятельное бытие, начинается и «свое», собственное развитие; именно тогда в праве раскрывается особая юридическая логика [1, с. 60].

Исходя из этого, качественные инновации в праве смогут быть сформированы и реализованы в случае, если региональная инновационная правовая политика будет выступать в качестве самостоятельного правового явления, выражающегося в последовательной деятельности региональных органов власти по созданию и применению правовых норм, гарантирующих реализацию прав и законных интересов участников правоотношений, возникающих в связи с разработкой, принятием и применением регионального законодательства [11, с. 32], а сами регионы будут иметь достаточную финансовую свободу.

Необходимо отметить, что именно на уровне субъектов Федерации, муниципалитетов, возможно эффективно реализовывать инновации в праве во всех существующих на сегодняшний день формах, в том числе в синтезированном виде. Эта позиция связана с тем, что уровень правовой абстракции в данном случае может удовлетворить фактическим обстоятельствам.

В этом случае субъект инноваций в праве на региональном и муниципальном уровнях имеет все шансы самостоятельно формировать тактику современной правовой инновационной политики, субъективно с высокой долей достоверности определять состояние существующих традиций в праве и направления совершенствования таких традиций с помощью правовых инноваций.

Региональный субъект правовой инновационной политики в лице коллегиального или единоличного правотворческого органа (им может являться отдельный человек, комитет или комиссия при региональном органе законодательной или исполнительной власти), осуществляя свою деятельность для достижения поставленных целей, должен: сочетать принцип опережающего правотворчества с принципами федерализма; с учетом множественности принимаемых нормативных правовых актов обязан учитывать принцип системности при внесении инноваций в региональную правовую систему; реализовывать принципы научной обоснованности и последовательности внедрения правовых инноваций.

Соглашаясь с А. В. Малько в том, что «...правовая политика субъектов РФ, ориентируясь, в первую очередь, на федеральное законодательство, призвана выразить региональные интересы и особенности» [12, с. 96–101], хотелось бы обратить внимание на порядок действий субъекта инноваций в праве при решении юридических задач по согласованию вносимых инноваций в право со стратегией инновационной политики, с инновациями в правотворческое, правоприменительное, образовательное направления правовой политики.

Стратегия правовой инновационной политики не сможет достичь успеха, если, кроме региональной инновационной правовой политики, не будет сформирована тактика инновационной правовой политики в различных формах реализации правовой политики. В этих условиях цель тактики правовой политики заключается в том, чтобы инновационно развивать различные элементы правовой системы, чтобы в конечном итоге традиционность и инновационность права превратились в единство, стали заметными для общества.

Наследуя опыт предыдущих лет, тактика правовой инновационной политики наиболее тесно взаимодействует с механизмом обновления нормативных правовых актов. Уже сейчас можно констатировать ряд правовых инновационных изменений в современном российском законодательстве. Например, технологические инновации в сфере правотворчества способны выступить драйвером модернизации системы законодательства, мощным фактором повышения эффективности деятельности органов законодательной и исполнительной власти [13, с. 5–15].

В тесном взаимодействии с правотворческой инновационной политикой находится правоприменительная инновационная правовая политика. Сегодня правореализационная проблематика и в первую очередь вопросы, связанные с инноватизацией правоприменительной деятельности [14, с. 7] российской правовой системы, выходят на передний план. В связи с этим возрастает уровень требований к тем инновациям, которые несет правоприменительная политика, призванная выражать научно обоснованную стратегию и тактику (цели, принципы, задачи и приоритеты) [14, с. 8] инновационного обновления правоприменительной практики.

Инновационная деятельность в рамках правоприменительной формы правовой политики может быть выражена в целях достижения: а) адекватной реализации интересов государства всеми субъектами, внедряющими правовые инновации в правоприменительной деятельности [15, с. 117]; б) условий для качественного использования правовых норм; в) эффективности правового регулирования.

Таким образом, без стратегии и тактики применения инноваций в праве сегодня нельзя ставить вопрос о качественном, комплексном формировании национальной правовой политики как на федеральном, так и на региональном и муниципальных уровнях. В свою очередь, инновации в праве – это одно из средств реализации правовой политики в деятельности ее субъектов, с помощью которых достигается установленная цель правового инновационного процесса.

Вкрапление правовой инновационной политики в различные формы правовой политики позволит сформировать концепцию ее перспективного развития, предложит системный алгоритм целенаправленного позитивного преобразования, инновационного развития в рамках общего эволюционного обновления права.

#### Список литературы:

1. Алексеев, С.С. Право на пороге нового тысячелетия. Некоторые тенденции мирового правового развития – надежда и драма современной эпохи / С.С. Алексеев. – М.: Статут, 2000. – 256 с.
2. Малько, А.В. Правовая политика современного общества: от теории к практике / Малько А.В. // Вестник Мариупольского государственного университета. Сер.: Право. – 2012. – Вып. 3–4. – С. 8–14.
3. Бачинин, В.А. Энциклопедия философии и социологии права / В.А. Бачинин. – СПб: Юридический центр Пресс, 2006. – 1081 с.
4. Супатаев, М.А. Право и модернизационные стратегии в Китае. Цивилизационное измерение / М.А. Супатаев // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2011. – № 1. – С. 7–15.
5. Коробова, А.П. Правовая политика: понятие, формы реализации, приоритеты в современной России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Коробова. – Саратов, 2000. – 27 с.
6. Малько, А.В. Современная российская правовая политика и правовая жизнь / А.В. Малько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2000. – № 1. – С. 15–27.
7. Мамитова, Н.В. Антикоррупционная правовая политика: проблемы формирования в современной России / Н.В. Мамитова // Право и современные государства. – 2013. – № 3. – С. 35–40.
8. Матузов, Н.И. Российская правовая политика: вызовы и угрозы XXI века. Правовая политика России: теория и практика / Н.И. Матузов. – М.: Проспект, 2006. – 752 с.
9. Нестерова, А.Д. Государственное регулирование экономики / А.Д. Нестерова [Электронный ресурс]. – URL: <http://bookz.ru/authors/nesterova-ad/> nesterovaad01/1- nesterovaad01.html (дата обращения: 25.11.2017).
10. Курдюк, Г.П. Региональная правовая политика: особенности понимания / Г.П. Курдюк // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 20. – С. 96–98.

11. Дунаев, А.В. Правовая политика субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Дунаев. – Тамбов, 2006. – 173 с.

12. Малько, А.В. Правовая политика в сфере децентрализации государственной власти / А.В. Малько // Известия Саратовского университета. Нов. сер. – 2012. – Т. 12. Сер.: Экономика. Управление. Право. – Вып. 4. – С. 96–101.

13. Малько, А.В. Правовая политика и юридическая техника: взаимодействие и взаимообусловленность / А.В. Малько, М.А. Костенко // Юридическая техника. – 2010. – № 4. – С. 352–356.

14. Малько, А.В. Правоприменительная политика как фактор оптимизации осуществления права / А.В. Малько, В.А. Рудковский // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2014. – № 1(27) – С. 6–13.

15. Рудковский, В.А. Правоприменительная политика: сущность и содержание / В.А. Рудковский. – Волгоград: Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права, 1999. – 164 с.

**В.А. Затонский,**

*кандидат исторических наук,  
доцент, старший научный сотрудник  
Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**V. A. Zatonsky,**

*Candidate of Sciences in History,  
Associate Professor, Senior Research  
Officer, Saratov brunch of Institute  
of State and Law of Russian Academy  
of Sciences  
zatonsky-va@yandex.ru*

### ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ЕЕ ВОСПИТАТЕЛЬНО-ОБУЧАЮЩИЙ ПОТЕНЦИАЛ КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

**Аннотация:** предмет статьи составляет круг вопросов, связанных с общетеоретическим осмыслением таких социальных реалий и категорий, как «правовая политика», «воспитательно-обучающая форма реализации правовой политики» применительно к глобальным переменам. Целью работы являются ответы на вопросы: что представляет собой правовая политика как социальная реальность и научная категория? какое место в правовой политике занимает воспитательный и обучающий потенциал? каким требованиям (в рассматриваемом контексте) она должна отвечать, чтобы развивать позитивные аспекты глобализации и нейтрализовать вызываемые ею угрозы?

**Ключевые слова:** право, правовая политика, правовая жизнь, правовое воспитание, правовое обучение, правовое образование, воспитательно-обучающая форма реализации правовой политики, глобализация.

## Legal policy and its educational and training potential How to respond to the challenges of globalization

**Abstract:** *the subject of the article is a range of issues related to the General theoretical understanding of such social realities and categories as " legal policy", " educational and training form of legal policy implementation " in relation to global changes. The purpose of the work is to answer questions: what is legal policy as a social reality and scientific category? what is the place of educational and training potential in legal policy? what requirements (in this context) should it meet in order to develop the positive aspects of globalization and neutralize the threats it causes?*

**Keywords:** *law, legal policy, legal life, legal education, legal training, legal education, educational and training form of legal policy implementation, globalization.*

Государственно-правовую жизнь современной России сопровождают многочисленные и разнообразные (как позитивные, так и негативные) проблемы и тенденции. Немалая их часть вызвана глобализационными процессами – характерной отличительной чертой нашей эпохи (хотя в научной литературе отмечается зарождение подобных явлений еще в древности [1, с. 12-13]). В сложившихся условиях одной только констатации мощного влияния глобализации на правовую жизнь каждого общества мало. Недостаточно также регистрационно-наблюдательных действий со стороны правительственных и общественных структур.

Кардинальный, то есть силовой вариант решения упомянутых проблем [подробный их анализ см.: 2, с. 119–125; 3, с. 16–23], бесспорно, неприемлем. Сегодня требуется иной подход и путь развития – правовой, последовательно-эволюционный [2, с. 145-146]. В.Д. Зорькин справедливо назвал такой подход единственно приемлемым в условиях глобальных перемен [4, с. 395].

Для успешной реализации правом данного своего предназначения необходимо выстроить отвечающую вызовам глобализации действенную правовую политику, «запустить» все присущие ей формы реализации – доктринальную, правотворческую, правоприменительную, правоинтерпретационную, воспитательно-обучающую и т.п.

Чтобы продвинуться дальше в наших рассуждениях, необходимо прояснить, что представляет собой правовая политика как социальная реалья и научная категория, какими признаками она должна обладать, чтобы развивать позитивные аспекты глобализации и нейтрализовать вызываемые ею угрозы, и, наконец, какое место в правовой политике занимает воспитательный и обучающий потенциал. При этом имеется в виду правовая политика как необходимый элемент системы

глобального масштаба, деятельность, в качестве субъекта которой выступает все мировое сообщество, – «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [5, с. 42].

Для того чтобы деятельность соответствующих структур и лиц, которую можно считать правовой политикой, была в состоянии минимизировать, нейтрализовать угрозы, порождаемые глобализационными процессами, она должна обладать определенными качествами. Иначе говоря, политико-правовой деятельности как национального государства, так и межгосударственных объединений нужно придать соответствующее качественное состояние. По нашему мнению, речь могла бы идти о следующих характеристиках правовой политики.

1. Правовая политика – это во всех случаях инструмент воздействия на правовую жизнь общества, оказывающий влияние не только и не столько на сферу правового регулирования, а на более объемное пространство, охватывающее и само право, и всю совокупность небезразличных праву явлений, процессов, отношений – как позитивных, так и негативных, но по своему характеру правовых. Кратко выражаясь, правовая политика – это деятельность, объектом которой выступает вся правовая жизнь общества на всех ее уровнях, во всех ее срезах и сегментах [см. подробно: 6].

2. Правовая политика в рассматриваемом контексте должна иметь в качестве обязательных целевых установок: а) оптимально развитое право и эффективно функционирующий механизм правового регулирования; б) действенный обеспечительный механизм в отношении прав и свобод человека и гражданина; в) формирование правовой государственности; г) высокий культурно-правовой уровень общества и каждого гражданина (прежде всего – государственных служащих); д) полную обеспеченность субъектов соответствующими правовыми средствами, стратегией и тактикой развития, ориентированными на достижение оптимального для данного времени качества правовой жизни общества [5, с. 95].

3. В деятельности по реализации правовой политики проявляется отношение ее субъектов к наиболее ценным для общества аспектам его обновления, что позволяет выработать систему приоритетов в общественном развитии.



4. Правовая политика представляет собой деятельность, выстраиваемую из четко обозначенных целей, для достижения которых непременно должен быть подобран комплекс средств: а) общих юридических (инструментов и технологий); б) специальных, присущих именно правовой политике [см. подробно: 5, с. 82–155].

5. Фундаментом правовой политики, ее предпосылкой выступают стратегические и тактические правовые идеи, назначением которых является оптимальная организация правовой жизни общества [7, с. 61].

6. Правовую политику отличает особый субъектный состав. Это значит, что ее выстраивают и осуществляют субъекты, активно, профессионально действующие в политико-правовой сфере, политической и (или) юридической науке, правотворчестве, правоприменении и т.п. Правовая политика вырабатывается и осуществляется, прежде всего, профессионалами, лицами, обладающими соответствующими знаниями, практическими навыками в политике и юриспруденции.

Признаки, которые рассмотрены выше, выделяют правовую политику, в определенной степени обособляют ее от других разновидностей политики – экономической, социальной, культурной и др. Право и правовая жизнь общества – главные, идентифицирующие правовую политику качества; именно по отношению к ним и задействуется весь комплекс средств правовой политики, все присущие ей формы реализации.

Указанные признаки правовой политики содержат вполне убедительные свидетельства для констатации положения о том, что данная политика и проблема правового воспитания и юридического образования неразрывно связаны, взаимно согласованы. Более того, правовая политика обладает целым комплексом средств, позволяющих оказывать регулятивно-организующее и охранительное воздействие на всю образовательно-воспитательную сферу общества, а не только на юридическую ее часть. Хотя последняя – объект особого внимания, интереса правовой политики.

Во-первых, правовая политика в целях своей успешной реализации нуждается в соответствующем «кадровом» обеспечении. Требуемый качественный уровень воздействия на всю правовую жизнь общества (первый признак), решение сложнейших целевых установок (второй признак), способность выстроить адекватную этим установкам систему приоритетов (третий признак), эффективное использование разнообразных средств (четвертый признак), определение и реализация стратегических и тактических правовых идей (пятый признак), активная компетентная деятельность в политико-право-

вой сфере (шестой признак), – все это однозначно свидетельствует о том, что подлинная правовая политика, такая политика, которая способна, «с одной стороны, обеспечить принцип верховенства права, а с другой – свести к минимуму те угрозы для безопасности людей, которые связаны с развитием глобализационных процессов», может быть сформирована и реализована только субъектами, обладающими достаточно высокими духовно-культурными (попросту говоря, хорошо воспитанными) и образовательными (хорошо обученными) качествами. В данном случае речь идет о том, что правовая политика в условиях глобализации должна иметь повышенный воспитательно-образовательный потенциал.

Во-вторых, данный потенциал, помимо всего прочего, призван соответствующим образом воздействовать на общество, его правовую жизнь. Любое общество заинтересовано в том, чтобы высоким профессиональным и духовно-культурным уровнем обладали не только лица, выстраивающие и реализующие правовую политику, но и все граждане, все субъекты социального общения. Иначе говоря, собственный духовно-культурный и образовательный потенциал субъекты правовой политики должны уметь транслировать другим членам общества.

Указанные задачи находят свое воплощение во всех формах осуществления правовой политики, но основная нагрузка в этом плане лежит на воспитательно-обучающей форме.

«Воспитательно-обучающая форма реализации правовой политики – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных органов и институтов гражданского общества, направленная на определение стратегии и тактики правового воспитательно-обучающего процесса, на создание необходимых условий для развития правовой грамотности и правосознания чиновников и граждан» [5, с. 206].

Активную работу в этом направлении должно вести любое государство, поскольку от уровня правосознания социальных субъектов, от эффективности системы правового воспитания и профессионального (в том числе юридического) образования непосредственно зависит качество правовой жизни общества.

Под правовым воспитанием понимается систематическая и целенаправленная деятельность государственных органов и общественных организаций, заключающаяся в воздействии на людей в целях закрепления в их сознании и действиях важнейших, наиболее ценных для общества социально-правовых качеств – позитивного отношения к праву и закону, положительных («активистских») поведенческих

установок, обеспечивающих реализацию (соблюдение, исполнение, использование) юридических норм.

Правовоспитательная и правообучающая деятельность вполне может рассматриваться не только как форма реализации, но и как самостоятельное направление, одна из разновидностей правовой политики – правовая политика в сфере правового воспитания и обучения, или воспитательно-обучающая правовая политика. В качестве целей данной политики следует воспринимать положения, утвержденные Президентом РФ 28 апреля 2011 г. в «Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан» [8].

Правовое обучение представляет собой довольно обширную сферу, включающую: а) формирование элементарной юридической грамотности, осведомленности населения о повседневно необходимых людям правовых предписаниях, информирование о новых законах и иных нормативных правовых актах, связанных с правами, свободами и законными интересами граждан; б) юридическое образование разных уровней, в том числе высшее и послевузовское. В настоящее время юристы-профессионалы востребованы во многих областях жизни общества и государства, как в правоохранительных органах, силовых формированиях, так и во многих иных властных структурах, начиная от муниципалитетов и заканчивая федеральными органами. Не следует также забывать о международном уровне профессиональной деятельности юристов, что особенно актуально в условиях глобальных перемен. Ставшее уже расхожим (к сожалению, не без участия официальных лиц высшего уровня власти) мнение о якобы существующей «перенасыщенности» общества, «переизбытке» в нем юристов, мягко говоря, не соответствует действительности. Лиц с дипломами юристов, действительно, много, а вот специалистов-профессионалов мало. Иначе чем объяснить системные ошибки, провалы в государственном управлении даже на федеральном уровне, когда, к примеру, Правительство РФ издает подзаконный акт, не содержащий четкого и однозначного алгоритма действий чиновников по выплате денежного вознаграждения медицинским работникам за работу с больными коронавирусом. Люди вынуждены обращаться в Следственный комитет РФ, прокуратуру и напрямую к Президенту РФ. А Президент вынужден давать разъяснения чиновникам (то есть фактически обучать их). Подобными материалами заполнен российский сегмент Интернета (см., например: [https://yandex.ru/question/v\\_peterburge\\_vveli\\_strannyi\\_poriadok\\_tak\\_04e47447/?answer\\_id=5d866042-56a7-4f81-b6a3-4575e651e0ef](https://yandex.ru/question/v_peterburge_vveli_strannyi_poriadok_tak_04e47447/?answer_id=5d866042-56a7-4f81-b6a3-4575e651e0ef)).

Резюмируя изложенное, можем сделать ряд обобщений.

Во-первых, правовая политика обладает мощным воспитательным и обучающим потенциалом; одним из важнейших ее направлений выступает воспитательно-обучающая форма реализации.

Во-вторых, свои воспитательные и обучающие возможности правовая политика использует: а) для обеспечения должного профессионального и духовно-культурного уровня собственного субъектного состава, что является принципиальным условием успешного выстраивания и осуществления правовой политики; б) для профессионально-интеллектуальной поддержки других форм реализации правовой политики (правотворческой, правоприменительной, правоинтерпретационной и др.); в) в целях решения таких задач, как правовая социализация личности, адаптация граждан к условиям правовой государственности, и тем самым – в интересах достижения качества правовой жизни в ее как национальном, так и глобальном измерении.

В-третьих, воспитательно-обучающий потенциал правовой политики должен быть в полной мере использован для развития системы отечественного образования (прежде всего юридического), повышения ее конкурентоспособности в глобальном образовательном пространстве.

И, наконец, эффективная реализация в правовой политике ее воспитательно-обучающего потенциала предполагает неперенный учет как тенденций общемирового характера, так и специфики социально-экономического развития, не забывая при этом о национальных особенностях и национальных интересах.

#### Список литературы:

1. Яковец, Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций: монография. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю. В. Яковец. – М.: Экономика, 2001. – 345 с.
2. Малько, А. В. Правовая жизнь общества как объект правовой политики в условиях глобализации и регионализации: монография / А. В. Малько, В. В. Трофимов. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2018. – 319 с.
3. Трофимов, В. В. Глобальная нестабильность как фактор мобилизации национальных государственно-правовых систем (к вопросу о конфликтной социальной природе политико-правового контекста) / В. В. Трофимов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 3. – С. 16–23.
4. Зорькин, В. Д. Право в условиях глобальных перемен: монография / В. Д. Зорькин. – М.: Норма, 2013. – 496 с.
5. Малько, А. В. Теория правовой политики: монография / А. В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 328 с.

6. Правовая жизнь современного российского общества: уровни, срезы, сегменты: монография / под ред. А.В. Малько. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 360 с.

7. Нырков, В.В. Юридическая стратегия и юридическая тактика / В.В. Нырков // Правовая политика: словарь и проект концепции / под ред. А.В. Малько. – Саратов: Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2010. – С. 61-62.

8. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан: утв. Президентом РФ 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. – 2011. – 14 июля.

**• ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ •**

**О.Л. Солдаткина,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры информатики  
Саратовской государственной  
юридической академии*

**O.L. Soldatkina,**

*Candidate of Law, Associate Professor  
at the Department of Computer Science  
Saratov State Law Academy  
buzum@mail.ru*

**НА ПУТИ К ЦИФРОВОМУ ПРАВОСУДИЮ:  
ПРОБЛЕМЫ И ВАРИАНТЫ РЕШЕНИЯ\***

***Аннотация:** в статье проводится исследование государственной автоматизированной системы «Правосудие» с целью установить, чего ей не хватает с точки зрения цифровой трансформации судебной системы. Это позволяет поставить общие проблемы цифровизации, а также наметить пути их решения.*

***Ключевые слова:** цифровое право, цифровизация, ГАС «Правосудие», цифровая среда, цифровое правосудие.*

**On the way to digital justice: problems and solutions**

***Abstract:** the article includes a study of the state automated system “Justice” in order to establish what it lacks in terms of the digital transformation of the judicial system. This allows you to put the common problems of digitization, as well as ways to solve them.*

***Keywords:** digital law, digitalization, GAS “Justice”, digital environment, digital justice.*

В своем обращении к Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. Президент РФ В.В. Путин в очередной раз подчеркнул всю важность механизмов цифровизации. «В этой связи считаю правильным ускорить цифровую трансформацию реального сектора экономики» [1]. Однако программа «Цифровая экономика Российской Федерации», на основе которой происходят обозначенные процессы, не будет иметь результатов без изменения государственных регуляторов, в том числе и права, что ведет к формированию цифрового права.

Подходов к определению цифрового права в литературе встречается достаточно много, мы исследовали этот вопрос ранее [2] и повторять рассуждения не будем. В рамках данной статьи рассмотрим цифровое право как новую форму существования правовой системы,

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111.

получаемую в процессе глубокого проникновения информационно-коммуникационных технологий в общественную жизнь, имеющую цифровую природу и характеризующуюся по сравнению с классическим правом изменениями всех структурных элементов (субъект, взаимодействие субъектов, объект, права человека), а также деятельности юриста и всей юридической системы, включая законодотворчество, правоприменение и т.д.

Методологические и научные основы цифрового права сегодня еще не выработаны, но поскольку цифровизация – процесс неизбежный, затрагивающий различные области юридической реальности, вплоть до изменения права в самой его сути, то он должен получить свое отражение в отечественной законодательной системе.

В настоящее время непростительно слабо развит законодательный сегмент, сопровождающий цифровую трансформацию правосудия. При этом в данном направлении наблюдаются несколько опасных тенденций. Приведем примеры.

1. Применение новых информационных технологий без соответствующего правового сопровождения. Например, одной из инициатив Мосгорсуда стало внедрение элементов искусственного интеллекта для подготовки судебных решений по так называемым бесспорным делам. Однако до сих пор не решены вопросы ответственности за работу систем искусственного интеллекта, а технически робот представляет собой «черный ящик», внутри которого протекают непонятные и невидимые пользователю процессы: даже если система вполне разработана, никто не гарантирует, что завтра он не превратится в «шпиона».

2. Существование всевозможных дублирующих процессов. Приведем в качестве примера состояние информационных систем в судах общей юрисдикции. Если еще год назад картина была четкой и понятной: существовала устаревшая система ГАС «Правосудие» и апробируемая ей на смену КИС СОЮ, то появление суперсервиса «Правосудие онлайн» внесло неопределенность. По сути, сейчас имеются три параллельно развивающихся сервиса, обеспечивающих цифровизацию правосудия, что не только требует утроенного финансирования, но и увеличивает нагрузку на суды, где должны «обслуживать» все эти дублирующие системы. Очевидно, не хватает единой стратегии цифровой модернизации судов, а программа «Цифровая экономика Российской Федерации», если действовать в отрыве от других протекающих в обществе процессов, может вызвать серьезные отрицательные последствия.

Отметим, что по законам цифровой среды сама по себе цифровизация нейтральна, но неправильное ее развитие чревато возникновением

угроз глобального масштаба. Именно поэтому сейчас как раз такой момент, когда еще можно предугадать и минимизировать негативные стороны процесса.

На примере государственной территориально распределенной автоматизированной информационной системы «Правосудие» (ГАС «Правосудие»), предназначенной для формирования единого информационного пространства судов общей юрисдикции и системы Судебного департамента при Верховном Суде, рассмотрим, чего именно не хватает в ней с точки зрения цифровой трансформации судебной системы и как нужно изменить соответствующие нормативно-правовые акты.

1. В российской практике отправления правосудия сегодня наблюдается какой-то странный, «половинчатый» переход на «цифру». Несмотря на введение в действие с 1 января 2017 г. подачи исков в суды общей юрисдикции в электронном виде (во исполнение Федерального закона РФ от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти» [3]), основная форма существования документа в судебном документообороте по-прежнему остается традиционной, бумажной. И речь идет не только о том, что, подавая материалы в суд в электронном виде, стороны вынуждены предоставлять их и в бумажном варианте – внутри судебной системы мы наблюдаем ту же картину. Да, для реализации электронной подачи документов был создан модуль «Электронное правосудие» подсистемы «Интернет-портал» ГАС «Правосудие», но он не имеет возможности прямой передачи данных в систему внутреннего делопроизводства суда, а значит, в какой-то момент данные существуют в нецифровом (бумажном) виде.

Последствия таких недоработок государственных информационных систем ощущают на себе и граждане, вынужденные отправлять бумажные документы и ожидать их прибытия (отсутствие установленного интерфейса взаимодействия государственных информационных систем приводит к невозможности контактировать между собой), и судьи, т.к. они вынуждены выполнять много дублирующих действий.

На наш взгляд, проблема решается посредством «закладывания» в правовые нормы более широкого использования электронных документов, чтобы суды могли вести работу в чисто цифровом формате. Для этого необходимо как минимум поменять ГОСТы оформления документов, ориентируя их на использование электронного документа как основного, а также расширить статус электронной подписи.

Существует и более радикальное решение – вообще отказаться от документа как юридически значимой единицы хранения информации в пользу чисто цифровой единицы – данных. Данная форма существования информации имеет ряд характерных признаков, обеспечивающих ей преимущество. К таковым относятся возможность копирования и распространения информации без потери точности и совместное ее использование (т.е. информация может рассматриваться как публичное благо), уменьшение затрат на поиск информации. Однако есть одно серьезное ограничение – весь пласт российского информационного законодательства построен на документе как единице существования информации, а значит, менять придется все связанные нормы. Это гигантская комплексная работа, сложная уже сейчас – и чем дальше, тем сложнее будет решиться и сделать подобный шаг. Тем не менее в ближайшем будущем для законодательства это может стать критичным, поэтому такой упреждающий шаг представляется необходимым.

2. Очень слабо развито межведомственное взаимодействие. Создание единого информационного пространства в судебной системе декларировалось очень давно, еще в начале 2000-х, однако, к сожалению, до сих пор не реализовано. Между тем наличие единого цифрового пространства позволило бы судам обмениваться данными как между собой, так и с прокуратурой, и с органами исполнения наказания.

Технически вариантов решения проблемы несколько, самыми перспективными представляются создание единого хранилища информации, возможно распределенного (имеет недостатки, например, обеспечить безопасность такого хранилища будет не просто) либо определение единых стандартов предоставления данных, создание определенного протокола и интерфейса обмена. Учитывая существование удачно разработанной модели подобного пространства в России – конечно, речь идет о портале государственных услуг, основанном на системе межведомственного взаимодействия (далее – СМЭВ), статус которой задается Постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия» [4], второй вариант видится предпочтительным.

Кроме того, неплохо было бы напрямую интегрировать систему судебного делопроизводства со вспомогательными техническими системами, например аудипротokolированием или видео-конференц-связью, обеспечив последним единые стандарты хранения и передачи.

3. Развитие системы межведомственного взаимодействия предполагает устранение неравенства в оснащении различных ведомств и регионов компьютерной техникой и достойными каналами связи. Сегодня часто встречается ситуация, когда региональные суды не принимают электронные документы как доказательства просто потому, что не могут «прочитать» носитель; не существует и стандартов по их архивному хранению. На наш взгляд, улучшение ситуации здесь возможно на основе отдельной федеральной программы, причем работа должна идти одновременно для судебной и исполнительной системы, а также органов прокурорского надзора.

Кроме того, очевидно, что пилотные проекты по цифровизации правосудия необходимо внедрять в первую очередь в регионах со слабым информационным развитием, потому что техническое оснащение судов в столице гораздо лучше, чем на периферии, и те технологические решения, которые будут успешно реализованы в центральных регионах, в отдаленных регионах, имеющих, как правило, устаревшее компьютерное обеспечение, на слабых и устаревших компьютерах могут просто не развернуться.

Таким образом, мы привели лишь часть проблем в области цифровизации правосудия, наметив пути их решения. На самом деле, вопросов здесь пока гораздо больше. Однако даже предложенная нами выборка показывает, что для эффективной цифровой трансформации судебной системы необходимо уже сейчас серьезно менять сопровождающее законодательство. Более того, эта работа должна основываться на прочном теоретическом фундаменте, а также быть комплексной и системной: одновременно нужно менять и законодательный массив, и стандарты работы с информацией, и техническое оснащение судов.

#### Список литературы:

1. Обращение Президента РФ В.В. Путина к Федеральному Собранию РФ 15 января 2020 г. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 29.01.2020).
2. Солдаткина, О.Л. Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты / О.Л. Солдаткина // Государство и право. – 2019. – № 12. – С. 113–123.
3. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части применения электронных документов в деятельности органов судебной власти: федеральный закон РФ от 23 июня 2016 г. № 220-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 26, ч. 1, ст. 3889.
4. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия: постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 38, ст. 4823.

**С. Ф. Афанасьев,**

доктор юридических наук, профессор,  
заведующий сектором теории  
и отраслевых проблем правовой  
политики Саратовского филиала  
Института государства и права  
Российской академии наук

**S.F. Afanasiev,**

Doctor of Law Sciences, Professor,  
Head of the Sector of Theory  
and Sectoral Problems of Legal Policy  
of the Saratov Branch of the Institute  
of State and Law of the Russian Academy  
of Sciences

### К ВОПРОСУ О ВЗЫСКАНИИ СУДЕБНЫХ РАСХОДОВ В СВЯЗИ С ПОНЕСЕННЫМИ СУДЕБНЫМИ РАСХОДАМИ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ\*

**Аннотация:** в статье анализируется проблема взыскания судебных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела, в аспекте гражданской процессуальной политики. В целях формирования комплексного представления об институте судебных расходов применяются общенаучные (логический (индукции, дедукции, анализа и синтеза), системный и функциональный) и частноправовые (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы. Проводится разграничение правовых институтов судебных расходов и убытков. Обосновывается, что судебные расходы как институт гражданского процессуального права подлежат взысканию по причине потребности принудительного осуществления субъективного права, отправления правосудия по гражданскому делу и находятся в непосредственной зависимости от его окончательного исхода. Отмечается, что в классической правовой конструкции убытки практически неизменно корреспондируют юридическому возмездию и гражданско-правовому деликту, состав которого предполагает совокупность таких прописных элементов, как противоправное поведение причинителя вреда; наступление вреда; причинно-следственная связь противоправного поведения причинителя вреда с его наступлением; вина причинителя вреда. Раскрывается вопрос о допустимости компенсации судебных расходов в связи с понесенными судебными расходами. Констатируется, что имманентная правовая природа вторичных расходов заключается в процессуальных расходах, производных от базовых судебных расходов, возникающих в рамках одного пролонгированного производства по гражданскому делу. При формировании правовой политики в соответствующей области общественных отношений следует учитывать, что судебные расходы, не будучи убытками в их материально-правовом значении, должны взыскиваться полностью, они не могут быть увеличены, орган правосудия вправе их уменьшить, исходя из имеющихся в деле доказательств и явной неразумности.

**Ключевые слова:** гражданско-правовой процесс, причинение вреда, деликтные правоотношения, судебные расходы, убытки, гражданская процессуальная политика.

#### On the issue of recovering court costs in connection with the costs incurred in the context of modern civil procedural policy

**Abstract:** the article analyzes the problem of recovering court costs incurred in connection with the consideration of the case in the aspect of civil procedural policy. In

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111.

order to form a comprehensive idea of the institution of legal expenses, general scientific (logical (induction, deduction, analysis and synthesis), systemic and functional) and private law (historical-legal, formal-legal, comparative-legal) methods are used. A distinction is made between legal institutions of legal costs and losses. It is substantiated that court costs as an institution of civil procedure law are recoverable due to the need to enforce subjective law, the administration of justice in a civil case, and are directly dependent on its final outcome. It is noted that in the classical legal construction, losses almost invariably correspond to legal retribution and civil law tort, the composition of which involves a combination of such uppercase elements as: unlawful behavior of the injurer; the onset of harm; a causal relationship between the wrongful behavior of the causer of harm and its onset; the wrecker's fault. The issue of the admissibility of compensation for legal expenses in connection with the legal costs incurred is disclosed. It is stated that the inherent legal nature of the secondary costs is the procedural costs, derived from the basic legal costs arising in the framework of one prolonged civil proceedings. When forming a legal policy in the relevant field of public relations, it should be borne in mind that legal costs, not being losses in their substantive value, must be fully recovered, they cannot be increased, the judicial authority has the right to reduce them, based on the evidence and the obvious unreasonableness.

**Keywords:** civil process, harm, tort legal relationship, legal costs, losses, civil procedural policy.

Под влиянием отраслевой правовой политики в 2018 г. в гражданском процессуальном законодательстве появилась норма (ст. 103.1 ГПК РФ), которая окончательно формализовала сложившийся на практике порядок разрешения заявлений о взыскании судебных расходов, понесенных в связи с рассмотрением дела, в тех случаях, когда данный вопрос по какой-либо причине (к примеру, от лица не поступило подобающее прошение) не был урегулирован по существу совместно с основными заявленными материально-правовыми требованиями. Эта норма рассчитана на те ситуации, когда постановленное судебное решение вступило в законную силу, иначе, руководствуясь п. 3 ч. 1 ст. 201 ГПК РФ, выносится дополнительное решение.

Надлежащая практика возникла достаточно давно, de facto она неоднократно легализовывалась Верховным Судом РФ через официальные разъяснения. В частности, в 2004 г. высшая судебная инстанция пояснила, что расходы компенсируются посредством определения, а не дополнительного решения, поскольку допустимость последнего полностью нивелируется истечением срока апелляционного обжалования [1]. Несколько позднее, а именно в 2013 г., с ней согласился Конституционный Суд РФ, который в одном из своих определений отметил: «Вступление в законную силу решения суда не является препятствием для рассмотрения вопроса о судебных расходах. В этом случае данный вопрос может быть разрешен определением суда

в соответствии со ст. 104 ГПК РФ в том же производстве, в котором рассматривалось само гражданское дело» [2].

Казалось бы, в приведенной обязательной прецедентной позиции нет ничего необычного, быть может, за изъятием того, что имеет место ссылка на ст. 104 ГПК РФ, которая отвечает за обжалование определений, связанных с перераспределением судебных расходов, и не сообщает ничего большего, о чем сказал выше орган конституционного контроля. Вместе с тем нетрудно было спрогнозировать, что подобное *ex officio* толкование приведет к ряду субсидиарных трудностей, среди прочего сопряженных с разницей таких правовых институтов, как судебные расходы и убытки; необходимостью денежных трат при взыскании соответствующих расходов, которые потенциально также могут подлежать взысканию, и др.

Начнем с анализа разницы правовых институтов судебных расходов и убытков. Общеизвестно, что с 2002 г. и по настоящее время Конституционный Суд РФ проводит политику по отождествлению данных институтов при условии выявления пробелов в процессуальном праве. В начале 2000-х гг. он констатировал следующее: по его мнению, ст. 15 ГК РФ (возмещение убытков) не устанавливает каких-либо ограничений по покрытию имущественных затрат на представительство в суде, что восполняет лакуны статей АПК РФ [3]. Через восемнадцать лет Конституционный Суд РФ в постановлении 2020 г. продолжил эту мысль: когда возмещение судебных расходов процессуальным законом не предусмотрено, лицо не лишено права добиваться компенсации причиненных убытков в самостоятельном процессе, если для этого имеются основания, предусмотренные ст. 15 ГК РФ и ст. 1064 ГК РФ [4].

Последнее само по себе неплохо с точки зрения финансовых затрат для заинтересованных участников судебного производства (особенно, если полностью отождествить судебные расходы и убытки без всяких ссылок на правовые пробелы, как это недавно сделала Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ [5]). Но это весьма резонирует с внутренней сущностью материального института возмещения убытков, направленного на максимальное сглаживание имущественного вреда, причиненного виновными действиями должника. Правильно писал Г. Ф. Шершеневич: «Вред, понесенный имуществом и состоящий в уменьшении его ценности, называется убытками. Вознаграждение со стороны виновника вреда (курсив авт. – С.А.) должно равняться величине убытков, понесенных потерпевшим. Определение соответствия между этими величинами представляет значительные трудности, стоящие в зависимости

от установления причинной связи между правонарушением и убытками» [6, с. 234].

По-иному говоря, в классической правовой конструкции убытки практически неизменно корреспондируют юридическому возмездию и гражданско-правовому деликту, состав которого предполагает совокупность таких прописных элементов, как: противоправное поведение причинителя вреда; наступление вреда; причинно-следственная связь противоправного поведения причинителя вреда с его наступлением; вина причинителя вреда [7]. Как справедливо подчеркивал А. С. Кривцов, «между наказанием и обязательством возмещения убытков исторически существовала тесная связь» [8, с. 96]. Единственное особое исключение составляет возмещение вреда, причиненного правомерными действиями, но лишь в строго зафиксированных законом случаях (п. 3 ст. 1064 ГК РФ), например, при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Выявление этого состава позволяет по внедоговорным деликтным обязательствам (*ex delicta*) не только не снижать, но выплачивать потерпевшему компенсацию сверх возмещения вреда (п. 1 ст. 1064 ГК РФ), тогда как по договорным обязательствам (*ex contractu*) может быть предусмотрено присуждение убытков в меньшем размере (ст. 15 ГК РФ) [9, с. 33]. Но, как верно отмечают в дореволюционной и современной литературе, как бы то ни было, возмещение виновных убытков всегда соседствует с деликтом и идентично интересу потерпевшего, заключающегося в том, чтобы вредное последствие вообще не наступило (*id quod interest*) [8, с. 8; 10, с. 21–27].

Собственно, об этом говорит и сам Конституционный Суд РФ в п. 3.2 указанного постановления (2020 г.), когда, сопоставляя ст. 15 ГК РФ и ст. 1064 ГК РФ, раскрывает их существо: обязанность возместить причиненный вред является *мерой гражданско-правовой ответственности* (курсив авт. – С.А.), которая применяется к причинителю вреда при наличии состава правонарушения [4].

Таким образом, совершенно очевидно, что судебные расходы (в немецком праве они называются более точно – *prozesskosten* или процессуальные расходы [11, с. 29]) никак не соотносятся с обнаружением договорных или внедоговорных обязательств, а равно потребностью реализации тех или иных мер гражданско-правовой ответственности. Они, будучи институтом цивилистического процессуального права [12, с. 3, 11], подлежат взысканию не вследствие всего обозначенного выше применительно к материальному праву, а по причине потребности принудительного осуществления субъективного права, отправления правосудия по гражданскому делу и на-

ходятся в непосредственной зависимости от его окончательного исхода (именно поэтому покрытие судебных расходов происходит по факту вынесенного решения пропорционально объему удовлетворенных требований, признанных правомерными [13], и учитывая баланс процессуальных прав и обязанностей [14]).

Далее перейдем к вопросу о допустимости компенсации судебных расходов в связи с понесенными судебными расходами. В указанном выше определении (2013 г.) Конституционный Суд РФ среди прочего отметил, что после обретения решением *res judicata* «рассмотрение судом требования о взыскании расходов, которое не является самостоятельным имущественным требованием, осуществляется в рамках гражданского дела, по которому судом уже принято решение по существу, и поэтому не составляет отдельного гражданского дела, а значит, и участие в рассмотрении заявления о взыскании судебных расходов по делу не порождает дополнительного права на возмещение судебных расходов (везде курсив авт.– С.А.)» [2].

Иными словами, это автономное имущественное притязание не есть убытки, в противовес всему тому, что ранее утверждали судьи конституционного контроля (*sic*)! Придерживаясь логики, которая избрана Конституционным Судом РФ, аргументировать это можно лишь одним – не убытки, поскольку начиная с 2018 г. в процессуальном праве нет предметного пробела, устраненного за счет принятия ст. 103.1 ГПК РФ.

Это позволило Верховному Суду РФ в тематическом постановлении Пленума резюмировать, что просьба о возмещении судебных издержек (обратим внимание, о государственной пошлине здесь речь не идет), понесенных по причине урегулирования заявления о судебных издержках, не принимается к производству [15]. Именно такой практики придерживаются суды общей и арбитражной юрисдикции [16–18].

Но в этом случае получаем замкнутый мыслительный круг! Если это не судебные расходы, то перед нами мера гражданско-правовой ответственности, т.е. убытки? Исходя из последней, а не из предыдущей тезы высших судебных инстанций, ответ на сформулированный вопрос должен быть отрицательным. Еще раз изложим его в виде краткого алгоритма: судебное решение, получившее законную силу как юридический факт, провоцирует взыскание расходов посредством определения – подобные процессуальные расходы не суть независимое имущественное требование, т.е. они не являются убытками – стало быть, вторичные расходы, понесенные в связи с рассмотрением дела об истребовании первичных судебных расходов, взысканию не подлежат.

В чем тогда заключается имманентная правовая природа вторичных расходов? Очередной ответ, если следовать позиции Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, опять несложен – это *процессуальные расходы*, производные от базовых судебных расходов, возникающие в рамках одного пролонгированного производства по гражданскому делу. Почему же их нельзя компенсировать по общим правилам гражданского процессуального закона, который гласит, что «стороне, в пользу которой состоялось решение, суд присуждает возместить с другой стороны *все* (курсив авт. – С.А.) понесенные судебные расходы (ч. 1 ст. 98 ГПК РФ)»? Ответа на третий вопрос правоприменительная практика не дает. Хотя он достаточно прост! По смыслу действующих императивных директив ГПК РФ, АПК РФ и КАС РФ, судебные расходы, не будучи убытками в их материально-правовом значении, должны взыскиваться полностью, они не могут быть увеличены, орган правосудия вправе их уменьшить, исходя из имеющихся в деле доказательств и явной неразумности (чрезмерности) [15], – но ВСЕ. Это следует учитывать при формировании дальнейшей правовой политики в соответствующей области общественных отношений.

#### Список литературы:

1. Ответы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ на вопросы судов по применению норм ГПК РФ: разъяснения Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки А.В. Карасевой на нарушение ее конституционных прав ч. 1 ст. 98 ГПК РФ: Определение Конституционного Суда РФ от 21 марта 2013 г. № 461-О // СПС «КонсультантПлюс».
3. По жалобе открытого акционерного общества «Большевик» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 15, 16 и 1069 ГК РФ: Определение Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2002 г. № 22-О // СПС «КонсультантПлюс».
4. По делу о проверке конституционности положений ст. 15 и ст. 1064 ГК РФ в связи с жалобой гражданина А.Н. Музыки: постановление Конституционного Суда РФ от 28 апреля 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».
5. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 8 августа 2018 г. № 305-КГ18-3653 // СПС «КонсультантПлюс».
6. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – М.: Бр. Башмаковы, 1915. – Т. II.
7. По делу о проверке конституционности положений ст. 15 и ст. 1064 ГК РФ, абз. 2 п. 1 ст. 9, п. 1 ст. 10 и п. 3 ст. 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина В.И. Лысенко: постановление Конституционного Суда РФ от 18 ноября 2019 г. № 36-П // СПС «КонсультантПлюс».



8. Кривцов, А.С. Общее учение об убытках / А.С. Кривцов. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1902. IV.
9. Садилов, О.Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации / О.Н. Садилов. – М.: Статут, 2009.
10. Егорова, М.А. Деликтные обязательства и деликтная ответственность в английском, немецком и французском праве: учеб. пособие / М.А. Егорова, В.Г. Крылов, А.К. Романов. – М.: Юстицинформ, 2017.
11. Гражданское процессуальное уложение Германии. – М., 2006.
12. Решетникова, И.В. Судебные расходы в арбитражном процессе / И.В. Решетникова, И.В. Курганникова. – М.: Волтерс Клувер, 2008.
13. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки З.И. Трофименко на нарушение ее конституционных прав ст. 15 ГК РФ, ч. 1 ст. 98 и ч. 1 ст. 100 ГПК РФ: определение Конституционного Суда РФ от 19 января 2010 г. № 88-О-О // СПС «КонсультантПлюс».
14. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 3 февраля 2020 г. № 41-КГ19-52 // СПС «КонсультантПлюс».
15. О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении издержек, связанных с рассмотрением дела: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 21 января 2016 г. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».
16. Определение Верховного Суда РФ от 24 октября 2016 г. № 305-ЭС15-5598 по делу № А40-34803/2012 // СПС «КонсультантПлюс».
17. Определение Верховного Суда РФ от 20 мая 2019 г. № 310-ЭС19-6857 по делу № А08-7824/2017 // СПС «КонсультантПлюс».
18. Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2015 г. по делу № А17-5256/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

**А.Н. Жеребцов,**

доктор юридических наук,  
доцент, профессор кафедры  
административной деятельности  
органов внутренних дел Краснодар-  
ского университета МВД России

**A.N. Zherebtsov,**

Doctor of Law, Associate Professor,  
Professor of the Department of  
Administrative Activities internal affairs  
bodies "Krasnodar University of the  
Ministry of the Interior of Russia"  
admngan2066@yandex.ru

## ИНТЕГРАЦИЯ КАК ФАКТОР ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СТРУКТУРЫ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Аннотация:** целью подготовки данной статьи выступила потребность обоснования тезиса о формировании в структуре системы современного российского административного права качественно новых интеграционных элементов (подотраслей и институтов). На основе анализа закономерностей формирования правовых образований в процессе экономической интеграции государств, а также причинно-следственных связей показывается влияние этих образований на трансформацию структуры систе-

мы современного административного права России. В статье представлен имеющий место процесс влияния норм интеграционного права на развитие структуры системы современного российского административного права, обусловленный международными интеграционными процессами в сфере регулирования административно-правовых отношений. Показан процесс зарождения принципиально новых элементов структуры рассматриваемой отрасли права. Это позволило автору обосновать основные положения концепции интегративных нормативно-правовых образований в структуре отрасли российского административного права, каковыми являются интеграционные подотрасли (институты) российского административного права.

**Ключевые слова:** структура права, административное право, экономическая интеграция, интеграционная подотрасль, интеграционный институт, интеграционное право.

## Integration as a factor for further development structures of the russian system administrative right

**Abstract:** the purpose of this article was the need to justify the thesis on the formation of qualitatively new integration elements (sub-sectors and institutions) in the structure of the system of modern Russian administrative law. Based on the analysis of the patterns of legal formations in the process of economic integration of states, as well as causal relations shows the impact of these entities on the transformation of the structure of the modern system Russia's administrative law. The article presents the ongoing process of influence of the rules of integration right on the development of the structure of the system of modern Russian administrative law, due to international integration processes in the field of regulation administrative relations. The process of the emergence of fundamentally new elements of the structure of the legal industry under consideration is shown. This allowed the author to substantiate the basic provisions of the concept of integrative regulatory entities in the structure of the Russian administrative law industry, such as the integration sub-sectors (institutions) of the Russian administrative law.

**Keywords:** law structure, administrative law, economic integration, integration sub-sector, integration institute, integration law.

Система и структура права, его отдельных элементов и, прежде всего, отраслей права является живым, постоянно изменяющимся, развивающимся и трансформирующимся социальным «организмом». Эти процессы в рамках системы права особенно активизируются в связи с изменением государственного устройства, формы государственного правления и территориального устройства государства и, конечно же, в первую очередь, развивающимися экономическими отношениями. Именно экономические отношения, в основе которых лежат отношения собственности, воздействуют на процесс формирования позитивного права, санкционируют через государство преобразование объективного права в право позитивное, содействуют, как говорил Ф. Энгельс, «...непосредственному переводу экономических отношений в юридические принципы» [1, с. 84]. Трансформационные процес-

сы в рамках системы права не могут происходить без изменений в отдельных ее элементах: норм права – институтов права – подотраслей (комплексных отраслей) права – отраслей права – сфер права. При этом уместно заметить, что культивирование в рамках системы права комплексных образований (например, комплексных отраслей, комплексных подотраслей и т.п.), по нашему мнению, абсолютно неуместно, так как комплексность (от лат. *complexus* – совокупность определенных элементов, составляющих определенное целое), определяемая как охватывание группы предметов, явлений, процессов, является свойством как системы права в целом, так и отдельных ее элементов, позволяющих рассматривать структуру системы права и отдельных его элементов.

Изменение, развитие и трансформация системы права как целостного социально-нормативного образования происходят на уровне всех имеющихся элементов данной системы и чаще всего, по нашему мнению, обусловлены процессами изменения, развития и трансформации структуры отраслей права. Наглядным примером этих процессов являются возникшие в течение последней четверти века кризисные явления, имеющие место в отрасли современного российского административного права. В целом кризисные явления в структуре системы административного права были обусловлены всеми теми же причинами, которые свойственны в целом системе российского права. Однако кризис структуры системы административного права России был обусловлен происходящими в стране и мире процессами экономической интеграции, развитием существующих и появлением комплекса новых экономических, социально-политических и социально-культурных видов общественных отношений, потребности более широкого использования наработанного иными странами опыта осуществления государственно-управленческой деятельности. Существенное влияние на изменение структуры системы современного отечественного административного права оказали общепризнанные принципы и нормы международного права, заключенные Россией международные договоры и международный публично-управленческий опыт, выработанный международными межправительственными и неправительственными организациями в виде международно-правовых рекомендаций [2, с. 29–35]. Все эти обстоятельства свидетельствуют о формировании в рамках структуры системы российского административного права специфических структурных элементов (подотраслей и институтов), обладающих качественно новыми признаками и свойствами, которые ранее не были известны отдельным элементам структуры системы административного права Российской Федерации. Такими признаками и свойствами, по нашему мнению, являются:

*Формирование и трансформация на основе происходящих процессов экономической интеграции государств новых нормативных образований.* Этот признак следует признать одним из ключевых, позволяющих определять рассматриваемые нами новые или изменяющиеся подотрасли и институты административного права как интеграционные подотрасли и институты отрасли. «Интеграция – это самостоятельный объективный процесс взаимопроникновения элементов сферы человеческого бытия, где право является одним из формально-структурных образований, обеспечивающих интегрирование» [3, с. 74]. В современных социально-политических исследованиях выделяются различные теории интегрирования, которые основываются на различных способах интеграции. Между тем все эти теории сходны в одном – целью интеграции всегда является «... развитие основных общественных ценностей, достижение экономического процветания и обеспечение безопасности, поскольку отдельно взятое государство в современных условиях объективно не способно качественно обеспечить названные приоритеты» [4, с. 46]. Данное справедливое замечание относится и к процессам правовой интеграции, базирующейся на международно-правовой основе. Это значит, что интеграционные подотрасли и институты административного права возникают как юридическая форма, обеспечивающая объективные процессы интеграции государств, прежде всего в экономической сфере, но не только (например, в сфере здравоохранения, внешней трудовой миграции и т.п.). В контексте правовой интеграции, основанной на нормах международного права, высказывается мнение о возникновении так называемого интеграционного права [5, с. 123–129; 6, с. 829–834]. Исследователи данного феномена выделяют два основных подхода: во-первых, интеграционное право формируется в рамках существующей системы международного права, являясь микронормативным комплексом, институтом международного экономического права, или формируется как самостоятельная отрасль международного права; во-вторых, интеграционное право предлагается обособить «... в отдельную самостоятельную правовую систему, не зависимую от международного и национального права» [7, с. 297]. Эту точку зрения обосновывают С.Ю. Кашкин, А.А. Моисеев, Т.Н. Нешатаева, Б.Н. Топорнин, М.Л. Энтин. Вне зависимости от того, какое место интеграционное право занимает в рамках систем современного права, следует признать, что его формирование основывается на процессах экономической и иной интеграции, создания международных (в том числе региональных) организаций экономической интеграции, международных наднациональных организаций и даже конфедерации

государств [8, с. 52; 9, с. 9–12; 10, с. 415]. Кроме того, формирование интеграционных нормативных образований, основанных на интеграции в рамках международных наднациональных организаций, пронизывает и систему национального права государств – участников этих объединений, что порождает интеграционные нормативные образования в рамках отдельных отраслей национального права. Так, в соответствии со ст. 6 Договора о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (в ред. от 15 марта 2018 г.) [11] (далее – Договор о Союзе) в систему права Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) входят решения и распоряжения Высшего Евразийского экономического совета, Евразийского межправительственного совета и Евразийской экономической комиссии, принятые в рамках их полномочий, предусмотренных Договором о Союзе и международными договорами в рамках ЕАЭС. Одновременно в соответствии с п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии последняя в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств – членов ЕАЭС, распоряжения, имеющие организационно-распорядительный характер, и рекомендации, не имеющие обязательного характера. Это положение Договора о Союзе свидетельствует о наднациональной природе отдельных актов, входящих в систему права ЕАЭС. Они также входят и в систему национального законодательства, регламентирующего общественные отношения, которые являются предметом функционирования евразийского интеграционного объединения – ЕАЭС.

*В основе формирования интеграционных нормативных образований (подотраслей и институтов) в структуре отечественного административного права лежат нормы и принципы наднационального характера.*

Исследуя наднациональное право на примере Европейского Союза, В. Е. Чиркин выделяет следующие признаки наднациональности в правовом регулировании: а) возникает на основе согласования воли государств – членов международного объединения; б) развивается на основе правотворческой деятельности уполномоченных органов международной организации; в) наднациональные акты принимаются на основе координации и консенсуса; г) содержит собственные инструменты принуждения; д) имеет комплексный характер, объединяя в себе международное, а также национальное частно-правовое и публично-правовое регулирование; е) характеризуется незавершенностью, так как регулирование отношений осуществляется и на национальном уровне; ж) имеет верховенство по отношению к национальному праву; з) правовые нормы, принятые уполномоченными органами международной

организации, действуют на территории государств-членов непосредственно (т.е. не требуется имплементация или ратификация их акта); и) характеризуется своеобразным способом применения; к) обязательны к применению и исполнению органами государства, физическими и юридическими лицами и, конечно же, судами [12, с. 136–137]. Все это наблюдается в рамках формирования права ЕАЭС и его влияния на правовую систему государств-участников ЕАЭС. По наднациональному принципу формируется в рамках административного права, например, интеграционная подотрасль «таможенное право». Основой правового регулирования отношений в сфере таможенного дела являются Договор о Союзе, наднациональные акты, принимаемые органами ЕАЭС, и, конечно же, Договор о таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 г. [13], и другие договоры, заключенные государствами – участниками ЕАЭС, а также их соглашения с третьими странами. Важное значение, в соответствии с п. 13 Положения о Евразийской экономической комиссии, имеют в процессе формирования интегративной подотрасли таможенного права решения Евразийской экономической комиссии, которая фактически выступает надгосударственным органом управления в сфере таможенного дела в таможенном союзе ЕАЭС, но не только. Так, в соответствии со ст. 51 Договора о Союзе в ЕАЭС осуществляется единая политика в сфере технического регулирования, основанная на сформулированных принципах такого регулирования, порядке и требованиях по разработке и принятию технических регламентов. При этом государства-члены не допускают установление в своем законодательстве обязательных требований в отношении продукции, не включенной в единый перечень, установленный Комиссией ЕАЭС. Указанные технические регламенты ЕАЭС имеют прямое действие на всей территории данного интеграционного объединения. В совокупности с нормативно-правовой регламентацией, осуществляемой на национальном уровне государствами – участниками Союза, можно считать вполне сформировавшимся структурным образованием в системе современного административного права интеграционный институт технического регулирования.

*Формируются на основе наднационального элемента механизма правового регулирования общественных отношений.* Мы ранее неоднократно отмечали, что элементами механизма административно-правового регулирования управленческих отношений выступают стадии: правотворчества; информационного и ценностного воздействия правовых предписаний на субъектов отношения; реализации норм права; государственного принуждения [14, с. 11; 15, с. 26–37]. Интеграционные подотрасли и институты административного пра-

ва возникают не только в процессе правотворчества, наделенных наднациональными полномочиями органов международного объединения (организации) государств, но и в процессе формирования правосознания и правовой культуры субъектов, осуществляющих эти нормативно-правовые предписания в практике повседневной право-реализационной деятельности и применении мер административного принуждения. Формирование всех этих стадий механизма административно-правового регулирования свидетельствует о возникновении интеграционных нормативно-правовых образований в структуре современного административного права России. Здесь нельзя не отметить, что приведенные нормативные образования должны обладать обособленным предметом правового регулирования, что является значимым условием их формирования.

Таким образом, следует констатировать, что указанные выше процессы изменения, развития и трансформации в структуре отрасли административного права России влекут появление качественно новых подотраслей и институтов данной отрасли права, которые мы определяем как *интеграционные нормативные образования*. Нам представляется, что в рамках данной статьи предложены общие подходы к формированию специфических образований в структуре административного права. Между тем, поставленная проблема требует дальнейшего исследования и аргументации.

#### Список литературы:

1. Сырых, В.М. Логические основания общей теории права: в 3 т. – М.: РАП, 2007. – Т. 1: Современное правопонимание.
2. Побежимова, Н.И. Перспективы формирования международного административного права в современных условиях / Н.И. Побежимова // Административное право и процесс. – 2016. – № 8.
3. Егоров, А.В. Правовая интеграция и ее содержание / А.В. Егоров // Государство и право. – 2004. – № 6.
4. Рафалюк, Е.Е. Международная интеграция: методологические проблемы исследования / Е.Е. Рафалюк // Журнал российского права. – 2014. – № 3.
5. Исакова, Ж.Т. Теоретические проблемы определения сущности и правовой природы интеграционного права / Ж.Т. Исакова // Вестник Института законодательства Республики Казахстан. – 2016. – № 2.
6. Ельцова, Е.М. Предпосылки и история возникновения интеграционного права / Е.М. Ельцова // Синергия науки. – 2018. – № 23.
7. Топорнин, Б.Н. Европейское право: учебник / Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 1998.
8. Ушаков, Н.А. Государство в системе международно-правового регулирования / Н.А. Ушаков. – М., 1997.

9. Юмашев, Ю.М. Внешнеэкономические связи ЕЭС: правовые аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.М. Юмашев. – М., 1989.

10. Международное право / отв. ред. В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. – М.: Норма: Инфра-М, 2010.

11. Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.eurasiancommission.org/> (дата обращения: 27.02.2020).

12. Чиркин, В.Е. Наднациональное право: основные особенности / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. – 2017. – № 2.

13. Официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org/> (дата обращения: 27.02.2020).

14. Жеребцов, А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореф. ... дис. д-ра юрид. наук / А.Н. Жеребцов. – М., 2009.

15. Жеребцов, А.Н. Публично-правовая обязанность: проблемы теории и практики осуществления / А.Н. Жеребцов // Философия социальных коммуникаций. – 2013. – № 4.

**О.А. Бакиновская,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
начальник отдела Национального  
центра законодательства и правовых  
исследований Республики Беларусь*

**O. A. Bakinovskaya,**

*Candidate of Law, Associate Professor,  
Chief of the Department at National  
Centre of Legislation and Legal  
Research of the Republic of Belarus  
bakinov187@mail.ru*

**Е.В. Скурко,**

*кандидат юридических наук,  
старший научный сотрудник  
Института научной информации  
по общественным наукам  
Российской академии наук*

**E. V. Skurko,**

*Candidate of Law, Senior Research  
Fellow at Institute of Scientific  
Information for Social Sciences  
of the Russian Academy of Sciences  
skourko@mail.ru*

### ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ\*

*Аннотация:* инновационная деятельность сегодня выступает составной и неотъемлемой частью в экономическом базисе любого современного государства. Соответствующие общественные отношения, возникающие в данной сфере, требуют развития адекватного правового регулирования, минуя которое социально-экономическая сфера в целом подвергается неоправданным рискам. Так, эффективность правового

\* Исследование выполнено в рамках Проекта № 18-29-15014 РФФИ.

регулирования инновационной деятельности становится фактором общественного развития. Особенное значение в связи с этим приобретает оценка эффективности правового регулирования инновационной деятельности, в том числе в сравнительно-правовой перспективе, а также, принимая во внимание потенциал построения общего «инновационного пространства», выходящего за пределы отдельного суверенного государства, развитие потенциала Союзного государства России и Беларуси.

**Ключевые слова:** инновации, правовое регулирование инновационного развития, научная деятельность, международное научно-техническое сотрудничество, международная интеграция, ЕАЭС.

### The effectiveness of the legal regulation of innovation on the example of the Russian Federation and the Republic of Belarus

**Abstract:** *innovation activities today are an integral part of the economic basis of a contemporary state. Social relations corresponded to the field require due development of legal regulation, bypassing which the socio-economic sphere as a whole is exposed to unjustified risks. Thus, the effectiveness of legal regulation of innovation activities becomes a factor of social development. Of particular importance in this context belongs to the evaluation of the effectiveness of legal regulation of innovative activities, including comparative legal studies and taking into account the potential of building a common "innovation space" beyond common borders of a sovereign State – as it is in the case of, for example, the development of the Union state of Russia and Belarus.*

**Keywords:** *innovations, legal regulation of innovative development, scientific activity, international scientific and technical cooperation, international integration, EAEU.*

Инновационная деятельность сегодня составляет неотъемлемый компонент экономического базиса государства, и возникающие в связи с этим общественные отношения нуждаются в развитии соответствующего правового регулирования, что получает отражение в числе прочего в проведении государством правовой политики, разработке и принятии стратегий и программ государственного развития, а также в международных отношениях. Эти действия в совокупности определяют эффективность правового регулирования инновационной деятельности, которая становится самобытным фактором общественного развития.

В 2020 г. истекает действие Стратегии инновационного развития Российской Федерации, которая, как предполагалось, была призвана ответить на стоящие перед Россией вызовы и угрозы в сфере инновационного развития, а также установить цели, приоритеты и инструментарий при реализации государственной инновационной политики [1].

Следуя традиционному представлению об эффективности, в том числе в плане правового регулирования, уже сегодня представляется

возможным определить, насколько эффективной в действительности была ее реализация.

Так, в общественных науках традиционно принято считать, что эффективность любого действия либо процесса в социальной сфере определяется отношением целей, которые ставились при их инициации, к результатам, полученным по их завершении [2].

Целью Стратегии был обозначен перевод к 2020 г. экономики РФ на инновационный путь развития, который, в свою очередь, как предполагалось, должен быть оценен достижением определенных значений по перечню показателей, таких как рост числа предприятий, осуществляющих технологические инновации; рост представленности России на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг; увеличение затрат на проведение научных исследований и технологических разработок; рост числа публикаций, авторами которых являются российские исследователи, в мировых научных журналах, а также числа цитирований соответствующих публикаций; рост количества отечественных высших учебных заведений в числе двухсот ведущих мировых университетов; увеличение количества патентов, регистрируемых российскими физическими и юридическими лицами за рубежом, в особенности в патентных ведомствах ЕС, США, Японии, и ряда других.

Поскольку все соответствующие показатели и индикаторы были прямо определены и установлены в Стратегии, начиная от исходных значений, т.е. по состоянию на 2010 г., и заканчивая показателями, которые должны быть достигнуты в 2020 г., трудностей в измерении эффективности реализации Стратегии инновационного развития Российской Федерации, казалось бы, возникнуть не может.

Вместе с тем, если обратиться к качественным оценкам результатов действия Стратегии, в том числе непосредственно к задачам, в ней прямо определенным, таким как проблематика развития соответствующего кадрового потенциала; рост инновационной активности бизнеса; применение в деятельности органов государственной власти современных технологий; формирование сбалансированного и развивающегося сектора научных исследований и технологических разработок в экономике страны; обеспечение открытости национальной инновационной системы, а также интеграции Российской Федерации в международные и межгосударственные процессы создания и использования инноваций и нововведений, и другим, то появляются очевидные трудности в определенности оценок, а также в части определения причинно-следственных связей изменений в сфере инновационной деятельности, если они вызваны развитием правового регулирования

и государственной поддержки в известных формах и по известным направлениям либо если этот фактор самобытного значения не имел или же, напротив, составлял препятствия развитию, по сравнению с его «естественным» ходом.

Более того, как в научно-практическом плане, так и в социально-правовом измерении многие представители научной, производственной и широкой общественности вообще, включая представителей гражданского общества и др., как представляется, готовы были бы поспорить о собственно выборе целей Стратегии, об адекватности показателей, а также о поставленных в указанной сфере задачах.

Так, крайне спорным с точки зрения социальной роли и экономической значимости является требование роста числа публикаций российских ученых в иностранных изданиях и числа цитирований соответствующих публикаций; требование роста патентования в ЕС, США, Японии и оставление без внимания, например, проблематики развития Евразийского патента Евразийской патентной организации, а также развития институтов охраны интеллектуальной собственности, в том числе в структурах отношений международной интеграции с участием Российской Федерации, включая постсоветское пространство, в рамках ЕАЭС, ШОС, БРИКС и других. Принципиально проблематичной представляется постановка задачи обеспечения открытости национальной инновационной системы и экономики без определения целей такой открытости, а также без каких-либо сопряженных с нею условий, оговорок и проч.

Было бы неверно, кроме того, недооценивать значение теоретических моделей развития национальных инновационных систем, разработанных, в частности, в экономической науке [3, с. 13], где, помимо прочего, особое внимание обращается на проблематику инновационного развития на постсоветском пространстве.

Среди государств СНГ нормативные документы по особым вопросам инновационного развития страны имеют, например, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Узбекистан. Однако, как указывают специалисты, если нормативно установленные положения в части определения национальной инновационной системы Республики Беларусь в целом соответствуют российским подходам и концепциям, то в Казахстане развитие национальной инновационной системы базируется на структурах региональных инновационных (под)систем; Кыргызстан, в свою очередь, ограничивается общим определением основных направлений инновационного развития; Узбекистан определил на уровне перечня компоненты, призванные обеспечивать развитие инновационной деятельности [3, с. 11].

Для Российской Федерации по ряду известных причин особые ценность и значение, в том числе в плане развития собственного инновационного потенциала, включая перспективные представления, имеет опыт Республики Беларусь. Обратимся в связи с этим несколько подробнее к его анализу.

Так, в законодательстве Республики Беларусь последовательно проводится концепция, основывающаяся на представлении о том, что повышение конкурентоспособности национальной экономики должно базироваться на активной инновационной стратегии [4] и каждые пять лет в стране принимается соответствующая специальная Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь [5].

Действующая в настоящее время государственная программа в качестве цели обозначает требование обеспечить национальной экономике качественный рост и конкурентоспособность при концентрации ресурсов на формировании высокотехнологичных сегментов и секторов, в особенности на производствах V и VI технологических укладов.

Соответствующим образом для достижения поставленной на текущую пятилетку, т.е. на период 2016–2020 гг., цели требуется в числе прочего обеспечить решение следующих задач: закрепить позиции республики на рынках наукоемкой продукции; обеспечить конкурентоспособность традиционных секторов экономики в связи с внедрением в них современных технологий; развить и повысить эффективность национальной инновационной системы за счет формирования рынка научно-технической продукции и ряд других [5].

На уровне национального законодательства в Республике Беларусь к настоящему времени в целом сформирован комплексный массив нормативных правовых актов в отношении государственной инновационной политики и инновационной деятельности.

Закон Республики Беларусь от 10 июля 2012 г. № 425-3 «О государственной инновационной политике и инновационной деятельности в Республике Беларусь»;

Указ Президента Республики Беларусь от 27 мая 2019 г. № 197 «О научной, научно-технической и инновационной деятельности»;

Указ Президента Республики Беларусь от 4 февраля 2013 г. № 59 «О коммерциализации результатов научной и научно-технической деятельности, созданных за счет государственных средств» и целый ряд других.

В белорусском законодательстве под инновацией понимают введенную в гражданский оборот либо используемую для собственных

нужд новую либо усовершенствованную продукцию или технологию, услугу, организационно-техническое решение производственного, административного, коммерческого либо иного характера. Отдельно, в качестве самостоятельного понятия в белорусском законодательстве определяется новшество, которое рассматривается как результат интеллектуальной деятельности, обладающий признаками новизны для определенного сегмента рынка и практической применимостью, способный дать положительный экономический или иной полезный эффект при создании на базе него новой либо усовершенствованной продукции, новой либо усовершенствованной технологии, услуги, нового организационно-технического решения.

Такое разграничение понятий «инновации» и «новшество» имеет принципиальное значение для развития хозяйственно-экономической деятельности в Республике Беларусь на современном этапе. Белорусское законодательство стоит на позиции, в соответствии с которой инновация есть коммерциализированное новшество. Собственно инновационная деятельность, таким образом, сводится к проблематике преобразования новшества в инновацию.

Соответствующим образом в белорусском законодательстве диспозитивно определяется содержание инновационной деятельности, включающей выполнение научно-исследовательских работ, необходимых для преобразования новшества в инновацию; выполнение работ по подготовке к производству новой либо усовершенствованной продукции, освоению новой либо усовершенствованной технологии, внедрению новых организационно-технических решений; введение в гражданский оборот новой либо усовершенствованной продукции, технологии, услуг, а также иные действия по преобразованию новшества в инновацию.

Перечень носит открытый характер, что отражает особенность инновационной сферы как состоящей в незавершенности и постоянном развитии отношений, появлении новых идей, концепций, решений, которые потенциально и в перспективе могут быть отнесены к инновационной деятельности и инновациям.

Вместе с тем в белорусском законодательстве проводится разграничение инновационной сферы как единого, в сущности, объекта регулирования на три относительно самостоятельных с организационно-правовой точки зрения предмета регулирования: научная деятельность, научно-техническая деятельность и инновационная деятельность. Такой подход можно признать отчасти спорным, поскольку в нем не вполне учитываются сущность и взаимосвязи научной, научно-технической и инновационной деятельности как таковых.

Инновационная деятельность, кроме того, не должна восприниматься как тождественная инвестиционной деятельности (или способам осуществления инвестиций в национальном законодательстве), хотя она тесно, а порой и неразрывно может быть связана с одним из способов осуществления инвестиций, если, например, объектом выступают исключительные права интеллектуальной собственности, возникшей в результате инновационной деятельности, и т.п.

В заключение следует подчеркнуть, что в современных условиях как для Российской Федерации, так и для Республики Беларусь высокую социальную и экономическую значимость, а также особенное моральное и политическое значение имеет развитие инновационной деятельности в пространстве Союзного государства, в том числе развитие общих подходов в правовом регулировании, гармонизация законодательства двух государств, достижение общих представлений о целях и ценности инноваций для развития двух стран и совместного будущего народов.

В юридико-техническом плане актуально дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь, включая взаимный учет опыта друг друга, формирование общих понятий в сфере развития правового регулирования инновационной деятельности, принципов его осуществления, правовой формы и хозяйственно-экономической инфраструктуры инновационной деятельности, а также мер и методов государственной поддержки инноваций.

#### Список литературы:

1. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
2. Кудрявцев, В.Н. Эффективность правовых норм / В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко, В.В. Глазырин. – М.: Юрид. лит., 1980.
3. Пешина, Э.В. Современные подходы к определению понятия и функций национальной инновационной системы / Э.В. Пешина, П.А. Авдеев // Управленец. – 2014. – № 4. – С. 9–19.
4. Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Республ. Беларусь. – Минск, 2020.
5. Государственная программа инновационного развития Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. Указом Президента Республики Беларусь от 31 января 2017 г. № 31 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Республ. Беларусь. – Минск, 2020.

**О.Ю. Ситкова,**

кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры международного  
права Саратовской государственной  
юридической академии

**Л.В. Шварц,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского  
и трудового права Северо-Западного  
института управления Российской  
академии народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте РФ

### СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЗАРУБЕЖНЫХ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ О БЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ В ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННОЙ СРЕДЕ\*

**Аннотация:** актуальность исследования обусловлена необходимостью анализа имеющихся в мире подходов (средств, методов) к решению проблемы распространения незаконного интернет-контента и защиты несовершеннолетних от интернет-угроз. Цель исследования – обобщить и проанализировать результаты иностранных научных исследований, опубликованных в период с 2014 по 2020 г., по вопросам защиты детей от вредной информации, что позволит сформировать понимание возможных подходов к его ограничению в целях защиты от поступающей вредной информации. Поставленная цель реализовывалась с помощью базовых методов: общенаучного диалектического метода познания, индуктивной и дедуктивной логики. Кроме того, в работе использовались социологический и статистический методы исследования. Анализируя научные исследования, проводимые в странах Евросоюза, ЕВРАЗЭС, БРИКС, США и ряде стран Африки, авторы пришли к выводу о том, что в настоящее время необходима комплексная работа по обучению несовершеннолетних пользователей компьютерной грамотности, особенно это необходимо в условиях большой вовлеченности детей в общение в социальных сетях. Важной задачей государства должно стать обеспечение комплексной и совместной помощи детям, родителям и учителям в получении качественного интернет-образования. Еще одним направлением правовой политики государства должна стать разработка эффективных государственных программ в сфере образования, семейной и молодежной политики, центральным звеном которых явилось бы обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** информация, ребенок, защита, механизм, баланс интересов, международное сотрудничество, право на информацию, правовое регулирование.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00570.20.

**O.Yu. Sitkova,**

Candidate of law, Associate professor,  
Professor of the Department of  
international law of the Saratov State  
Law Academy, olga.sitkova@mail.ru

**L.V. Shvarts,**

Candidate of law, Associate professor,  
associate Professor of the Department  
of civil and labor law of the North-West  
Institute of Management of the Russian  
Presidential Academy of National  
Economy and Public Administration

### The current state of foreign scientific research about child safety in the information and communication environment

**Abstract:** the relevance of the study is due to the need to analyze the world's available approaches (tools, methods) to solve the problem of the spread of illegal Internet content and protect minors from Internet threats. The purpose of the study is to summarize and analyze the results of foreign scientific research published in the period from 2014 to 2020 on the protection of children from harmful information, which will form an understanding of possible approaches to its restriction in order to protect against incoming harmful information. The goals were realized using basic methods: the general scientific dialectic method of cognition, inductive and deductive logic. In addition, the work used sociological and statistical research methods. Analyzing the scientific research carried out in the countries of the European Union, the Eurasian Economic Community, the BRICS, the United States and a number of African countries, the authors came to the conclusion that at present a comprehensive work is needed to educate minor users of computer literacy, especially when there is a lot of children involved in communication in social networks. An important task of the state should be to provide comprehensive and joint assistance to children, parents and teachers in obtaining high-quality online education. Another direction of the state's legal policy should be the development of effective state programs in the field of education, family and youth policies, the central link of which would be to ensure the information security of minors.

**Keywords:** information, child, protection, mechanism, balance of interests, international cooperation, right to information, legal regulation.

В современном технологичном мире существенное значение приобретает Интернет, привлекая большее внимание, чем телевидение, радио, печатные издания и другие медиа. Дети и подростки являются активными пользователями новых технологий во многих странах мира. Изучение зарубежных исследований по тематике безопасности детей в интернет-пространстве позволяет сделать вывод о том, что эта проблема характерна не только для России. Данная проблема поднимается в большинстве стран, причем независимо от уровня экономического развития, политической системы, географического расположения, культурных и религиозных традиций. То есть проблема информационной безопасности детей существует в планетарном масштабе.

В Канкунской декларации Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) о цифровой экономике 2016 г. указывается на необходимость дальнейшей разработки на основе консенсуса широкого круга заинтересованных сторон глобальных технических стандартов, способных обеспечить функциональную совместимость и безопасность, стабильность, глобальный, открытый и доступный Интернет. Государства – участники декларации согласовали свое



стремление сохранить фундаментальную открытость сети Интернет при одновременном обеспечении таких политических целей, как защита конфиденциальности, безопасности, интеллектуальной собственности и детей в Интернете, а также укрепление доверия к Интернету [1, с. 36].

Построение эффективной стратегии обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних – задача специалистов из разных областей знаний. Исследование научных разработок, представленных учеными из стран Европы, показало, что над этим вопросом думают ученые – социологи, психологи, программисты. Причем большая часть исследований в сфере обеспечения информационной безопасности приходится именно на психологический аспект данной проблемы. Тем не менее следует отметить преимущественно междисциплинарный и комплексный подход к проблеме информационной безопасности несовершеннолетних.

Анализ опубликованных исследований в сфере информационной безопасности позволил условно объединить работы в несколько групп в зависимости от объекта исследования и проблемы, которую ставили перед собой ученые. Большая часть работ, проводимых учеными из стран Европы (Британия, страны ЕС), касаются проблем сексуального насилия, кибербуллинга посредством сети Интернет. В них определяются виды интернет-угроз и предлагаются пути их преодоления (Израиль), а также поднимаются проблемы взаимодействия (посредничества) семьи, родителей, общественных сил в процессе обеспечения кибербезопасности несовершеннолетних. В разных аспектах рассматриваемый вопрос обсуждается учеными из США, Австралии, Испании, Бельгии, Турции, Кении и ряда других стран. Проблема безопасности детей в медиапространстве затронула и законодательства стран ближнего зарубежья (Казахстан, Белоруссия и др.).

Важным моментом при проведении исследования является определение того, что мы называем информационной безопасностью. В разных странах, в разных науках исследователи используют разную терминологию (кибербезопасность, вредная информация, информационная безопасность, опасный контент и пр.), наполняемую различным содержанием. Представляется, что терминология имеет определяющее значение в данном случае, т.к. законодателю важно понимать, что необходимо рассматривать в качестве опасного контента и от чего следует защищать несовершеннолетних. Исследования, проводимые учеными психологами и социологами [2, с. 94], позволяют выяснить, как люди понимают информационную безопасность детей, каково их общее представление о проблеме. В качестве ключевых вопросов

для исследования выделяются следующие: что понимается под опасным контентом, каковы критерии опасности, каковы ее последствия? От понимания этих аспектов зависит метод, способ обеспечения информационной безопасности (запрет, ограничение, фильтрация и др.). Важно, кроме того, понимать, на какую информацию данные меры должны быть направлены. Проблема информационной безопасности стоит в одном ряду с другими наиважнейшими социальными проблемами и активно обсуждается в различных социальных сетях. Только в сети «Яндекс» найдено более 10 млн ответов, связанных с обеспечением информационной безопасности несовершеннолетних. Анализ запросов показал, что однозначного отношения к пониманию того, что представляет собой опасность для ребенка, не сложилось. Все запросы, предположительно содержащие опасность для детей, поступают в одинаковом количестве, и только детская порнография однозначно оценена в качестве опасности.

Израильские ученые [3, с. 2019] выделяют ставшие уже классическими угрозы, которые возникли одновременно с появлением самого Интернета. Среди них названы: вредоносные программы, спам, межсайтовые скриптовые атаки, фишинг. Классические угрозы позволяют пользоваться личной информацией пользователя, опубликованной в социальной сети. При этом имеется возможность атаковать не только самого пользователя, но и всех его друзей в социальной сети.

Так называемые современные угрозы, как правило, уникальны для социальных сетей. Обычно они нацелены на похищение личной информации пользователя, а также личной информации его друзей. Например, злоумышленник, который пытается получить доступ к профилю на Facebook, чтобы узнать номер школы, который виден только друзьям пользователя, создает поддельный профиль с определенной информацией и с данного профиля инициирует запрос в друзья к интересующему пользователю. Если пользователь принимает запрос на добавление в друзья, его данные будут раскрыты злоумышленнику.

Проведенные исследования позволили выявить цели, преследуемые злоумышленниками: получение доступа к данным пользователя (пароли, номера кредитных карт; получение доступа к личным (конфиденциальным) данным (возраст, политические взгляды, местонахождение); использование профиля в качестве платформы для распространения вредной информации для друзей в Интернете. Отмечается, что некоторые из этих угроз пассивны, т.к. их использование предполагается возможным в будущем каким-либо образом, например похищение фотографий пользователя, которые в будущем могут быть использованы системой распознавания лиц. Другие угрозы называют

активными. Их цель заключается в использовании данных пользователя непосредственно в данный момент времени. Настораживает тот факт, что многие из выделенных угроз не ограничиваются киберпространством, а наносят ущерб пользователям социальных сетей в реальной жизни. Было высказано предположение, что наибольшей опасности подвергаются пользователи сетей Facebook и Twitter.

Отдельно выделяются детские интернет-угрозы: атаки интернет-педофилов (интернет-хищников); рискованное поведение, включающее в себя общение с незнакомыми людьми в сети; кибербуллинг.

Проблема киберхулиганства названа одной из острых проблем современности [4, с. 1]. Данный вид воздействия определяется как новая форма хулиганства, появившаяся недавно в связи с развитием социальных сетей, и означает отправку сообщений, содержащих клеветнические заявления, доступные остальной части онлайн-сообщества [5, с. 87]. Опасность этого вида воздействия на ребенка состоит в том, что очень трудно идентифицировать данный тип запугивания, при том что он вызывает большие проблемы у своих жертв и иногда приводит их к суициду. Киберхулиганство является не менее опасным, чем классическое (реальное) хулиганство, еще и потому, что злоумышленники, как правило, уверены в том, что преступления, совершенные в киберпространстве, не будут обнаружены.

В докладе DQ Institute (2018 г.) опубликованы данные, согласно которым были рассмотрены вопросы безопасности в Интернете среди 38 тыс. детей в возрасте от 8 до 12 лет из 29 стран. Основной вывод, к которому пришли исследователи, заключается в том, что 56 % детей подвергались по крайней мере одному киберриску (включая такие риски, как киберзапугивание, игровые расстройства, «встречи» с незнакомыми людьми в режиме онлайн и подверженность сексуальному контенту) [6]. В отчете, представленном EU Kids Online в 2020 г. (многонациональная исследовательская сеть, работа которой направлена на расширение знаний о возможностях, рисках и безопасности европейских детей в Интернете), опубликованы данные опроса детей в возрасте 9–16 лет из 19 европейских стран. Представленные данные были собраны в период с осени 2017 г. до лета 2019 г. Были опрошены 25 101 ребенок из сети EU Kids Online. Данные опроса показали, что в большинстве исследуемых стран менее 10 % детей сообщили, что стали жертвами издевательств в Интернете, которое происходило ежемесячно, в то время как меньше 5 % сообщили, что сами издевались над другими ежемесячно в Интернете [7].

В процессе изучения проблемы киберхулиганства в науке информационного права была выработана определенная терминология,

определены виды киберхулиганства, предложен ряд профилактических мер по борьбе с интернет-угрозами, а также методы обнаружения киберхулиганства. Чтобы обнаружить и предотвратить киберзапугивание, все участники должны знать, что такое киберзапугивание на самом деле, что вызывает киберзапугивание и что можно сделать, чтобы его предотвратить.

Среди разновидностей киберхулиганства выделяется кибернасилие и киберзапугивание. Под кибернасилием (кибербуллинг) понимаются запугивание, угрозы, распространение клеветы и слухов, организация травли, различные фальсификации с целью унижить ребенка. В свою очередь, киберзапугивание – это вид насилия, совершаемый против кого-либо через Интернет или другие связанные с ним технологии [8]. В качестве профилактической меры киберхулиганства используются технические возможности отыскания в социальных сетях слов, которые свидетельствуют о кибернасилии и киберзапугивании. Подобные методики позволяют отслеживать по ключевым словам в смс и других сообщениях письма от потенциальных киберхулиганов. Успешная профилактика зависит от раннего обнаружения потенциально опасных сообщений. Для этого используются интеллектуальные системы для автоматического выявления потенциальных рисков [9]. Подобные программы разработаны для распознавания языка бангла [10], арабского [11], индийского [12] и ряда европейских языков.

Поскольку киберзапугивание часто связано с традиционным (школьным) издевательством, ученые [13, с. 245–262] призывают к интегративному подходу в борьбе с издевательствами. Утверждается, что для эффективного решения проблемы киберзапугивания необходимо учитывать его специфические характеристики, а именно, поскольку киберзапугивание в основном инициируется дома, непосредственно наблюдается только в Интернете и часто совершается преступником, который пользуется относительной анонимностью, обеспечиваемой ИКТ, школьный персонал, вероятно, менее осведомлен об этом типе запугивания и менее способен реагировать немедленно. Таким образом, другие типы субъектов, например родители, интернет-провайдеры и киберполиция, должны также привлекаться к борьбе против кибербуллинга. Решение проблемы кибербуллинга, кроме того, требует внесения корректив в содержание государственных программ борьбы с киберхулиганством.

В качестве еще одной методики профилактики детской информационной безопасности предлагается осуществление контроля со стороны родителей за поведением детей в Интернете. Американские ученые выявили причины, по которым родители часто недооценивают

степень участия детей в рискованных онлайн-мероприятиях, таких как киберзапугивание, рискованное общение с незнакомыми людьми в сети и подверженность сексуальному контенту. Среди основных причин таких заблуждений названы: разрешительный стиль воспитания, трудности в общении родителей с детьми о рисках в Интернете, наличие свободного доступа ребенка к Интернету [14, с. 215]. Эти данные подтверждаются другим исследованием, проводимым также американскими исследователями, в результате которого было установлено, что родители с авторитарным методом воспитания наиболее часто используют в своей практике программные приложения для осуществления родительского контроля в сети Интернет. Было также установлено, что родители, чьи дети уже подвергались кибернасилию, наиболее часто используют такие приложения, т.е. повышенный родительский контроль в глобальной сети вызван тем, что дети уже подверглись кибернасилию, но не используется в качестве предупреждения такового [15, с. 1], т.е. чем больше риски, тем больше контроля.

Следует отметить, что в развитых странах вопрос об осуществлении контроля родителей за поведением детей в Интернете неизбежно связывается с вопросом о соблюдении права ребенка на доступ к информации и права на частную жизнь. В целях обеспечения контроля родители используют программное обеспечение мобильного мониторинга для наблюдения и ограничения деятельности своих детей, чтобы минимизировать риски, связанные с мобильными устройствами с поддержкой Интернета. Поскольку дети являются участниками таких технологий, то их привлекают в процесс разработки подобных технологий. Для изучения представлений детей о родительских мобильных технологиях мониторинга и выявления их предпочтений проведен опрос детей в возрасте 7–12 лет. Результаты показали, что дети признают необходимость обеспечения безопасности и принимают определенные меры родительского контроля. При этом опрошенные дети высказывались положительно и об установлении границ родительского контроля над деятельностью детей в интернет-пространстве [16, с. 1].

Проблема бесконтрольности детской активности в Интернете отмечается в Сербии [17, с. 514], Хорватии [18, с. 961], Польше [19, с. 13]. Дети убеждены в том, что они знают о компьютерах намного больше, чем их родители, и, к сожалению, ведут себя в Интернете неконтролируемо и чаще всего неправильно. Как следствие, наблюдается рост кибернетического насилия в отношении детей. Становится очевидным, что родители должны интересоваться тем, что их дети делают в Интернете, какие сайты они посещают, с кем они переписываются, от кого получают электронные письма. В странах Евросоюза, Америке,

Канаде родителям предлагается использовать в качестве программ интернет-фильтры, которые блокируют вредный контент (блокируется либо определенная информация, либо определенные веб-сайты). Родителям рекомендуется использовать такие программы, т.к. они очень эффективны при блокировании порнографических материалов. Национальные интернет-провайдеры, например Serbian Cable and Internet Operator (Сербия) [17, с. 516], присоединяются к борьбе за наилучшую защиту детей в Интернете и продвигают интернет-игру, разработанную в рамках программы Совета Европы «Строим Европу для детей и вместе с детьми», «Through the Wild Web Woods», предназначенную для самых маленьких детей в Сербии.

Использование подобных программ возможно в развитых странах, при этом в развивающихся странах картина иная. Так, исследование информационной безопасности кенийских детей показало, что родители нередко менее технически подкованы, чем дети, и поэтому воздерживаются от соблюдения правил, которые необходимы для защиты их детей в Интернете. Кенийские дети подвергаются большому риску в силу отсутствия механизма защиты, предусмотренного действующим законодательством Кении. Закон о детях, действующий в Кении, защищает ребенка от физического и психологического насилия, но не содержит достаточных положений для защиты ребенка от таких киберпреступлений, как кибермошенничество, порнография, лотерейные аферы и т.д. [20, с. 1]. В отсутствие такого механизма необходимость вышеназванных приложений повышается.

Как уже говорилось ранее, в целях обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних предлагается комплексный подход. Помимо родительского контроля в этом процессе должны принимать участие образовательные учреждения. Предполагается, что школьные учителя со своей стороны обеспечивают обучение детей информационной грамотности и, как следствие, информационной безопасности. Поскольку безопасность детей в Интернете не является обычным школьным предметом, например, в сербских школах, многие учителя информатики самостоятельно информируют детей об этом предмете в своих классах [17, с. 514].

Исследование по обеспечению безопасного использования Интернета в Хорватии (исследование проводилось на протяжении восьми лет в 2008, в 2011 и в 2015 гг. в начальной школе Кастанджер в г. Пула, Хорватия) показало низкую информационную грамотность обучающихся в плане обеспечения своей безопасности. При этом отмечается, что родители должны прилагать гораздо больше усилий для обнаружения опасности использования информационно-ком-

муникационных технологий в целях защиты своих детей. В свою очередь, и школа должна предоставлять больше учебного времени на обучение детей противодействию кибернетическому хулиганству и его профилактике [18, с. 966].

Исследование, проведенное в 2019 г. в университете г. Кракова (Польша), свидетельствует о том, что эффективность проводимых профилактических мероприятий неоднозначна. Опрошенные педагоги заявили о необходимости развития собственной цифровой грамотности и показали готовность к участию в тренингах, которые ориентированы на актуальные аспекты предупреждения киберзапугивания и решения сложных случаев (например, связанных с защитой имиджа и атаками на учителей через Интернет). Респонденты признали необходимость объединения усилий полиции, местных органов власти, а также общественных сил для решения проблем, связанных с киберзапугиванием [19, с. 13]. Подчеркивается, что образование и профессиональная подготовка являются основополагающими для борьбы с небезопасным использованием Интернета. Школы называются лучшим местом для обучения детей цифровым навыкам, необходимым для максимизации возможностей и минимизации рисков [21, с. 833].

Что касается государственной политики по вопросам профилактики киберхулиганства, то в целях борьбы с киберзапугиванием предпринят ряд национальных и международных инициатив в целях повышения безопасности детей в Интернете. Примерами таких программ могут служить финская программа профилактики киберзапугивания, аналогичные компании во Франции, Бельгии. В Европе действует программа «Безопасный Интернет», направленная на урегулирование следующих направлений: обеспечение общественной осведомленности; борьба с незаконным контентом и вредоносным поведением в Интернете; содействие созданию более безопасной онлайн-среды; формирование базы знаний (Решение № 1351/2008/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О создании многолетней программы Сообщества о защите детей при использовании Интернета и других коммуникационных технологий»). Одним из методов борьбы с нежелательным контентом указанные программы называют меры по блокированию сайтов, имеющих такой контент. Однако практика регулирования вопросов о безопасности Интернета в США показывает, что никакие фильтры и внесение сайтов в «черные списки» не могут обеспечить полную изоляцию от вредной информации [22, с. 145]. Отмечается также, что, например, государственная программа «Цифровой Казахстан» ориентирует общество на достижение такого состояния, когда дети будут мечтать стать предпринимателями и продвигать цифровизацию,

но не затрагивает риски, присущие данному процессу [23, с. 154]. Таким образом, несмотря на предпринятые усилия, в сети остается большое количество нежелательного и вредного контента, что подтверждается и данными социологических исследований.

Подводя итоги исследованию, можно отметить, что противодействие распространению незаконного интернет-контента и защита несовершеннолетних от интернет-угроз являются актуальными проблемами международного сообщества. При этом децентрализованный характер Интернета означает, что не существует единственно возможного решения такой проблемы на национальном уровне. Данная проблема осложняется тем, что хотя Интернет представляет собой глобальную информационную среду, применяемые юридические механизмы обычно ограничены национальными рамками. Принятые законы России служат ярким примером тому. Существенное различие в национальных моделях защиты прав несовершеннолетних в сети Интернет осложняет международную кооперацию в вопросах защиты детей от интернет-угроз. В связи с этим обнаруживается необходимость выработки общих международных стандартов защиты детей от вредоносной информации.

Анализ опубликованных работ позволяет сделать вывод о том, что независимо от политического, экономического, культурного развития государств, их правовой системы круг очерченных проблем у них одинаковый. Однако попытки решения этих проблем в разных государствах предпринимаются разные. Государства однозначно сходятся в одном: в настоящее время требуется комплексная работа по обучению несовершеннолетних пользователей компьютерной грамотности, что особенно важно в условиях большой вовлеченности детей в общение в социальных сетях. Первоочередной задачей государства должно стать обеспечение комплексной и совместной помощи детям, родителям и учителям в получении качественного интернет-образования. Решение в том числе и этой задачи видится в разработке эффективных государственных программ в сфере образования, семейной и молодежной политики, центральным звеном которых явилось бы обеспечение информационной безопасности несовершеннолетних. Необходим жесткий контроль родителей за деятельностью детей в Интернете, а также контроль за самими родителями. В качестве одной из мер правовой политики государства предлагается введение жестких штрафных санкций за несоблюдение законов о защите от вредной информации как для «распространителей» этой информации, так и для родителей [22, с. 145]. В данном вопросе, на наш взгляд, следует отыскать баланс интересов всех

участников отношений: и детей, и родителей, и государства, и с учетом права ребенка на доступ к информации вырабатывать законные и доступные механизмы осуществления контроля за деятельностью детей в информационно-коммуникационных сетях. Эффективность этих мер может быть достигнута в условиях качественной законодательной базы и адекватного правоприменения.

### Список литературы:

1. Ефремов, А. Единые цифровые пространства: в поиске баланса между интеграцией и суверенностью / А. Ефремов // Информационное право. – 2016. – № 3. – С. 36.
2. Ghosh, A. A Matter of Control or Safety?: Examining Parental Use of Technical Monitoring Apps on Teens' Mobile Devices / A. Ghosh, K. Badillo-Urquiola, M.B. Rosson., H. Xu, J.M. Carroll, P.J. Wisniewski // CHI '18: Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. – 2018. – № 194. – P. 1–14. – URL: <https://doi.org/10.1145/3173574.3173768> (дата обращения: 13.02.2020).
3. Examining Parental Use of Technical Monitoring Apps on Teens' Mobile Devices CHI '18: Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems/ April 2018 Paper No. 194 Pages 1–14. – URL: <https://doi.org/10.1145/3173574.3173768> (дата обращения: 13.02.2020).
4. Yazgılı, E. Cyberbullying and Detection Methods / E. Yazgılı, M. Baykara // 1st International Informatics and Software Engineering Conference (UBMYK). – Ankara, Turkey, 2019. – P. 1–5.
5. Altay, E.V. Detection of Cyberbullying in Social Networks Using Machine Learning Methods / E.V. Altay, B. Alatas // International Congress on Big Data, Deep Learning and Fighting Cyber Terrorism (IBIGDELFT). – Ankara, Turkey, 2018. – P. 87–91.
6. URL: <https://www.dqinstitute.org/> (дата обращения: 19.04.2020).
7. URL: <http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/eu-kids-online/reports/EU-Kids-Online-2020-10Feb2020.pdf> (дата обращения: 12.05.2020).
8. URL: <https://ru.basicdefinitions.org/3717-cyberbullying> (дата обращения: 25.04.2020).
9. Van Hee, C. Automatic Detection of Cyberbullying in Social Media / C. Van Hee, G. Jacobs, C. Emmery, B. Desmet, E. Lefever, B. Verhoeven, G.D. Pauw, W. Daelemans, V. Hoste. – URL: <https://docviewer.yandex.ru/> (дата обращения 25.04.2020).
10. Hussain, M.G. An Approach to Detect Abusive Bangla / M.G. Hussain, T.A. Mahmud, W. Akhtar // International Conference on Innovation in Engineering and Technology (ICIET). – Dhaka, Bangladesh, 2018. – P. 1–5.
11. Byrne, S. Peers, Predators and Porn: Predicting Parental Underestimation of Children's Risky Online Experiences / S. Byrne, S.J. Katz, T. Lee, D. Linz, M. McIlrath // Journal of Computer-Mediated Communication. – 2014. – Vol. 19. – Issue. 2. – P. 215–231. – URL: <https://doi.org/10.1111/jcc4.12040> (дата обращения 13.02.2020).

12. Shalini, K. Sentiment Analysis of Indian Languages using Convolutional Neural Networks / K. Shalini, A. Ravikumar, R.C. Vineetha, D. Aravinda Reddy, K.M.Anand, K.P. Soman // International Conference on Computer Communication and Informatics (ICCCI -2018). – 2018.

13. Vandeboosch, H. Addressing Cyberbullying Using a Multi-Stakeholder Approach: The Flemish Case / In: van der Hof S., van den Berg B., Schermer B. (eds). Minding Minors Wandering the Web: Regulating Online Child Safety. Information Technology and Law Series. – The Hague: T.M.C. Asser Press. – 2014. – Vol. 24.

14. Bovina, B. Shared Meanings about Information Security of Children: An Exploratory Study / B. Bovina, N.V. Dvoryanchikov, S.V. Budykin // Procedia – Social and Behavioral Sciences. – 2014. – Vol. 146. – P. 94–98.

15. Fire, M. Online Social Networks: Threats and Solutions / M. Fire, R. Goldschmidt, Y. Elovici // IEEE Communications Surveys & Tutorials. – 2014. – Vol. 16. – № 4. – P. 2019–2036.

16. McNally, B. Co-designing Mobile Online Safety Applications with Children / B. McNally, P. Kumar, C. Hordatt, M.L. Mauriello, S. Naik, L. Norooz, A. Shorter, E. Golub, A. Druin // CHI '18: Proceedings of the 2018 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. – 2018. – № 523. – P. 1–9.

17. Tóth, L. Child Protection from Unwanted Internet Contents – Case Study in Republic of Serbia / L. Tóth, G.M. Grubor // Internet on Business Activities in Serbia and Worldwide. Belgrade: Singidunum University, 2014. – P. 514–519. – URL: <http://portal.sinteza.singidunum.ac.rs/paper/196> (дата обращения: 22.03.2020).

18. Zufić, J. Children online safety / J. Zufić, T. Zajgar, S. Prkić // 40th International Convention on Information and Communication Technology, Electronics and Microelectronics (MIPRO). – 2017. – P. 961–966.

19. Tomczyk, L. Cyberbullying in the light of challenges of school-based prevention / L. Tomczyk, A. Włoch // International Journal of Cognitive Research in Science, Engineering and Education (IJCRSEE). – 2019. – № 7(3). – P. 13–26.

20. Weru, T. Cyber-smart children, cyber-safe teenagers: Enhancing internet safety for children / T. Weru, J. Sevilla, J. Olukuru, L. Mutegi, T. Mberi // 2017 IST-Africa Week Conference (IST-Africa). – Windhoek, 2017. – P. 1–8.

21. Tomczyk, L., Kopecký, K. Children and youth safety on the Internet: Experiences from Czech Republic and Poland // Telematics and Informatics. – 2016. – Vol. 33. – Issue 3. – P. 822–833.

22. Герасимов, Д.А. Правовое регулирование защиты несовершеннолетних от негативного воздействия СМИ и сети Интернет в США / Д.А. Герасимов // Вестник финансового университета. – 2013. – № 1. – С. 140–145.

23. Букалерова, Л.А. Охрана интересов несовершеннолетних в условиях цифровой экономики в Российской Федерации и Республике Казахстан / Л.А. Букалерова, М.Б. Муратханова, А.В. Остроушко, М.А. Симонова // Вестник С.-Петербур. ун-та. Серия: Право. – 2019. – Т. 10, вып. 1. – С. 149–165.

**С. А. Белоусов,***доктор юридических наук, доцент,  
проректор по научной работе,  
заведующий кафедрой теории  
государства и права Саратовской  
государственной юридической  
академии***S. A. Belousov,***Doctor of Law, Associate Professor,  
Vice Rector for Research, Head of the  
Department of Theory of State and Law  
Saratov State Law Academy  
sbelousov64@yandex.ru***К. С. Кротов,***ассистент кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии***K. S. Krotov,***Assistant of the Department  
of Administrative and Municipal Law  
Saratov State Law Academy  
kirillkrotov@mail.ru*

### УЧЕНОЕ ЗВАНИЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО СТАТУСА НАУЧНО- ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ В РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ\*

**Аннотация:** статья посвящена анализу действующей в России модели ученых званий в сравнении с лучшими зарубежными практиками. Наряду с учеными званиями авторами исследуются смежные институты оценки научной квалификации, существующие в некоторых университетах стран Запада. Выявлены проблемы данной сферы в России, определены пути ее развития и перспективы совершенствования законодательства.

**Ключевые слова:** ученые звания, доцент, профессор, оценка научной квалификации, статус научно-педагогического работника.

#### Academic rank as a component of professional status of scientific and pedagogical workers in Russia and foreign countries

**Abstract:** the article is dedicated to the analysis of the current Russian model of scientific titles in compare to the best foreign practices. Besides the scientific titles, authors also have considered the related institutes of the assessment of scientific qualification, existing in some West universities. The problems of this sphere in Russia were shown and the paths for its development together with prospects for legislation improvement were indicated.

**Keywords:** scientific titles, docent, professor, assessment of scientific qualification, status of teaching and researching employees.

\* Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания Министерства науки и высшего образования РФ № 730000Ф.99.1.БВ16АА02001 на тему «Реализация современных механизмов оценки научной квалификации в сфере присвоения ученых званий на основе использования российского и международного опыта в условиях трансформации нормативной правовой основы государственной научной аттестации».

Научные и научно-педагогические работники всех традиционно рассматриваемых секторов системы российской современной науки [1, с. 268] обладают сложным административно-правовым статусом, включающим в себя наряду с совокупностью прав и обязанностей ряд квалификационных требований к каждому представителю. Помимо уровня образования речь идет о научно-квалификационных уровнях профессионального развития. Использование термина «уровень» в данном контексте выглядит неоднозначным, что свидетельствует о недостаточной структурированности и последовательности существующей в современной России системы ученых степеней и званий. Вместе с тем построение эффективной системы профессионального развития и соответствующего стимулирования исследователей представляется действенным рычагом реализации национального проекта «Наука» [2], что предопределяет актуальность темы настоящего исследования.

Зарождением системы ученых степеней и званий в России следует считать 1755 г., ставший годом введения защиты диссертаций в Московском императорском университете (в год его основания). Образовательная система имперского периода включала следующие ученые степени: действительный студент, кандидат, магистр и доктор. Почетными званиями при этом считались адъюнкт, приват-доцент, доцент, адъюнкт-профессор, экстраординарный профессор, ординарный профессор и заслуженный профессор. После известных событий данная система была отменена в 1918 г., в 1934 и 1937 гг. появились ныне известные ученые степени кандидата и доктора наук, а также была учреждена общесоюзная Высшая аттестационная комиссия (ВАК) [3, с. 663].

Одной из характерных особенностей системы ученых степеней и званий имперского периода являлась тесная связь прежде всего с институтом государственной службы, вплоть до фактического соединения ученого звания с правами на более высокий чин государственной службы, что позволяло занять высокое положение в обществе [4, с. 87].

Сформировавшаяся в 1918 г. система оценки научной квалификации не раз подвергалась реформированию, но ее ключевая структура в виде ученых званий доцента и профессора осталась неизменной. Комплексной проблемой данного порядка в современной России является слабая система стимулов для получения научно-педагогическими работниками названных ученых званий. Речь идет прежде всего о предоставлении дополнительных социальных гарантий, прозрачной системе развития академической карьеры, а также о материальном стимулировании преподавательской и исследовательской деятельности.

Важным ориентиром на пути совершенствования системы ученых званий в России становится опыт некоторых зарубежных государств, достигших заметных успехов в построении эффективного механизма стимулирования научно-педагогического сообщества. В данном контексте интересен опыт как стран англосаксонской (США и Великобритания), так и континентальной (Франция) правовой системы, позволяющий, несмотря на существенные различия в сравнении с российским порядком, выявить ряд особенностей, исследование которых способно повлиять на решение отмеченных проблем системы научной квалификации в современной России.

Ключевой, системообразующей особенностью академической среды в Соединенных Штатах Америки является сравнительно низкая степень участия государства в управлении высшим образованием, что создает условия для системы частных коммерческих университетов, находящихся в условиях высокой конкуренции друг с другом [5, с. 227]. В свою очередь, это предопределяет частный порядок присвоения ученых званий и степеней университетами, а также тот факт, что большинство ученых званий и должностей (в понимании, принятом в российской системе) неразрывно связаны друг с другом. При этом, подобно российским вузам, американские университеты разделяют свой профессорско-преподавательский состав на две большие группы – штатные, или постоянные, должности (Tenured-Track Positions) и внештатные, или временные, должности (Non-Tenured-Tracked Positions) [6].

К первым обычно относят должности ассистента профессора (Professor Assistant), младшего профессора<sup>1</sup> (Associate Professor) и профессора (Professor или Full Professor). Замещение этих должностей, как правило, требует наличия ученой степени доктора наук (Ph.D.)<sup>2</sup>, а также налагает на обладателя ряд обязательств как в плане уровня преподавательского мастерства, так и в сфере научно-исследовательской деятельности [7].

К внештатным должностям, как правило, относят позиции лектора (Lecturer), старшего лектора (Senior Lecturer), инструктора (Instructor). Здесь требование к наличию докторской степени варьируется, т.к. представители внештатных должностей обычно являются практикующими работниками той или иной сферы и не имеют (либо имеют в минимальном объеме) обязанностей по проведению научно-исследо-

<sup>1</sup> Согласно сложившейся практике название данной должности переводят на русский язык как доцент, учитывая содержательное сходство положения в иерархиях российской и американской образовательных систем. Вместе с тем термин «доцент» более характерен для стран Европы, поэтому авторами было принято решение о наиболее близком по смыслу переводе словосочетания «Associate Professor», как более точном и не несущем риска подмены понятий.

<sup>2</sup> Исключение может представлять должность ассистента профессора в области искусств.

вательской деятельности. Примечательно, что распределение учебной нагрузки и обязанностей по выполнению исследовательской работы четко устанавливается для каждой должности и может, например, составлять «не менее 75 % исследовательских и не более 5 % учебных обязанностей» для «научного персонала» (ассистенты профессора, младшие профессора и профессора) и «не менее 75 % учебных и не более 5 % исследовательских обязанностей» для «учебного персонала» (лекторы, старшие лекторы, инструкторы) [8].

По объективным причинам особый интерес в рамках рассматриваемой темы вызывает именно группа штатных должностей. В качестве примера можно привести опыт Гарвардского университета. Должности профессора здесь предшествуют позиции младшего профессора, ассистента профессора и переходного инструктора (Convertible Instructor). Переходный инструктор – начальная штатная должность, которую могут временно замещать лица, претендующие на позицию ассистента профессора, но не имеющие докторской степени. Для выполнения данного требования для переходных инструкторов предусмотрено специальное однолетнее обучение, по завершении которого кандидат может претендовать на вышестоящую должность [7].

Дальнейшее продвижение по службе отличают такие признаки, как периодичность и индивидуализм. Под первым понимается общее правило, согласно которому кандидаты на штатную должность не должны проводить на ней более восьми лет до переназначения либо назначения на вышестоящую позицию. Срок первоначального назначения для ассистента обычно составляет пять лет, для младшего профессора варьируется от трех до пяти лет [9]. Индивидуализм – общий признак, который можно вывести из процедуры замещения названных должностей. При рассмотрении вопроса о переходе научно-педагогического работника на каждый новый этап профессионального развития университеты учитывают личный вклад кандидата в научную и педагогическую работу, выражающийся в ряде показателей, среди которых особое место занимает публикационная активность. Кроме того, как и при трудоустройстве в иных сферах деятельности, большое значение в США имеет практика направления рекомендательных писем от специалистов той или иной сферы деятельности. Это находит выражение в формальном требовании о направлении рекомендаций при переходе на вышестоящую (особенно на штатную) должность в университете, а также в неформальном требовании к личным качествам кандидата, в частности к способности работать в команде, поддерживая положительные, продуктивные отношения с коллегами. При этом руководство Гарвардского университета по назначениям

и повышению в должности содержит общее правило о необходимости «проявлять осторожность, не допуская фаворитизма» при рассмотрении личных дел кандидатов [7].

Несмотря на логичность принципа субъективизма, особенно актуального на фоне высоких требований к показателям научно-исследовательской деятельности преподавателей американских университетов, официальное признание в нормативных документах необходимости собирать рекомендации, а также иметь выстроенные отношения с коллегами нельзя признать безусловно позитивной практикой. Главным недостатком становятся высокая политизированность и субъективизм процесса замещения должностей, когда формально запрещенная практика «фаворитизма» фактически процветает, создавая порой непреодолимые препятствия для научно-педагогических работников, имеющих необходимую квалификацию, выполнивших требования по стажу работы и достигших нужных показателей в научно-исследовательской деятельности, но получающих отказ в повышении. При этом повторная попытка выдвижения на вышестоящую должность, как правило, возможна только через год.

В то же время важным достоинством штатной группы должностей является выверенная система стимулов и социальных гарантий. Помимо высокой заработной платы (устанавливаемой прежде всего во избежание оттока талантливых специалистов в иные сферы деятельности) штатные научно-педагогические работники обладают надежно обеспеченными гарантиями трудовых прав. Верховный суд США в 1972 г. установил, что право на такую должность выступает вещным правом для его получателя и лишение такого права должно сопровождаться надлежащей правовой защитой [10, р. 73]. Как отмечают исследователи, фактически, защищенность преподавателей в США от давления и немотивированного увольнения близка к таковой у судей Верховного суда США [11, р. 11].

Тесная взаимосвязь между учеными званиями, учеными степенями и должностями в американских университетах была ранее отмечена не случайно. Система частных университетов США с присущим ей принципом субъективизма при трудоустройстве, а также высоким значением рекомендаций от коллег и работодателя делает особенно значимым индивидуальное портфолио каждого преподавателя – его образование, опыт работы и академические достижения. В данном контексте именно должность (а не звание) в университете выступает, с одной стороны, гарантией высокого социального и материального положения, а с другой – гарантией востребованности в образовательной сфере в случае подтверждения компетентности и положительной репутации.

В то же время близким к российским ученым званиям статусом в США обладает звание «почетный профессор» (Professor Emeritus), которое, как правило, присваивается по решению университета отставным штатным сотрудникам, которые внесли существенный вклад в развитие университета. Такой статус считается пожизненным и, несмотря на предшествующий его получению выход на пенсию, позволяет (но не обязывает) продолжать работу в университете [12].

Стоит также упомянуть институт именной профессуры, когда университет присваивает титул профессора имени какого-либо выдающегося деятеля. Например, в Государственном университете Флориды такими званиями являются звания «профессор им. Фрэнсиса Эппеса», «профессор им. МакКензи», «профессор проректора» и «профессора президента» (университета. – Прим. авт.) [13]. Все эти звания направлены на создание материальных условий для немногих исследователей, которые «признаны как лучшие специалисты своей области, проявляющие лидерские качества и являющиеся образцом для своих студентов». Вместе с тем в отличие от звания «почетный профессор» данные звания всецело направлены на привлечение и сохранение в университете лучших специалистов, а потому неразрывно связаны с работой в таком университете.

Говоря об опыте Великобритании в рассматриваемом вопросе, следует также отметить тесную взаимосвязь ученых званий и ученых степеней. Разграничения, тождественного российскому, здесь тоже не наблюдается. Однако наряду с принятой в странах Болонской системы степенью Ph.D. (наиболее близкой по статусу к степени кандидата наук в России) в Великобритании существует более высокая степень – доктор наук (Doctor of Science). Например, для исследователей в области филологии – это титул доктора словесности (Doctor of Letters), в области права – доктора права (Doctor of Laws). Как отмечают исследователи, «присуждение этого титула (или звания. – Прим. авт.) осуществляется не по результатам защиты диссертации, а по сумме опубликованных работ и по общему вкладу в науку или даже по общественной и публицистической деятельности» [14, с. 68]. В данном случае титул доктора наук выступает прежде всего почетным статусом, «вручаемым после многолетних заслуг, а не по результатам направленной работы на получение степени». Иначе говоря, названные степени являются почетными и присваиваются не за достижение конкретных целевых показателей, а в качестве признания заслуг в науке [15, с. 87].

Примечательно, что для образовательной системы Великобритании, так же как и для образовательной системы США, характерно разделение профессорско-преподавательского состава на «научный»



и «педагогический» [16], что находит свое выражение, в частности, в изначальном разделении образовательных программ магистратуры на «исследовательские программы» (Research Programmes) и «образовательные программы» (Taught Programmes) [14, с. 63].

Статус профессора в Великобритании, как и в США, связан с работой в определенном университете (как должность) и является, несмотря на отчуждаемый характер, показателем личного портфолио каждого научно-педагогического работника, который может иметь высокую ценность в системе частных британских университетов. Вместе с тем получение такого статуса возможно и без непосредственной работы в университете. Например, кандидатом на должность полного профессора (Full Professor) Оксфордского университета может быть не только его сотрудник, но и доверенное лицо, «вносящее значительный и устойчивый вклад в работу университета» и отвечающее требованиям к показателям научно-исследовательской и преподавательской работы, а также «достойного гражданства», подразумевающего активную общественную деятельность [17].

Кроме того, необходимо сказать об особых почетных званиях, присуждаемых британскими университетами лицам, как правило, не являющимся сотрудниками (равно как и доверенными лицами) университета. Так, Университет Манчестера предусматривает развитую систему сотрудничества с внешними исследователями путем привлечения их на определенный срок (с возможностью продления) к работе университета путем участия в междисциплинарных исследованиях, преподавательской работе с целью «внести значительный вклад в работу университета». Такими званиями могут быть «почетный преподаватель», «почетный ассистент-исследователь», «почетный лектор», «почетный профессор» и т.д. Примечательно, что данная деятельность осуществляется на безвозмездной основе (за исключением необходимых командировочных расходов) и представляет собой необычный механизм стимулирования лучших представителей научно-педагогических сообществ университетов Великобритании к обмену опытом [18].

Опыт Франции интересен тем, что сложившаяся в государстве модель государственного управления областью образования и науки имеет сходство как с либеральной (представителями которой являются США и Великобритания), так и с этатистской (к которой исследователи относят Россию) моделью, обладает чертами централизованного управления в сочетании с самостоятельным созданием университетов, определением их кадровой политики, регулированием статуса научно-педагогических работников и присвоением ученых степеней [5].

Во Франции также наблюдается определенное смешение ученых степеней и званий, однако подобная ситуация особенно примечательна тем, что в этой стране существует особый статус, который имеет большое сходство как со статусом обладателя степени доктора наук, так и со статусом ученого звания профессора в России. Речь идет о степени хабилитированного доктора (лат. Doctor Habilitatus, Dr. Habil.), которая присваивается докторам наук (обладателям степени Ph.D.), прошедшим так называемую процедуру хабилитации (L'habilitation à diriger des recherches – квалификация для руководства исследованиями – *фр.*). Данный статус представляет собой высшую академическую квалификацию, следующую после ученой степени Ph.D., и соответствует российской степени доктора наук [15, с. 92]. Наличие такой степени позволяет замещать профессорские должности в университетах, а также руководить исследованиями (в частности, исследованиями докторантов на соискание ученых степеней). Сходство с российским ученым званием профессора состоит в совокупности требований к достигнутым показателям научно-исследовательской работы, тогда как защиты диссертации для соискания такой степени не требуется. Дипломы хабилитированных докторов выдаются университетами после согласования с уполномоченными органами исполнительной власти [19].

Французской образовательной системе также присуще четкое разделение профессорско-преподавательского состава на исследователей, преподавателей и преподавателей-исследователей с соответствующим распределением должностных обязанностей [20]. Однако более характерной особенностью научно-педагогических работников Франции является обладание ими статусом государственных служащих с наличием всех соответствующих социальных гарантий, но за изъятием требования к гражданству и при наличии гарантии академических свобод (в частности, свободы слова и политической независимости) [21].

Подводя итог, следует отметить, что совокупность выявленных особенностей системы квалификационных статусов научно-педагогических работников в зарубежных странах во многом представляет собой пример оптимальных управленческих решений, обеспечивающих условия для исследователей посредством эффективного стимулирования их деятельности и предоставления разнообразных социальных гарантий. Очевидно, что российская научно-образовательная система имеет богатую историю и сложившиеся традиции, в связи с чем заимствование ею зарубежного опыта должно быть максимально взвешенным и осторожным. Вместе с тем сохранение традиций не должно препятствовать решению проблем, с которыми

сталкиваются представители научно-педагогического сообщества современной России.

Одна из таких проблем – вопрос стимулирования научно-педагогических работников к исследовательской деятельности. Существующие ученые звания доцента и профессора, безусловно, служат показателем высокой квалификации их обладателей и требуют продолжительного времени и колоссального труда для их получения. Однако влияние данных званий на социальное и материальное положение их обладателей явно непропорционально затраченным усилиям, в результате чего исследователи, даже существенно превосходя необходимые требования к получению званий, часто просто не видят смысла в оформлении необходимых документов. В результате как среди представителей профессионального сообщества, так и в обществе в целом значительно размывается восприятие высокого социального статуса доцентов и профессоров.

Еще одной причиной сложившегося положения дел является проблема формирования учебной нагрузки в вузах, которая не всегда в должной степени зависит от квалификации преподавателя. Подтверждением тому служит допустимость ситуации, при которой преподаватель вуза, обладающий ученым званием доцента, вынужден для формирования приемлемой заработной платы брать большую учебную нагрузку на кафедре, что выступает объективным препятствием для качественной и результативной исследовательской деятельности, на осуществление которой такой преподаватель объективно способен. При этом коллега такого преподавателя, не обладающий ученым званием, может иметь схожую нагрузку и схожую заработную плату. В результате оба преподавателя обязаны обеспечивать нормированное выполнение научной работы для достижения целевых показателей финансирования исследовательской деятельности вуза. В связи с этим представляется положительным показанный выше опыт зарубежных государств, где подтверждение квалификации в сфере исследовательской деятельности является для ученого реальной перспективой развития академической карьеры, а также гарантией материального положения, социального статуса и востребованности в своей сфере. Руководство университетов, в свою очередь, ожидает от таких кадров преимущественно научных достижений, для выполнения которых у них есть необходимый потенциал.

Таким образом, система ученых званий в России требует пересмотра в части, касающейся реального влияния таких званий на профессиональную жизнь своих обладателей. Речь идет о создании необходимых временных (в плане нормирования разумного сочетания с педагогиче-

ской деятельностью), организационных (для поощрения сотрудничества с исследователями других вузов и других специальностей), социальных (в плане обеспечения гарантиями трудовых прав) и материальных (в части реального повышения заработной платы и поощрения работы по подготовке научных кадров) гарантий для представителей научно-педагогического сообщества. По мнению авторов, проведение данных мероприятий является необходимым условием для реального роста показателей эффективности деятельности научно-педагогических кадров и заметного развития российской науки в целом.

### Список литературы:

1. Административное право Российской Федерации: учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2018.
2. Паспорт национального проекта «Наука»: утв. президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16). – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
3. Поляков, В.М. Ученые степени и звания в Болонском процессе / В.М. Поляков // Актуальные проблемы социальной коммуникации: матер. Перв. междунар. науч.-практ. конф. – Н. Новгород: Нижегород. гос. тех. ун-т им. Р.Е. Алексеева, 2010.
4. Андреев, А.Ю. Возникновение системы российских ученых степеней в начале XIX в. / А.Ю. Андреев // Вестник Православ. Свят.-Тихон. гуманитар. ун-та. – Сер. 2: История. История Русской Православной Церкви. – 2015. – Т. 62, № 1.
5. Четвериков, А.О. Основные модели правового статуса научно-педагогических работников в современном мире и России: теоретические и прикладные аспекты / А.О. Четвериков // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 1 (62).
6. Walden, P.R. Tenured and Non-Tenured College of Education Faculty Motivators and Barriers in Grant Writing: A Public University in the South / P.R. Walden, V.C. Bryan // Journal of Research Administration. – 2010. – Vol. 41, № 3. – P. 85–98.
7. Chapter 5. Assistant Professors, Associate Professors, and Convertible Instructors. FAS Appointment and Promotion Handbook // Harvard University [Электронный ресурс]. См., напр.: Chapter 5. Assistant Professors, Associate Professors, and Convertible Instructors. FAS Appointment and Promotion Handbook // Harvard University. [Электронный ресурс]. – URL: <https://academic-appointments.fas.harvard.edu/external-appointment-tenure-track-position> (дата обращения: 19.05.2020).
8. Assignment of Responsibilities. Section 5 // Florida State University Faculty Handbook. Office of the Vice President for Faculty Development and Advancement. [Электронный ресурс]. – URL: <https://facultyhandbook.fsu.edu> (дата обращения: 19.05.2020).

9. Faculty of Arts and Sciences // Yale University. [Электронный ресурс]. – URL: <https://fas.yale.edu/book/tenure-and-appointments-fastap-2016/initial-appointment-assistant-professor-ap1> (дата обращения: 19.05.2020).

10. Brown, K. B. General Reports of the XVIIIth Congress of the International Academy of Comparative Law / K. B. Brown, D. V. Snyder. – Washington, 2012.

11. Webb, Sh. A. Tenure in Higher Education: Property Right or No Rights? / Sh. A. Webb // Forum on Public Policy. – 2007. – Vol. 3.

12. Retirement. Professor Emerita. Professor Emeritus. Faculty Handbook // NYU [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.nyu.edu/faculty/governance-policies-and-procedures/faculty-handbook/the-faculty/other-faculty-policies/retirement.html> (дата обращения: 19.05.2020).

13. Faculty Awards. Section 5 // Florida State University Faculty Handbook. Office of the Vice President for Faculty Development and Advancement. [Электронный ресурс]. – URL: <https://facultyhandbook.fsu.edu> (дата обращения: 19.05.2020).

14. Савина, А. К. Унификация ученых степеней и званий в Европе: история и современность / А. К. Савина // Ценности и смыслы. – 2013. – № 1 (23).

15. Мариносян, Т. Э. Об унификации названий академических степеней и званий в квалификационных системах в высшей школе и науке в условиях глобализации / Т. Э. Мариносян // Отечественная и зарубежная педагогика. – 2014. – № 4 (19).

16. Staff Handbook // University of Glasgow [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.gla.ac.uk/myglasgow/humanresources/handbook/online/> (дата обращения: 19.05.2020).

17. Procedures for the Conferment of the Title of Full Professor. Ref. No. EMS/33/2 // Staff Gateway. University of Oxford. [Электронный ресурс]. – URL: [https://www.admin.ox.ac.uk/media/global/wwwadminoxacuk/localsites/personnel/documents/informationforstaff/Revised\\_procedures.pdf](https://www.admin.ox.ac.uk/media/global/wwwadminoxacuk/localsites/personnel/documents/informationforstaff/Revised_procedures.pdf) (дата обращения: 19.05.2020).

18. Honorary Appointments Policy and Procedure // StaffNet. University of Manchester. 1824. [Электронный ресурс]. – URL: <https://documents.manchester.ac.uk/display.aspx?DocID=9798> (дата обращения: 19.05.2020).

19. Arrêté du 23 novembre 1988 relatif à l'habilitation à diriger des recherches // Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.pantheonsorbonne.fr/recherche/habilitation-a-diriger-des-recherches> (дата обращения: 19.05.2020).

20. Décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche NOR: ESRH0908292D Version consolidée au 28 juillet 2018 // Légifrance [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTTEXT000020552499&dateTexte=20180728> (дата обращения: 24.05.2020).

21. Décret n°84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences. Version consolidée au 24 mai 2020 // Legifrance.gouv.fr. Le Service de la Diffusion du Droit [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTTEXT000000520453> (дата обращения: 24.05.2020).

**Ю. А. Авдеев,**

*кандидат юридических наук,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Санкт-  
Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**Y. A. Avdeev,**

*Candidate of legal sciences, Associate  
professor of the Department of theory  
and history of state and law of the  
St. Petersburg University State fire  
service of EMERCOM of Russia  
avdeeva@ya.ru*

**В. А. Гавриленко,**

*кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры теории и истории  
государства и права Санкт-  
Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**V. A. Gavrilenko,**

*Candidate of legal sciences, Associate  
professor, Associate professor  
of the Department of theory and history  
of state and law of the St. Petersburg  
University State fire service  
of EMERCOM of Russia  
gv22@mail.ru*

**М. А. Печенева,**

*кандидат педагогических наук,  
доцент кафедры экономики и права  
Санкт-Петербургского университета  
ГПС МЧС России*

**M. A. Pechenevskaya,**

*Candidate of pedagogical sciences,  
Associate professor of the Department  
of economics and law of the St.  
Peterburg University State fire  
service of EMERCOM of Russia  
pechenevskaja76@mail.ru*

## ТЕОРИЯ ИНСТИТУТА ПАТРОНАТНОГО ВОСПИТАНИЯ

**Аннотация:** в статье рассматривается институт патронатного воспитания как форма защиты прав и интересов несовершеннолетних. Анализируется состав и положение патронатного воспитания как составной части способов устройства детей, находящихся в специализированных учреждениях. Проводится анализ правового регулирования патронатного воспитания в системе семейного законодательства. Исследуются особенности и противоречия правовых норм, регламентирующих порядок и условия устройства детей в форме патронатного воспитания, а также научные концепции по данному вопросу.

**Ключевые слова:** патронатное воспитание, правовое регулирование, защита прав и интересов несовершеннолетних, социальная политика.

## Theory of the institute of foster education

**Abstract:** the article considers the institution of foster education as a form of protection of the rights and interests of minors. The essence and place of foster education in the system of arrangement of children in specialized institutions is analyzed. The legal regulation of foster education in the system of family legislation have also been identified. The features and contradictions of the legal norms regulating the procedure and conditions for the

*placement of children in the form of foster education, as well as scientific concepts on this issue have been analyzed.*

**Keywords:** *foster education, legal regulation, protection of the rights and interests of minors, social policy.*

Анализ ситуации позволяет утверждать, что в настоящее время в Российской Федерации имеется значительное количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [1]. В последние годы их количество немного снизилось [2], но проблема защиты прав и интересов данных категорий детей остается актуальной.

Авторы полагают, что указанная ситуация обусловлена рядом проблемных вопросов, которые выражены в недостаточном общественном интересе и, соответственно, неэффективной на сегодняшний день государственной политике в вопросах защиты прав и интересов семьи, характеризующейся сложными экономическими условиями. Очевидно, что защита прав и интересов семьи и несовершеннолетних подразумевает «комплекс мер самого различного характера: экономического, организационного, правового» [3, с. 214].

Придерживаясь позиции известного ученого А. М. Нечаевой, согласимся с мнением, что «особое место в системе мер поддержки детей должны занимать нормы права, закрепляющие возможность использования всех существующих в реальной действительности мер и способов обеспечения нормального духовного и физического развития ребенка» [4, с. 71].

Рассмотрим основные международно-правовые документы по исследуемому вопросу. Обратим внимание на Конвенцию ООН «О правах ребенка», принятую в 1989 г. В настоящей Конвенции перечислены основные права ребенка. Основное право – это, несомненно, право на жизнь и здоровье, а также право на достойный уровень жизни и получение образования.

Российская Федерация подписала конвенцию и, соответственно, приняла на себя обязательство ее соблюдать как в законотворческой деятельности, так и на уровне исполнительной и судебной власти.

В дальнейшем разбирательстве исследуемого вопроса приходим к выводу, что одним из самых значительных среди прав является право ребенка жить и воспитываться в семье. Данное право, прямо указанное в п. 2 ст. 54 Семейного кодекса РФ, представляет собой краеугольный камень в решении вопросов воспитания несовершеннолетних.

Патронатное воспитание можно определить как способ устройства проживания на определенный период времени детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, в соответствии со специальным договором. Патронатное воспитание используется в отношении несовершеннолетних любого возраста и на любой срок.

Патронатное воспитание является аналогом используемых в зарубежной практике так называемых фостеровских семей для размещения детей, оставшихся без попечения родителей. Основу подобной практики составляет принцип разделения прав, обязанностей и ответственности между государственными органами опеки и попечительства, лицом, осуществляющим патронатное воспитание, и родителями ребенка.

Предлагаем рассмотреть особенности установления патронатного воспитания. Установление патронатного воспитания как особой ограниченной опеки характеризуется следующими действиями.

Во-первых, начало процесса характеризуется заявлением потенциального патронатного воспитателя в государственные органы, ответственные за вопросы опеки и попечительства, которые выдают положительное или отрицательное заключение. Данная процедура, как известно, является обязательной, при этом потенциальному замещающему родителю разъясняются различные формы родительского замещения, распространенные в регионе, особенности их установления.

Во-вторых, проведение обследования условий жизни заявителя органом опеки и попечительства, который дает заключение о возможности заявителя быть замещающим родителем. Срок предоставления вышеуказанного заключения составляет 15 рабочих дней со дня принятия заявления.

На данном этапе в соответствии с особенностями патронатного воспитания потенциальные родители проходят обязательный обучающий курс (школы замещающих родителей, школы усыновителей и др.), организованный в учреждении, которое впоследствии становится уполномоченной организацией по сопровождению патронатной семьи (стороной в соглашении о патронатном воспитании), либо непосредственно при органе опеки и попечительства.

В-третьих, обращение кандидата за сведениями о наличии детей, оставшихся без попечения родителей. Этот вопрос регулируется Федеральным законом «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей». Следовательно, индивид, желающий взять ребенка в семью, первоначально представляет информацию о себе оператору указанного банка данных.

В-четвертых, процедура подбора подходящих для кандидата детей. Когда сведения о ком-либо из детей устраивают кандидата, он получает направление для посещения данного ребенка в учреждении, где

тот находится в настоящий момент. Органы опеки и попечительства уведомляются о планируемом посещении.

Отметим интересную концепцию, смысл которой заключается в подборе не ребенка для замещающих родителей, а замещающей семьи для ребенка. Обусловлена она тем, что в подборе кандидата для ребенка особую роль играет уполномоченное учреждение по сопровождению патронатной семьи. Представляется, что это правило требует унификации для всех форм жизнеустройства.

В-пятых, посещение ребенка и личное общение с ним. Это традиционное обусловленное психолого-педагогическими аспектами положение, т.к. требуется установление первоначального контакта кандидата и ребенка.

В-шестых, оформление итогового правоустанавливающего акта. На данном этапе орган опеки и попечительства выносит решение об установлении опеки по договору о патронатном воспитании, инициирует совместное подписание соглашения с участием органа опеки, уполномоченной организации и патронатным воспитателем, при этом формируются условия ограничения опеки (попечительства), связанные с особенностями исследуемой формы жизнеустройства.

В зависимости от закрепления в региональном законодательстве предусмотрены различные дополнительные виды патроната, такие как социальный и постинтернатный патронат. Рассмотрим их подробнее.

Социальный патронат является формой помощи и поддержки несовершеннолетним, живущим в собственной семье, но по каким-либо причинам нуждающимся в помощи. Такую помощь оказывают уполномоченные государственные органы в соответствии с действующими законами.

Постинтернатный патронат представляет собой форму социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения в постинтернатном возрасте, а именно от 18 до 23 лет. Инициатива данного вида патроната может исходить как от уполномоченного государственного органа, так от самих вышеуказанных категорий детей.

Укажем основные преимущества патронатного воспитания. Думается, что к преимуществам относятся прежде всего соблюдение интересов ребенка и соблюдение интересов семьи при условии их конструктивности. Другими преимуществами патронатного воспитания можно назвать гибкость, стабильность, сохранение связи с кровными родственниками ребенка, сочетание поддержки и контроля.

Отметим, что государство обращает пристальное внимание на вопросы поддержки несовершеннолетних, оставшихся без попечения. Например, еще в 2006 г. в Послании Федеральному Собранию

РФ Президент РФ В.В. Путин дал поручение правительству «совместно с регионами создать такой механизм, который позволит сократить число детей, находящихся в интернатных учреждениях» [5]. Тогда было положено начало процесса деинституционализации в сфере поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Данный процесс был запущен давно. Так, в 1970-х гг. большинство индустриальных стран Запада занялись деинституционализацией. Многие учреждения для детей-сирот были закрыты, а те, что продолжали действовать, реструктурированы. Новое законодательство обязало школы расширить свои образовательные программы для того, чтобы все дети, включая детей-инвалидов, могли учиться в менее ограниченных условиях. Многие западные политики избегали обращения к проблемам детей в сиротских учреждениях, считая их слишком сложными. В США ряд вопросов, связанных с системой приемных семей и доступностью услуг и жилья для людей с особыми нуждами, до сих пор до конца не решены. Сегодня данный процесс поддерживается многочисленными международными благотворительными организациями.

Рассматриваемая процедура деинституционализации содержит в себе следующие составные части: профилактика сиротства; развитие альтернативных способов семейного устройства; реформирование детских учреждений для детей-сирот; устройство воспитанников вышеуказанных учреждений и трудоустройство персонала.

Можно определить деинституционализацию как перемещение детей из специализированных учреждений (институтов) в альтернативную, более заботливую среду.

Федеральное законодательство, как уже неоднократно отмечалось, предусматривает лишь три способа деинституционализации несовершеннолетних, оставшихся без попечения родителей: «усыновление (удочерение), попечительство и помещение в приемную семью» [6, ст. 123].

В целях устранения выявленных пробелов в п. 2 ст. 155.2 СК РФ, в соответствии с которым детям, помещенным под надзор в специализированные организации, опекуны или попечители не назначаются, что говорит о невозможности установления в отношении детей, находящихся в условиях институционализации, патронатного воспитания, т.к. ранее оно предусматривало разграничение обязанностей уполномоченной организации и замещающей семьи, при котором семья принимала часть полномочий, относящихся к воспитанию, образованию и социализации ребенка.

Для решения обозначенной проблемы предлагаем применить уже имеющийся институт соопекунства, или множественной опеки, где соопекуном может выступить одновременно с физическим лицом юридическое. В обоснование нашей точки зрения можно привести следующие нормы права.

Во-первых, упомянем п. 7 ст. 10 Федерального закона «Об опеке и попечительстве». Он содержит право уполномоченного государственного органа назначить нескольких опекунов и попечителей лицу, в них нуждающемуся. Последнее возможно и в рамках устройства на воспитание в семью несовершеннолетних, оставшихся без попечения.

Во-вторых, упомянем п. 2. ст. 1 Федерального закона «Об опеке и попечительстве». По настоящему Закону, совокупность прав, обязанностей и ответственности опекунов и попечителей относится и к организациям, уполномоченным работать с недееспособными индивидами, в том числе несовершеннолетними.

В-третьих, упомянем п. 1 ст. 1 ГК РФ, который закрепляет принцип равенства участников регулируемых им отношений, т.е. принцип равенства юридических и физических лиц.

Таким образом, отсутствие императивного запрета на привлечение юридических лиц (специализированных) в качестве соопекуна, например, по защите прав и интересов, оказанию медицинских, бытовых, юридических услуг позволит соотнести ранее существовавший институт патронатного воспитания и применять его уже в современных условиях в качестве одного из механизмов защиты прав участников гражданского оборота.

Полагаем, что для развития и дальнейшего эффективного использования института патронатного воспитания в нашей стране следует больше использовать различные меры семейно-правовой ответственности, предлагаемые учеными [7–9]. В частности, разумное применение санкций за ненадлежащее исполнение семейно-правовых соглашений, в том числе соглашений об опеке и попечительстве, способствует их добросовестному исполнению сторонами.

В завершение настоящей статьи отметим, что институт патронатного воспитания способствует соблюдению прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Институт патронатного воспитания наряду с другими социальными институтами является эффективным инструментом защиты прав и интересов несовершеннолетних.

### Список литературы:

1. URL: [https://edu.gov.ru/activity/main\\_activities/orphans](https://edu.gov.ru/activity/main_activities/orphans)
2. URL: <https://www.gks.ru/folder/13807?print=1>
3. Винокуров, В. А. Права и свободы человека и гражданина: их ограничение и защита: курс лекций в конспективном изложении: учеб. пособие / В. А. Винокуров, С. Б. Немченко; под общ. ред. Э. Н. Чижикова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2018.
4. Нечаева, А. М. Охрана детей-сирот в России (история и современность) / А. М. Нечаева; НИИ детства Рос. дет. фонда. – М.: Дом, 1994.
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 10 мая 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 11 мая.
6. Семейный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. Звенигородская, Н. Ф. Проблема разграничения договорной семейно-правовой ответственности и гражданско-правовой ответственности приемных родителей / Н. Ф. Звенигородская // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 3. – С. 35–37.
8. Звенигородская, Н. Ф. Санкция как мера семейно-правовой ответственности / Н. Ф. Звенигородская // Семейное и жилищное право. – 2011. – № 3. – С. 34–36.
9. Звенигородская, Н. Ф. Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение семейно-правовых договоров / Н. Ф. Звенигородская. – СПб.: Астерион, 2009.

**Н. В. Наумова,**

кандидат педагогических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права  
Владимирского филиала Российской  
академии народного хозяйства  
и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации

**N. V. Naumova,**

Candidate of pedagogics, associate  
Professor of the Department of  
constitutional and municipal law  
Vladimir branch of the Russian Academy  
of Sciences national economy and public  
service under the President  
of the Russian Federation  
natalya.naumova.69@list.ru

**О. А. Пузанова,**

кандидат юридических наук,  
доцент кафедры конституционного  
и муниципального права  
Владимирского филиала Российской  
академии народного хозяйства  
и государственной службы при  
Президенте Российской Федерации

**O. A. Puzanova,**

Candidate of law, associate Professor  
of the Department of constitutional  
and municipal law Vladimir branch  
of the Russian Academy of Sciences  
national economy and public service  
under the President of the Russian  
Federation  
puzanovaolesya@mail.ru

### ВЛИЯНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ НА МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

**Аннотация:** актуальность темы обусловлена необходимостью грамотного законодательного закрепления характера взаимоотношений различных уровней публичной власти, так как данное обстоятельство отражается на эффективности реализации конституционных прав и свобод граждан в Российском государстве. Одним из ключевых принципов организации и деятельности публичной власти является принцип единства публичной власти. Данный принцип предполагает, что у всех уровней власти единые цели и направления деятельности.

Однако, учитывая тот факт, что именно на уровне местного самоуправления у граждан есть возможность в полном объеме реализовать конституционные права и свободы, в статье делается вывод об актуальности формулирования и решения в определении природы местного самоуправления и степени его самостоятельности (автономии), что в дальнейшем поможет создать оптимальную модель системы публичной власти, способствующую созданию более эффективного механизма реализации и защиты прав и свобод граждан.

Главная цель статьи состоит в том, чтобы доказать необходимость выработки единой системы власти, определив место и роль каждого уровня в реализации общих задач и функций.

**Ключевые слова:** государство, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, основные права и свободы граждан, публичная власть, местное самоуправление.

### Influence of the effectiveness of interaction between different levels of public power on the mechanism of realization of basic rights and freedoms of citizens

**Abstract:** the relevance of this topic is due to the need for competent legislative consolidation of the nature of relations between different levels of public power, since this circumstance affects the effectiveness of the implementation of constitutional rights and freedoms of citizens in the Russian state. One of the key principles of the organization and activity of public power is the principle of unity of public power. This principle assumes that all levels of government have common goals and activities.

However, given the fact that it is at the local government level, citizens have the ability to fully implement constitutional rights and freedoms, this article concludes on the relevance of the formulation and the solution in determining the nature of local government and the degree of independence (autonomy), which help to create a optimal model of the system of public authority contributing to the creation of more effective mechanism of implementation and protection of the rights and freedoms of citizens.

The main purpose of this article is to prove the need to develop a unified system of power, defining the place and role of each level in the implementation of common tasks and functions.

**Keywords:** state, local self-government bodies, division of powers, basic rights and freedoms of citizens, public authority, local self-government.

Основным признаком любого государства является наличие публичной власти. Согласно принятой в 1993 г. Конституции РФ [1], а также Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] в Российской Федерации только народ является источником власти, осуществляя ее через органы государственной власти и местного самоуправления, при этом понятие публичной власти в Конституции РФ и законе не закрепляется.

Одним из ключевых принципов организации и деятельности публичной власти является принцип единства публичной власти. Данный принцип предполагает, что у всех уровней власти единые цели и направления деятельности. Для его реализации необходимо выработать единую систему власти, определив место и роль каждого уровня в реализации общих задач и функций.

Таким образом, вопрос определения природы и характеристики местного самоуправления в качестве структурного элемента публичной власти в государстве достаточно актуален, учитывая и тот факт, что именно на местном уровне население осуществляет свою власть

в полном объеме. Назрела необходимость закрепить принципы единой системы публичной власти в Конституции РФ как основном законе государства. Об этом 15 января 2020 г. заявил Президент России Владимир Путин в рамках послания Федеральному Собранию: «Считаю необходимым закрепить в Конституции принципы единой системы публичной власти. Выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления, самого близкого к людям, могут и должны быть расширены и укреплены» [3].

Сформулировав и решив вопросы определения природы местного самоуправления и степени его самостоятельности (автономии), в дальнейшем мы сможем создать оптимальную модель системы публичной власти, что, в свою очередь, будет способствовать созданию более эффективного механизма реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Понятие «самостоятельности» местного самоуправления определяется отдельными авторами по-разному. Одни считают, что местное самоуправление – это самоорганизация жителей, а разделение власти на государственную и местную – это условие для обеспечения возможности реального самоуправления людей, основным же субъектом при этом выступают сами люди, т.е. население. Для обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина необходимо взаимодействие всех уровней публичной власти [4]. Другие считают, что местное самоуправление входит в состав гражданского общества и является стержнем его формирования и развития [5]. Третьи же полагают, что органы местного самоуправления являются представителями государственного управления на местах [6] и т.д.

Хотя органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, полностью отделить их друг от друга невозможно, так как они действуют в рамках единых целей и задач, стоящих перед государством. Так, местное самоуправление, решая вопросы местного значения, автоматически решает и государственные вопросы, поскольку определить, какие вопросы являются государственными, а какие уже местными, в большинстве случаев становится невозможным. Немаловажным является и тот факт, что деятельность, осуществляемая и теми и другими, в первую очередь направлена на обеспечение гарантий и защиты конституционных прав и свобод личности на территории РФ.

Говоря о самостоятельности и отделении местного самоуправления от государства, нельзя не брать во внимание, что по своей природе местное самоуправление в большей степени зависимо от государства,

от его проводимой политики, от финансирования местного самоуправления и т.д., необходимо учитывать и тот факт, что органы государства определяют рамки, в которых местное самоуправление будет действовать и существовать, таким образом, деятельность местного самоуправления носит подзаконный характер.

Ученые-правоведы корреспондируют различные концепции и идеи, позволяющие уяснить значимость и место местного самоуправления в системе публичной власти.

Мы согласны с теми авторами, которые относят модель управления в России к дуалистической. Так, анализ законодательства о местном самоуправлении свидетельствует о том, что муниципальная власть сочетает в себе два начала: общественное и государственное. Сфера деятельности муниципальных образований ограничена вопросами местного значения, решать данные вопросы население может самостоятельно или через органы местного самоуправления под свою ответственность, но также допускается и вмешательство государства в сферу местного самоуправления, хотя и в исключительных или критических случаях.

Учитывая демократический характер власти в России, основная ее цель должна сводиться к созданию реального механизма реализации конституционных прав и свобод личности. Однако в современных условиях сформировавшаяся модель местного самоуправления не может гарантировать осуществление конституционных прав и свобод простых граждан в полном объеме, что, в свою очередь, порождает правовой нигилизм и недоверие к публичной власти.

Так, например, в последнее время снизился процент граждан, желающих идти во власть на муниципальном уровне, в особенности это касается сельских поселений. В данном случае причиной такой ситуации послужил тот факт, что, становясь, например, главой администрации сельского поселения, гражданин, как правило, проживающий долгое время на данной территории, хочет изменить жизнь поселения к лучшему и тем самым ему приходится брать на себя ответственность. Однако большая часть сельских поселений находится в критическом положении: состояние дорог, медицинское обслуживание и т.д. – то, что требует незамедлительного решения и вливания достаточного количества финансовых средств. И получается, что власть на местах не в силах решить вопросы, возложенные на нее, в силу причин, не зависящих прямо от нее. Однако уровень и объем ответственности остается. И налицо катастрофическая ситуация – идти в руководящие органы в сельские поселения желающих все меньше и меньше.



На сегодняшний момент в сельских поселениях остается все меньше кандидатов, отвечающих требованиям, позволяющим занимать соответствующие должности, а именно: наличие высшего образования, опыт работы и т.д., но и те, кто подходит, не хотят брать на себя весь груз ответственности, понимая, что они не в силах решать вопросы в том объеме, который закрепляет за ними законодательство.

Таким образом, Федеральный закон № 131-ФЗ, другие федеральные законы, а также региональные, регламентирующие вопросы, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления, требуют неукоснительного исполнения и соблюдения всеми участниками данных отношений, в том числе и сельскими поселениями, при этом связывая им руки. Те же сельские поселения превращаются в «мячик для битья». С одной стороны, жители, которые так и остаются с разбитыми дорогами, нерешенными социальными проблемами и т.д., с другой – государство, требующее исполнения. Спрашивается, кто будет брать на себя ответственность, зная, что не сможет выполнять возложенные на него обязанности?

Сегодня государство пытается помочь финансово тем муниципальным образованиям, которые нуждаются в этой помощи. Это происходит за счет субсидий и дотационных выплат, что, с одной стороны, является положительным моментом, но с другой, как показывает опыт, это накладывает определенные ограничения и требует выполнения определенных условий, что не всегда положительным образом отражается на жизнедеятельности муниципального образования. В данных условиях, условиях тотальной дотационности, органы местного самоуправления не могут быть самостоятельны, а население не может решать самостоятельно, как ему жить.

Формирование бюджета муниципальных образований напрямую зависит от государственных органов власти субъекта, которые посредством законов ограничивают деятельность муниципалитетов по формированию и исполнению своих бюджетов – в этом проявляется слабость финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Немаловажным фактором является и зарплата муниципального служащего, которая соразмерна зарплате неквалифицированного рабочего в Российской Федерации (специалисты 1-2-й категорий получают сегодня чуть более 8 тысяч рублей в месяц; технический работник, осуществляющий техническое обслуживание, получает около 6 190 рублей, а зарплата главного специалиста – чуть более 13 тысяч рублей). При этом выдвигаются достаточно высокие требования, устанавливается большая ответственность и жесткие меры, применяемые контролирующими органами, и это только со стороны

государства. С другой стороны – само население муниципального образования, требующее решения местных вопросов. Все это не способно мотивировать граждан служить на благо «малой Родине».

Таким образом, если в ближайшем будущем не будет определено место местного самоуправления в системе публичной власти и четкого разграничения полномочий между уровнями власти, а местные органы будут наделяться полномочиями, которые они не в силах реализовать, не установят соответствующий достойный уровень оплаты труда, особенно в сельских поселениях, муниципальным служащим и должностным лицам, соразмерный установленной мере ответственности, возложенной на них, а также объему исполняемых полномочий, до тех пор, пока не изменится система формирования местного бюджета в самих муниципальных образованиях, создание механизма реализации прав и свобод граждан на уровне местного самоуправления на том уровне, где должно происходить непосредственное их обеспечение, становится невозможным.

Поэтому, учитывая вышесказанное, считаем необходимым: во-первых, конкретизировать место и роль местного самоуправления в системе публичной власти с целью грамотного распределения полномочий между уровнями власти, а также определения меры ответственности каждой из них; во-вторых, внести в 131-ФЗ статью, в которой закрепить ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих полномочий только в той мере, в какой указанные полномочия обеспечены финансовыми и материальными ресурсами; в-третьих, пересмотреть уровень минимальной бюджетной обеспеченности муниципального образования, а также способы формирования бюджета, в том числе с учетом увеличения количества налогов, формирующих бюджет муниципального образования; в-четвертых, установить финансирование заработной платы муниципальных служащих и должностных лиц пропорционально уровню их ответственности и объему возложенных на них полномочий, тем самым повысив престижность данных должностей и количество граждан, желающих участвовать во власти для развития вверенной ему территории.

На наш взгляд, самой оптимальной моделью взаимоотношений местного самоуправления и государства может быть только та модель, которая основана на взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, основанном на равноправном диалоге, т.е. в «горизонтальной» форме: государственная власть – самоуправление – муниципалитет.

**Список литературы:**

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ, с последними изменениями от 27 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822.
3. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582> (дата обращения: 15.02.2020).
4. Костюков, А. Н. Введение в муниципальное право / А. Н. Костюков. – Омск: ОмГУ, 2002. – 209 с.
5. Баранчиков, В. А. Муниципальное право: учебник для студентов вузов / В. А. Баранчиков. – М.: ЮНИТИ : Закон и право, 2000. – 384 с.
6. Благов, Ю. В. Местное самоуправление в системе публичной власти: теоретический аспект / Ю. В. Благов // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2016. – № 1 (46). – С. 85–92.

**Л. Б. Рейдель,**доцент Приамурского  
государственного университета  
им. Шолом-Алейхема**Н. В. Красилова,**магистрант Приамурского  
государственного университета  
им. Шолом-Алейхема**L. B. Reidel,**Associate Professor of Priamursky state  
University named after Sholom Aleichem**N. V. Krasilova,**Undergraduate Priamursky State  
University named after Sholem Aleichem  
krasilova0608@bk.ru**ПРОБЛЕМЫ ЗАЩИТЫ ДЕЛОВОЙ РЕПУТАЦИИ  
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

**Аннотация:** актуальность статьи обусловлена тем, что правила о защите чести, достоинства и деловой репутации установлены законодателем, в том числе и для юридических лиц, однако нормами закона не определен порядок доказывания таких убытков, поэтому мнения о возмещении нематериального вреда противоречивы.

Цель статьи – проанализировать основные проблемы правоприменения существующего законодательства, регламентирующего правовой институт компенсации нематериального вреда юридическому лицу, внести предложения по совершенствованию правоприменения правовых норм о компенсации нематериального вреда юридическому лицу.

Поставленные задачи реализованы с помощью общенаучных методов: диалектического, методов анализа и синтеза, а также частнонаучных методов: формально-

юридического, сравнительно-правового. Автор приходит к выводам о необходимости определения понятия деловой репутации юридического лица, факторов, способствующих утрате доверия к его деловой репутации, выработки на законодательном уровне критериев оценки нанесенных убытков вследствие опорочивания деловой репутации с учетом причинно-следственной связи между подрывом деловой репутации и понесенными убытками.

**Ключевые слова:** институт компенсации нематериального вреда, правоприменительная практика, нематериальные блага, принципы разумности и справедливости, независимости судей, деловая репутация юридического лица, размер компенсации нематериального вреда.

**Problems of protecting the business reputation  
of legal entities**

**Abstract:** the relevance of the article is due to the fact that the rules on the protection of honor, dignity and business reputation are established by the legislator, including for legal entities, but the law does not define the procedure for proving such losses, so opinions on compensation for non-material damage are contradictory.

The article aims to analyze the main problems of enforcement of existing legislation governing the legal Institute of compensation of non-pecuniary damage to a legal person, to make proposals for improving the enforcement of the law on compensation for non-pecuniary damage to the legal person.

The set tasks are implemented using General scientific methods: dialectical, methods of analysis and synthesis, as well as private scientific methods: formal legal, comparative legal. The author comes to the conclusions about the necessity of defining the business reputation of legal persons, factors contributing to the loss of confidence in its business reputation to develop criteria at the legislative level to assess the losses caused by tarnishing the business reputation given the causal link between the undermining of business reputation and losses incurred.

**Keywords:** institute of compensation for non-material harm, law enforcement practice, non-material benefits, principles of reasonableness and fairness, independence of judges, business reputation of a legal entity, amount of compensation for non-material harm.

Вопрос о компенсации нематериального вреда юридическому лицу – один из самых дискуссионных и острых.

В настоящее время законодатель в п. 11 ст. 152 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) определил, что нормы статьи о защите чести, достоинства и деловой репутации, исключая положения о компенсации морального вреда, применяются к защите деловой репутации юридического лица [1]. Следует понимать, что юридическое лицо при посягательстве на его деловую репутацию может требовать опровержения компрометирующих его сведений тем способом, которым такие сведения были распространены (в тех же средствах массовой информации либо отзывом или заменой документа, исходящего

от организации, удалением или запрещением дальнейшего распространения подобных сведений), кроме того, пп. 9, 10 указанной статьи предусмотрено право требовать возмещения убытков, причиненных распространением таких сведений. Именно потому, что нормами закона не определен порядок доказывания таких убытков, не сложилось однозначного понимания понятия «вред, нанесенный деловой репутации» в правоприменительной практике, вопрос о возмещении нематериального вреда вызывает много дискуссий.

Статьей 12 ГК РФ определены способы защиты гражданских прав [1]. В целях защиты деловой репутации применимы способы самозащиты права, возмещения убытков, взыскания неустойки и иные способы, не противоречащие закону [2].

Вместе с тем судебная практика показывает, насколько сложно обосновать, что деловой репутации нанесен вред, а также размер понесенных убытков.

Приведем пример двух судебных решений, наглядно демонстрирующих, насколько по-разному понимается участниками правоотношений, судами возмещение так называемого «репутационного» вреда.

Газета «Коммерсант» опубликовала материалы об ОАО «Альфа-Банк», которые коммерческая организация посчитала наносящими вред ее деловой репутации, поэтому обратилась в суд за защитой своих нарушенных прав: потребовала признать опубликованные сведения не соответствующими действительности и взыскать с ответчика 300 млн рублей ущерба, причиненного умалением деловой репутации. Суд первой инстанции принял решение: заявленные иски удовлетворить в полном объеме. Ответчик оспорил данное решение, обосновывая свои возражения тем, что репутация – явление объективное и является предметом проверки и доказывания, кроме того, факт нанесения убытков и их размер также подлежат доказыванию. Вместе с тем суд второй инстанции решение арбитражного суда не изменил. Кассационный суд согласился с позицией нижестоящих судов о возмещении «репутационного» вреда юридическому лицу, но, основываясь на требованиях ст. 1101 ГК РФ о разумности и справедливости при определении размера компенсации нематериального вреда, изменил размер взыскиваемой компенсации за нематериальный ущерб и принял решение о взыскании с ответчика 30 млн руб. [3].

В деле «ЗАО «Лес» против Российской Федерации» Президиум Высшего Арбитражного суда РФ сформулировал правовую позицию о предмете доказывания в такого рода спорах.

ЗАО «Лес» потребовало взыскать с Федеральной таможенной службы 100 млн руб. убытков, причиненных умалением его деловой

репутации. Таможенный орган удалил информацию о складе временного хранения общества со своего официального сайта. Решением арбитражного суда действия государственного органа признаны незаконными. ЗАО посчитало, что таким образом государственный орган распространил компрометирующие его сведения. Президиум ВАС РФ в удовлетворении иска отказал, признав выводы нижестоящих инстанций о том, что действия Федеральной таможенной службы не нанесли вред деловой репутации истца. При этом судебный орган дал разъяснения, что юридическое лицо, претендующее на возмещение нематериального вреда, должно доказать наличие условий деликтной ответственности: противоправные деяния ответчика, негативные последствия этих действий для истца; наличие причинно-следственной связи между деяниями и последствиями, за исключением условия вины ответчика, ввиду того, что норма закона (ст. 1100 ГК РФ) не относит вину к необходимым условиям за вред, причиненный распространением сведений, порочащих деловую репутацию [4].

Таким образом, для того чтобы подтвердить неблагоприятные последствия, необходимо установить и подтвердить факт сформированной деловой репутации, доказать утрату доверия к репутации пострадавшего лица, которая может негативно повлиять на его конкурентоспособность [5]. В связи с этим для однозначного понимания механизма защиты нематериальных прав путем возмещения убытков, нанесенных вследствие умаления деловой репутации, необходимо законодательно закрепить, возможно, путем введения отдельной статьи в ГК РФ, регулирующей защиту деловой репутации юридического лица.

В частности, необходимо раскрыть понятие «деловая репутация юридического лица» для установления факта ее сформированности. Обобщая положения ст. 150 и 152 ГК РФ, исследования ученых, можно сформулировать следующее понятие деловой репутации юридического лица: во-первых, это нематериальное и неотчуждаемое благо; во-вторых, это сформированная репутация организации, включающая мнение потребителей об общей деловой эффективности, о качестве предоставляемых товаров и услуг, прозрачности бизнеса, его конкурентоспособности, финансовой стабильности, инвестиционной привлекательности, квалификации менеджмента [6]. С помощью данного определения можно доказать созданную деловую репутацию, так как все названные характеристики в той или иной степени отражены в бухгалтерской документации в виде конечной цены бизнеса.

Далее необходимо определить, что может привести к умалению деловой репутации. Законодатель во многом уже определил факторы, способствующие утрате доверия потребителя к деловой

репутации юридического лица, обозначив в ст. 14 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» понятие недобросовестной конкуренции, а именно:

1) распространение таких ложных, неточных или искаженных сведений, которые приведут к убыткам организации или иного хозяйствующего субъекта либо нанесут ущерб его деловой репутации;

2) распространение ложных сведений о характере, способе и месте производства, потребительских свойствах, качествах и количестве товара или о его производителях;

3) заведомо негативное сравнение производимых или реализуемых товаров (услуг) организацией или иным хозяйствующим субъектом с товарами (услугами) других хозяйствующих субъектов;

4) противозаконное использование результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации организации или иного хозяйствующего субъекта, средств индивидуализации продукции, работ (услуг) при любом введении в оборот товара (услуг);

5) противозаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну [7].

Таким образом, данные положения закона раскрывают сущность опорочивания деловой репутации, которое может нанести убытки юридическому лицу. Представляется целесообразным использовать эти положения в виде отсылочной нормы права в статье ГК РФ, регулирующей защиту деловой репутации юридического лица.

В соответствии с действующим законодательством доказыванию подлежат следующие обстоятельства:

сведения должны быть распространены, не соответствовать действительности и быть порочными;

сведения должны быть известны третьему лицу (неопределенному кругу лиц). Кроме того, п. 1 ст. 152 ГК РФ установлена презумпция несоответствия действительности распространенных сведений [1].

Итак, определив понятие деловой репутации юридического лица, факторы, способствующие утрате доверия к его деловой репутации, представляется целесообразным выработать критерии оценки нанесенных убытков вследствие опорочивания деловой репутации. При этом важно учитывать причинно-следственную связь между подрывом деловой репутации и понесенными убытками [8].

Все многообразные формы убытков можно классифицировать в соответствии со ст. 15 ГК РФ: реальные расходы и упущенная выгода. Реальные расходы можно определить как затраты, возникшие после

и в связи с событиями, нанесшими ущерб деловой репутации, связанные с приобретением дополнительных товаров, услуг в целях восстановления репутации или разрешения проблем, возникших в связи с ее умалением (проведение рекламных кампаний, привлечение дополнительных специалистов, дополнительные транспортные, комиссионные расходы, денежные санкции при расторжении договоров, компенсация за препятствия в управлении компанией и др.) [9]. Данные расходы должны быть направлены на восстановление нарушенного права – восстановление деловой репутации. Законодательно можно закрепить норму о том, что расходы, направленные на восстановление деловой репутации, подлежат компенсации. Упущенную выгоду обосновать и доказать значительно сложнее, так как такие убытки в большей степени являются абстрактными: возможная потеря количества клиентов или потребителей товаров (услуг), а также сокращение возможных инвестиций требуют сравнительного анализа деятельности компании на протяжении нескольких лет, наличия четкого стратегического планирования, обоснования, что данные явления произошли именно ввиду распространения порочащих деловую репутацию сведений. Как показывает правоприменительная практика, суды критично относятся к подобным требованиям истцов, поэтому обычно такие доказательства при определении размера понесенных убытков во внимание не принимаются [10].

Таким образом, судебная практика подтверждает необходимость усиления гарантии защиты и восстановления деловой репутации. Целесообразно использовать в этих целях в качестве образца разработанные и опробованные правовые механизмы, в том числе предлагается дополнить гл. 59 ГК РФ статьей «Возмещение вреда, причиненного умалением деловой репутации юридических лиц», закрепляющей определение деловой репутации юридического лица, основания возмещения вреда, норму о компенсации расходов, направленных на восстановление деловой репутации:

1. Деловая репутация юридического лица – нематериальное и неотчуждаемое благо; это сформированная в процессе жизнедеятельности репутация организации, в совокупности включающая в себя общую деловую эффективность, качество предоставляемых товаров и услуг, прозрачность бизнеса, его конкурентоспособность, финансовую стабильность, инвестиционную привлекательность, квалификацию менеджмента.

2. Основанием возмещения вреда, причиненного вследствие умаления деловой репутации, является недобросовестная конкуренция.

3. Расходы, направленные на восстановление деловой репутации юридического лица, подлежат компенсации.

**Список литературы:**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1): федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (официальное издание): офиц. текст. – М.: Приор, 2001. – 32 с.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2): федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
4. URL: <https://www.eg-online.ru>
5. Москалец, А.П. Защита чести, достоинства и деловой репутации / А.П. Москалец, О.В. Торгов. – М.: МЗ – Пресс, 2012. – 220 с.
6. Покровский, И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М.: Статут, 2014. – С. 234.
7. О защите конкуренции: федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
8. Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 декабря 1994 г. // СПС «КонсультантПлюс».
9. Белов, В.А. Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / В.А. Белов. – М.: Юрайт, 2014. – 915 с.
10. URL: <https://www.audit-it.ru>

**В.А. Власов,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного права и экологических экспертиз Красноярского государственного аграрного университета, доцент кафедры гражданского права и процесса Сибирского юридического института МВД России, действительный член РАЕН, член РАЮН, член Общественной палаты г. Красноярска, член Совета Красноярского регионального отделения общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»

**А.В. Ткаченко,**

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета

**V. A. Vlasov,**

Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor, Department of Land Law and environmental reviews Krasnoyarsk State Agrarian University, Associate professor of the Department of Civil Law and Procedure of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, full member of the Russian Academy of Natural Sciences, member of the RAJUN, member of the Public Chamber of the city of Krasnoyarsk, member of the Council of the Krasnoyarsk regional branch of the all-Russian public organization "Association of Russian Lawyers" [vav.70@mail.ru](mailto:vav.70@mail.ru)

**A. V. Tkachenko,**

Candidate of Law, Associate Professor, Assistant professor of the Department of Theory and History of State and Law Krasnoyarsk State Agrarian University [annavl.tkachenko@gmail.com](mailto:annavl.tkachenko@gmail.com)

## К ВОПРОСУ ОБ ОБОСНОВАНИИ НЕОБХОДИМОСТИ И ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТИ ПРЕПОДАВАНИЯ УЧЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ «ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ» В КРАСНОЯРСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ АГРАРНОМ УНИВЕРСИТЕТЕ

**Аннотация:** актуальность настоящей статьи обусловлена чрезвычайной важностью подготовки специалистов для такой определяющей отрасли национальной экономики РФ, как сельское хозяйство. Цель статьи – показать целесообразность преподавания учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий» в Красноярском государственном аграрном университете. Реализация поставленной цели достигается посредством использования как общенаучных (анализ, синтез), так и частнонаучных (сравнительно-правовой, формально-юридической) методов. Это обусловлено тем, что в сельском хозяйстве, в частности, для эффективного и поступательного развития сельских территорий в сложных экономических и политических условиях, должны осуществлять свою профессиональную деятельность как выпускники аграрных вузов России различных специальностей вообще, так и обучающиеся по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (направление (профиль) «Правовое регулирование устойчивого развития сельских территорий и АПК»). Авторами рассматриваются отдельные аспекты исследуемой учебной дисциплины, формы организации учебного процесса, проводится анализ действующего законодательства РФ и Красноярского края, делается обоснованный вывод о том, что в новых экономических условиях в аграрном секторе экономики в первую очередь должны работать грамотные и высококвалифицированные специалисты, выпускники аграрных вузов России, в том числе Юридического института Красноярского государственного аграрного университета.

**Ключевые слова:** сельское хозяйство, развитие сельских территорий, сельские населенные пункты, аграрный сектор экономики, аграрная политика, сельскохозяйственный товаропроизводитель, выпускники аграрных вузов, экономические санкции, продовольственная безопасность России, аграрный сектор экономики.

## On the issue of substantiating the necessity and feasibility of teaching the subject "Legal department for the development of rural territories" at the Krasnoyarsk State Agrarian University

**Abstract:** the relevance of this article is due to the extreme importance of training specialists for such a determining branch of the national economy of the Russian Federation as agriculture. The purpose of the article is to reveal and show the necessity and feasibility of teaching the discipline "Legal Department for the Development of Rural Areas" at the Krasnoyarsk State Agrarian University. The achievement of this goal is achieved through the use of both general scientific (analysis, synthesis), and private scientific (comparative legal, formal legal) methods. This is due to the fact that in agriculture, in particular for the efficient and progressive development of rural territories in difficult economic and politi-

*cal conditions, both graduates of Russian agricultural universities of various specialties in general and those studying in the direction of preparation 40.03.01 Law should carry out their professional activities (focus (profile) "Legal regulation of sustainable development of rural territories and agribusiness") in particular. The authors of the scientific article consider certain aspects of the studied academic discipline, the forms of organization of the educational process, analyze the current legislation of the Russian Federation and the Krasnoyarsk Territory. A reasonable conclusion is made that in the new economic conditions in the agricultural sector of the economy, first of all, competent and highly qualified specialists, graduates of agricultural universities of Russia, including the Law Institute of the Krasnoyarsk State Agrarian University, should work.*

**Keywords:** agriculture, rural development, rural settlements, the agricultural sector of the economy, agricultural policy, agricultural producers, graduates of agricultural universities, economic sanctions, food security of Russia, the agricultural sector.

Сельское хозяйство является одной из стратегических отраслей национальной экономики России, обеспечивающей население продовольствием, а промышленность – сельскохозяйственным сырьем [1].

Нельзя не отметить тот факт, что аграрная юридическая наука и юридическое образование значительно совершенствуются. Становление и эффективное развитие высшего юридического образования, в том числе и в аграрных вузах, направлено в первую очередь на подготовку высококвалифицированных кадров для сельских поселений. В настоящее время имеющаяся в стране система аграрного образования динамично развивается с учетом внешних и внутренних факторов [2]. Безусловно, модернизация системы юридического образования как правового инструмента социального развития прежде всего направлена на качественное улучшение профессиональной подготовки будущего юриста, что требует совершенствования образовательного процесса посредством введения новых юридических учебных дисциплин.

Следует согласиться с мнением С.В. Навального и Н.И. Пыжиковой, которые считают, что одним из стратегических элементов государственной аграрной политики является постоянное улучшение системы подготовки обучающихся для аграрной сферы [3]. Собственно, определение категории «государственная аграрная политика» закреплено в п. 1 ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – ФЗ «О развитии сельского хозяйства»), одним из элементов которой законодатель называет развитие сельских территорий [4]. Существенные изменения, происходящие в российском законодательстве, значительно меняют характер управления различными объектами. Указанный нормативный правовой акт

высшей юридической силы направлен на осуществление условий комфортного проживания граждан исходя из преимуществ сельского образа жизни по сравнению с городским. Следовательно, кардинальным образом меняется правовое поле применительно к исследуемой теме. Этот документ стал важным в развитии такой определяющей отрасли национальной экономики РФ, как сельское хозяйство. Он направлен на установление необходимых параметров сохранения количественных параметров граждан, проживающих в сельской местности, относительно общей численности населения России.

В последнее время приоритет отдается именно устойчивому развитию сельских территорий. Соответственно, особое значение приобретают вопросы государственной и муниципальной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в сельских населенных пунктах, направленной на развитие сельских территорий, сокращение безработицы на селе, решение демографических и социальных проблем, подготовки высококвалифицированных кадров для сельских местностей, сохранение сельских обычаев и традиций, а также особенностей сельского уклада жизни различных коренных малочисленных народов, участвующих в производстве, переработке, хранении, транспортировке и реализации сельскохозяйственной продукции.

В юридической литературе некоторыми авторами обращается особое внимание на отдельные аспекты правового регулирования аграрных отношений, которые прямо или косвенно связаны с развитием сельских территорий. Так, В.А. Власов пишет о значительных противоречиях закрепленной в различных федеральных законах основной правовой категории аграрного права «сельскохозяйственный товаропроизводитель» [5], о проблемах совершенствования закупок сельскохозяйственной продукции для публичных нужд [6], И.В. Тепляшин и Е.В. Богатова указывают на отдельные вопросы правовой культуры сельскохозяйственных товаропроизводителей [7], Т.В. Шитова связывает практическую деятельность сельскохозяйственных товаропроизводителей с эволюцией развития агропромышленного комплекса [8], С.М. Курбатова и Л.Ю. Айснер придают чрезвычайно важное значение роли цифровизации технологий обучения по подготовке кадров для аграрной сферы [9].

26 декабря 2019 г. Президент РФ В.В. Путин провел заседание Государственного совета в Алтайском крае, посвященное отдельным аспектам аграрной деятельности. На нем глава государства подчеркнул, что определяющим должно стать качество жизни на селе. Следует отметить, что собственно сельская территория – это комплексное и сложное понятие, основной целью которого является

создание комфортных условий проживания для сельского населения, с учетом воздействия на нее различных факторов (социального, экономического, демографического, экологического, национального, международного и т.д.).

Исходя из вышеизложенного для сельского хозяйства и для развития сельских территорий необходимо в аграрных вузах России вводить такие учебные дисциплины, которые бы учитывали сельскохозяйственную специфику отрасли и уклад жизни сельского населения отдельных муниципальных образований. Данный постулат подтверждается мнением ректора Красноярского государственного аграрного университета Н.И. Пыжиковой, которая убеждена в том, что аграрное образование имеет приоритетное значение для лиц, проживающих в сельской местности [10].

В связи с этим в Красноярском государственном аграрном университете (КрасГАУ) с 2019 г. осуществляется преподавание учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий», целью изучения которой является освоение обучающимися теоретических и практических знаний и приобретение умений и навыков в области основ управления развитием сельских территорий и правового регулирования аграрных и управленческих правоотношений на уровне муниципальных образований. Включение указанной учебной дисциплины в образовательную программу бакалавриата стало реальным ответом на возникающие объективные потребности. Наличие в образовательной программе КрасГАУ данной дисциплины отличает ее от иных образовательных программ, осуществляемых в других образовательных учреждениях, которые не предусматривают включение подобного учебного курса в перечень дисциплин для изучения обучающимися.

Актуальность преподавания рассматриваемого учебного курса обосновывается тем, что он способствует усвоению обучающимися системных знаний о генезисе развития такого феномена, как сельские территории, применению правовых норм различной отраслевой направленности.

Преподавание дисциплины строится на основных формах организации учебного процесса: лекциях и практических занятиях. Лекционные занятия по одному из блоков предусматривают изучение вопросов, касающихся системного и поэтапного развития сельских территорий, определение наиболее эффективных форм управленческих отношений в указанной сфере. Проведение аудиторных занятий, как лекционных, так и практических, в Юридическом институте КрасГАУ по данному курсу осуществляется авторами настоящей ста-

ти, имеющими научные степени, научные звания, большой практический преподавательский стаж, что способствует лучшему пониманию и усвоению обучающимися учебного материала по этой дисциплине.

В свою очередь, профессорско-преподавательский состав Юридического института Красноярского ГАУ осуществляет соответствующую профессиональную деятельность, направленную на повышение качества подготовки будущих юристов в контексте формирования аграрной правовой политики современной России [11]. На практических занятиях обучающиеся обсуждают вопросы, связанные с изучением базовых понятий, применяемых в образовательном процессе, с реализацией государственной аграрной политики Красноярского края, особенностью управления сельскими территориями в районах Крайнего Севера, проводят сравнительный анализ управления конкретными сельскими территориями, расположенными в границах Красноярского края.

Во время лекционных занятий происходит обратная связь преподавателя-лектора со студентом. При прочтении лекционного материала лектор может обратиться к аудитории с вопросом по поводу важного момента лекции, а обучающийся может обратиться к лектору с интересующим его вопросом по материалу лекции. В процессе обучения лектор не только доносит до обучающихся обязательную для усвоения информацию по исследуемой дисциплине, но и стимулирует их познавательную деятельность. Соответственно, эффективное сотрудничество и взаимодействие педагога и обучающихся в юридическом образовании позволяет выявить те компоненты, которые влияют на качественное развитие всех субъектов образовательных отношений. Значительное внимание в образовательном процессе уделяется как теоретической, так практической подготовке будущего юриста, которая способствует его интеграции в профессиональное юридическое сообщество. Это свидетельствует о реальной практической составляющей учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий».

В результате усвоения рассматриваемой дисциплины обучающиеся приобретают знания и навыки посредством изучения правовых категорий: понятие и виды муниципальных образований, сельскохозяйственный товаропроизводитель, сельскохозяйственный предприниматель, крестьянское (фермерское) хозяйство, личное подсобное хозяйство, муниципально-частное партнерство и т.д. Поэтому введение учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий» в образовательных программах для будущих юристов в Красноярском государственном аграрном университете –

это удовлетворение потребностей сельского населения в эффективном управлении сельскими территориями грамотными специалистами. Более того, применение на практике полученных знаний по данной дисциплине позволяет вывести профессию юриста на более высокий уровень. Особое внимание авторы настоящей статьи при проведении аудиторных занятий уделяют освещению новых тенденций и закономерностей в развитии сельских территорий и анализу судебной практики. Следует также отметить, что получение правовых знаний и применение их в практической деятельности будущими юристами является объективной реакцией на возникающие вызовы.

Подготовка высококвалифицированных кадров с высшим юридическим образованием может быть качественно решена посредством внедрения положительного опыта преподавания в Юридическом институте Красноярского государственного аграрного университета учебной дисциплины «Правовое управление развитием сельских территорий» и его распространения в других высших учебных заведениях страны.

#### Список литературы:

1. Власов, В.А. Актуальные правовые вопросы предпринимательской деятельности аграрных товаропроизводителей в контексте обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации / В.А. Власов // Внешнеторговое право. – 2011. – № 1. – С. 18–24.
2. Фастович, Г.Г. К вопросу о развитии высшего образования в аграрных университетах / Г.Г. Фастович // Инновационные тенденции развития российской науки: сб. матер. XII Междунар. науч.-практ. конф. молодых ученых. – Красноярск, 2019. – С. 122–123.
3. Навальный, С.В. Государственная аграрная политика: понятие и пути реализации / С.В. Навальный, Н.И. Пыжикова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 78–83.
4. О развитии сельского хозяйства: федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1, ч. 1, ст. 27.
5. Власов, В.А. О противоречивости правового регулирования категории «сельскохозяйственный товаропроизводитель» / В.А. Власов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 128–134.
6. Власов, В.А. Законодательство в сфере закупок сельскохозяйственной продукции для государственных и муниципальных нужд: проблемы совершенствования / В.А. Власов // Хозяйство и право. – 2004. – № 3 (326). – С. 60–65.
7. Тепляшин, И.В. Правовая культура сельхозтоваропроизводителей в современной России / И.В. Тепляшин, Е.В. Богатова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2016. – № 2. – С. 110–114.

8. Шитова, Т.В. К вопросу о развитии агропромышленного комплекса в Российской Федерации (на примере исследования сельскохозяйственных товаропроизводителей) / Т.В. Шитова // Актуальные вопросы права, экономики и управления: сб. ст. XXIV Междунар. науч.-практ. конф. – Пенза, 2020. – С. 150–151.

9. Курбатова, С.М. Роль и значение цифровизации технологий обучения по подготовке кадров для агропромышленного комплекса / С.М. Курбатова, Л.Ю. Айснер // Гришаевские чтения: матер. II нац. науч. конф., посвящ. памяти д-ра ист. наук, проф., заслуж. раб-ка высш. шк. Василия Васильевича Гришаева. – Красноярск: Красноярск. гос. аграр. ун-т, 2019. – С. 244–248.

10. Круглый стол «Молодежь в развитии агропромышленного комплекса края». – URL: // <https://krasnoyarsk.bezformata.com> (дата обращения: 01.03.2020).

11. Тепляшин, И.В. Деятельность структурного подразделения вуза (на примере кафедры теории и истории государства и права Красноярского государственного аграрного университета) / И.В. Тепляшин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2019. – № 2. – С. 74–79.



• СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ  
ПОЛИТИКА •

А. Н. Варыгин, А. N. Varygin,  
доктор юридических наук, профессор Doctor of law, Professor of Saratov state  
Саратовской государственной law Academy  
юридической академии

**ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ  
ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННЫЕ  
С РАССЕЛЕНИЕМ ГРАЖДАН ИЗ ВЕТХОГО  
И АВАРИЙНОГО ЖИЛЬЯ**

*Аннотация:* в статье рассматриваются проблемные вопросы, возникающие в деятельности правоохранительных органов, в частности прокуратуры, в процессе надзора за соблюдением законодательства при переселении граждан из аварийного и ветхого жилья, анализируются недостатки действующего законодательства, способствующие нарушению прав граждан при их переселении из аварийного жилья, выявляются сложности, возникающие при расследовании уголовных дел по преступлениям, совершаемым в процессе такого расселения. Предлагается ряд организационно-управленческих мер по совершенствованию деятельности правоохранительных органов в этом направлении и их взаимодействию с юридическими вузами страны для наиболее успешного расследования преступлений, совершаемых в процессе расселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

*Ключевые слова:* аварийное жилье; расселение граждан из аварийного жилья; преступления, совершаемые в сфере расселения граждан из ветхого и аварийного жилья; разработка методических рекомендаций по расследованию и профилактике преступлений, совершаемых в процессе расселения граждан из ветхого и аварийного жилья.

**Problematic issues of the theory and practice  
of prosecutorial activity related to the resettlement  
of citizens from dilapidated and dilapidated housing**

*Abstract:* the article deals with problematic issues that arise in the activities of law enforcement agencies, in particular the Prosecutor's office, in the process of monitoring compliance with the law when relocating citizens from emergency and dilapidated housing, analyzes the shortcomings of current legislation that contribute to the violation of the rights of citizens when they are relocated from emergency housing. It also reveals the difficulties that arise when investigating criminal cases for crimes committed in the process of such resettlement. A number of organizational and managerial measures are proposed to improve the activities of law enforcement agencies in this area and their interaction with law schools in the country for the most successful investigation of crimes committed during the resettlement of citizens from dilapidated and dilapidated housing.

*Keywords:* emergency housing; resettlement of citizens from emergency housing; crimes committed in the field of resettlement of citizens from dilapidated and emergency housing; development of methodological recommendations for the investigation and prevention of crimes committed in the process of resettlement of citizens from dilapidated and emergency housing.

Одним из важнейших направлений прокурорского надзора на современном этапе является надзор за соблюдением законодательства при переселении граждан из аварийного и ветхого жилья. В последние годы в стране в ходе прокурорской и судебной деятельности стало ясно, что правовое регулирование признания жилья аварийным, процесс его расселения имеют определенные противоречия и недостатки, которые способствуют нарушению прав граждан, совершению всевозможных правонарушений в данной сфере. Органы прокуратуры эту проблему хорошо знают в связи с многочисленными обращениями к ним граждан за защитой своих нарушенных прав.

В настоящее время отношения, связанные с расселением граждан из ветхого и аварийного жилья, урегулированы множеством нормативно-правовых актов, некоторые из которых если не противоречат друг другу, то должным образом не конкретизируют и не дополняют друг друга. В связи с этим в прокурорской деятельности, судебной практике возникает немало сложностей с тем, как правильно толковать понятия «аварийное здание», «ветхое жилье», «жилье, непригодное для проживания». Например, в ЖК РФ дается определение жилого помещения; определяется, что непригодным для проживания жилое помещение может быть признано лишь по основаниям и в порядке, устанавливаемым Правительством РФ [1]. На основании этого Правительством РФ было принято соответствующее положение [2]. Однако четкого определения жилья, непригодного для проживания, аварийного и ветхого жилья в данном положении нет.

Согласно Федеральному закону «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» [3] аварийный жилищный фонд – это совокупность жилых помещений в многоквартирных домах, которые признаны аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с их физическим износом в процессе эксплуатации, т.е. единственной причиной аварийного состояния помещения является его физический износ. Понятия ветхого жилья в данном Законе вообще не содержится. Отсутствуют термины «аварийное жилье» и «ветхое жилье» и в Федеральном законе «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [4], на соответствие которому проводится оценка технического состояния зданий и сооружений.

Критериями и техническими условиями отнесения жилых домов (жилых помещений) к непригодным для проживания, утвержденными Постановлением Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 20 февраля 2004 г. № 10 [5], в числе других относятся жилые дома в аварийном состоянии и ветхие жилые дома. Жилой дом в аварийном состоянии – дом, состояние которого угрожает безопасности проживания граждан. Аварийное состояние жилого дома наступает в результате деформации, повреждения, снижения прочности и несущей способности одного или группы несущих конструктивных элементов; деформации основания здания; получения повреждений во время землетрясений, просадок, неравномерных осадков, стихийных бедствий и т.п., если эти повреждения не могут быть устранены с одновременным конструктивным обеспечением требований строительных норм и правил к жилым зданиям для особых условий строительства и эксплуатации; аварии, пожара, в случае если проведение восстановительных работ технически невозможно или нецелесообразно с экономической точки зрения.

Под ветхим жилым домом понимается жилой дом с физическим износом, при котором его прочностные и деформационные характеристики равны или ниже предельно допустимых характеристик, установленных нормативными документами. К ветхим жилым домам относятся кирпичные и каменные дома с физическим износом свыше 70 %; деревянные дома и дома со стенами из местных материалов, а также мансарды с физическим износом свыше 65 %. Вышеназванный документ к ветхим жилым помещениям причисляет те, которые Федеральный закон № 185-ФЗ относит к аварийным.

В Методическом пособии по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004 [6], утвержденном Госстроем России, отмечается, что аварийное состояние здания – состояние здания, при котором более половины жилых помещений и основных несущих конструкций здания (стен, фундаментов) отнесены к категории аварийных и представляют опасность для жизни проживающих.

Таким образом, как видим, в федеральном законодательстве понятия «аварийное жилье» не содержится, так же как и понятия ветхого жилья. На наш взгляд, понятие жилых домов (жилых помещений), относящихся к категории аварийных, должно быть прописано законодательно, а именно в ЖК РФ, где должно быть дано его определение, как и определение базового понятия «жилье, непригодное для проживания».

Еще одной проблемой, связанной с толкованием норм права, является несогласованность ряда норм ЖК РФ, регулирующих порядок

предоставления гражданам жилья, в том числе в случаях расселения аварийного и ветхого жилья. Она заключается в правильном выборе применимого законодательства при реализации прав собственников жилых помещений, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, при расселении аварийного жилья, а также таких лиц, занимающих указанные помещения по договорам социального найма.

Кроме того, существует немало процедурных сложностей, связанных с признанием жилых домов аварийными. В частности, это касается деятельности межведомственных комиссий по оценке соответствия помещений и многоквартирных домов критериям, установленным в Положении о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, где четко не прописан алгоритм их действий. В связи с этим, на наш взгляд, возникают определенные проблемы.

Во-первых, деятельность комиссии по рассмотрению вопроса о признании многоквартирного дома аварийным осуществляется на основании заявления собственника (собственников). В соответствии с п. 45 Положения к заявлению прилагается заключение специализированной организации, проводившей обследование дома на предмет возможности признания его аварийным. С учетом того, что в аварийных домах, как правило, проживают не самые состоятельные люди, такой порядок может оставить вне поля зрения соответствующей комиссии дома, по которым не будут представлены все необходимые документы (в частности, названное заключение специализированной организации).

Во-вторых, существует возможность неправильного и незаконного непризнания дома аварийным в ходе проводимого комиссией обследования оцениваемых помещений (дома). С учетом тех правовых последствий, которые возникают для органов местного самоуправления от признания дома аварийным, можно сделать вывод об отсутствии у них заинтересованности в увеличении числа аварийных домов. Примеры таких ситуаций, когда, например, решение принималось комиссией лишь на основе визуального обследования, без проведения инструментальных измерений, известны и отражены в том числе в Обзоре судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу и реконструкции, Верховного Суда РФ [7].

В-третьих, нормативно не установлена ответственность членом таких межведомственных комиссий, например, за умышленное непризнание дома аварийным.

Следует назвать еще одну проблему, связанную с расселением граждан из ветхого и аварийного жилья, а именно проблему уголовно-правового характера, которая выявляется в ходе прокурорского надзора. Дело в том, что в ходе такого расселения нередко совершаются всевозможные преступления (должностного характера, мошенничество, присвоение и растрата и др.). Преступные действия заключаются во внесении в списки аварийного жилья квартир и домов, таковыми не являющихся; внесении в списки граждан, подлежащих расселению, подставных лиц; в превышении объемов выполненных работ при реконструкции ветхого жилья и строительстве нового взамен сносимого; завышении цен на жилье, приобретаемое для переселяемых лиц; умышленном уничтожении ветхого и аварийного жилья, жильцы из которого не желают переезжать, например, путем поджога; хищении подрядчиками денежных средств, выделяемых на строительство жилья переселенцам, и т.д.

По статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, каждое десятое возбужденное уголовное дело в сфере жилищно-коммунального хозяйства РФ связано именно с расселением граждан из ветхого и аварийного жилья [8].

Одной из сложностей, связанных с расследованием преступлений, совершаемых в сфере переселения граждан из аварийного жилья, является необходимость проведения экспертизы проектной документации, строительно-технической экспертизы в отношении объектов строительства. Такие экспертизы дорогостоящие и, как правило, проводятся длительное время. В силу чего нередко утрачиваются доказательства по уголовному делу.

Проблемой также является тот факт, что правоприменитель часто пассивен в подходе к расследованию таких преступлений. Следствие реализует фактические данные в доказательства, не пытаясь выявить все криминальные взаимосвязи подозреваемых, используемые ими для реализации преступных, в частности коррупционных, схем. При этом нередко недостатки в своей деятельности правоохранители списывают на пробелы в законодательстве, например в ЖК РФ.

Кроме того, следует отметить, что потерпевшими по уголовным делам, по преступлениям, совершаемым в рассматриваемой сфере, могут выступать одновременно несколько лиц (например, жильцы многоквартирного дома), что обуславливает необходимость создания следственных групп по таким преступлениям для их более быстрого и полного расследования.

На практике также возникают случаи, когда при обращении граждан, проживающих в аварийном и ветхом жилье, в право-

охранительные органы, они сталкиваются с ситуацией, когда им ошибочно поясняют, что нарушенные права касаются сферы гражданско-правовых отношений, а потому их защита возможна исключительно в порядке гражданского судопроизводства. Как следствие, на протяжении длительного времени обстоятельства, повлекшие нарушение прав граждан путем преступных действий конкретных должностных лиц государственных органов, не исследуются, что неизбежно влечет естественную утрату следов преступления или их преднамеренное уничтожение. В результате получить по истечении определенного времени достаточные данные, указывающие на признаки мошенничества либо преступлений коррупционного характера, не представляется возможным и органам предварительного расследования вынужденно приходится отказывать в возбуждении уголовного дела.

Еще одним препятствием для должного обеспечения прав потерпевших по обозначенной категории уголовных дел может служить неправильное толкование на практике нормы, содержащейся в ч. 1 ст. 42 УПК РФ. В соответствии с ее положениями решение о признании лица потерпевшим принимается незамедлительно после возбуждения уголовного дела и оформляется постановлением следователя, а если данные о лице неизвестны – с момента их получения. Между тем не исключено, что заявление в орган расследования по факту мошеннических действий или действий коррупционного характера в сфере переселения граждан из ветхого или аварийного жилья будет подано одним или несколькими гражданами, тогда как большая часть лиц, чьи права окажутся ущемленными в результате описанных действий, не заявят об этом. При возникновении данной ситуации следователю не стоит дожидаться их обращения, ему самому следует принять меры к их установлению и признанию потерпевшими. Иной подход к рассматриваемой ситуации приведет к тому, что комплекс прав, принадлежащих потерпевшему по действующему уголовно-процессуальному законодательству, не будет осуществляться лицами, которые самостоятельно не инициировали их вовлечение в процесс в качестве потерпевших.

Немало сложностей возникает и в связи с квалификацией деяний, совершаемых виновными в ходе расселения граждан из ветхого и аварийного жилья, с назначением им справедливого наказания. Например, практика показывает, что в качестве наказания за подобные преступления чаще всего назначается лишение свободы условно или штраф. И это несмотря на то, что деяния посягают прямо или косвенно на жилищные (наиболее существенные) права граждан.

Есть ряд и других проблемных вопросов криминалистического, уголовно-правового и процессуального характера, возникающих при расследовании и судебном рассмотрении уголовных дел по преступлениям, совершаемым в процессе расселения граждан из аварийного и ветхого жилья.

В целях совершенствования деятельности правоохранительных органов, прежде всего прокурорского надзора за соблюдением законодательства при расселении граждан из аварийного жилья видится возможным осуществление ряда мер:

1. Организация и осуществление мониторинга состояния преступности в сфере ЖКХ и конкретно в сфере расселения граждан из аварийного и ветхого жилья (исполнители: Генпрокуратура РФ, прокуратуры субъектов РФ).

2. Организация и проведение научных исследований уголовно-правового, процессуального, криминологического, криминалистического характера по предупреждению преступлений, совершаемых в процессе переселения граждан из ветхого и аварийного жилья (исполнители: юридические вузы страны, в том числе по заявкам Генпрокуратуры РФ, прокуратур субъектов РФ, Следственного комитета РФ и его управлений в субъектах Федерации).

3. Проведение совместных круглых столов, семинаров с участием сотрудников прокуратур субъектов РФ и юридических вузов страны по данной тематике.

4. Разработка методических рекомендаций по расследованию и профилактике преступлений, совершаемых в процессе расселения граждан из ветхого и аварийного жилья (исполнители: Генеральная прокуратура РФ, СК РФ, юридические вузы страны).

Несомненно, что в рамках настоящей статьи освещены далеко не все проблемные вопросы, возникающие в деятельности правоохранительных органов, связанные с расселением граждан из ветхого и аварийного жилья, и данная сфера требует дальнейших научных исследований, в том числе исследований комплексного, междисциплинарного характера.

#### Список литературы:

1. Жилищный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 14.

2. Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом или жилого дома садовым домом: утв. Постановлением Правительства РФ

от 28 января 2006 г. № 47 (в ред. от 29 января 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 6, ст. 702.

3. О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства: федеральный закон от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 30, ст. 3799.

4. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 1, ст. 5.

5. Критерии и технические условия отнесения домов (жилых помещений) к категории ветхих и аварийных: постановление Государственного комитета РФ по строительству и жилищно-коммунальному комплексу от 20 февраля 2004 г. № 10 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. – 2004. – № 7.

6. Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда МДК 2-04.2004. – URL: // <https://base.garant.ru/12135452/>. (дата обращения: 05.02.2020).

7. Обзор судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу: постановление Президиума ВС РФ от 29 апреля 2014 г. – URL: // [http://www.vsrfr.ru/Show\\_pdf.php?Id=9254](http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?Id=9254) (дата обращения: 05.02.2020).

8. Генпрокуратура нашла нарушения при расселении ветхого жилья в 40 регионах. – URL: <https://genproc.gov.ru/> (дата обращения: 05.02.2020).

**Е. П. Крылова,**

*прокурор управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе*

**А. С. Шейкин,**

*старший прокурор управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе*

**E. P. Krylova,**

*Prosecutor of the office of the Prosecutor General of the Russian Federation in the North Caucasus Federal district t9280052922@gmail.com*

**A. S. Sheikin,**

*Senior Prosecutor of the General Prosecutor's office of the Russian Federation in the North Caucasus Federal district t9280052922@gmail.com*

#### РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ПРАВОВОСПИТАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

**Аннотация:** в статье освещается деятельность органов прокуратуры (на примере Северо-Кавказского федерального округа) по правовому просвещению населения. Проводится краткий обзор приказов Генерального прокурора Российской Федерации, регламентирующих организацию работы по правовому просвещению, а также законодательства Российской Федерации в сфере правового воспитания граждан.

Обосновывается важность и положительная роль данной функции прокуратуры в укреплении правового государства, патриотическом воспитании граждан, профилактике преступности. Именно прокуратура способна в настоящее время решить задачу единого правовоспитательного центра в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** прокуратура, правовое просвещение, разъяснение законодательства, правовая пропаганда, патриотическое воспитание, правовой нигилизм.

### The role of the prosecutor's office in the legal education process

**Abstract:** the article highlights the activities of the Prosecutor's office (on the example of the North Caucasus Federal district) on legal education of the population. A brief review of the orders of the Prosecutor General of the Russian Federation regulating the organization of work on legal education, as well as the legislation of the Russian Federation in the field of legal education of citizens. The article substantiates the importance and positive role of this function of the Prosecutor's office in strengthening the rule of law, Patriotic education of citizens, and crime prevention. It is the Prosecutor's office that is currently able to solve the problem of a unified legal education center in the Russian Federation. This article is intended for legal professionals who practice law.

**Keywords:** prosecutor's office, legal education, clarification of legislation, legal propaganda, patriotic education, legal nihilism.

Борьба с правовым нигилизмом и правовой безграмотностью в Российской Федерации становится все более актуальной на современном этапе развития государства, когда в целом в стране и, в частности, на Северном Кавказе, остается нестабильной социально-экономическая обстановка.

Повысить состояние законности невозможно при всеобщей правовой неграмотности, которая влечет за собой совершение правонарушений (преступлений) гражданами при незнании ими закона, а также возможность нарушения закона правоприменителями (должностными лицами, субъектами предпринимательской деятельности и другими лицами, деятельность которых направлена на реализацию прав граждан), пользующимися безграмотностью населения в корыстных и иных целях.

Начало планомерной и целенаправленной работы органов власти в данном направлении заложено в послании главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года, в котором было отмечено, что «правовой нигилизм появился в России не вчера. Он уходит своими корнями в наше давнее прошлое. И пятнадцать лет – слишком малый срок для преодоления столь укоренившихся традиций. Однако справедливо то, что этой

проблемой – проблемой пренебрежения к праву – мы еще системно и глубоко не занимались» [1].

Свое продолжение указанное послание получило в Основах государственной политики Российской Федерации, утвержденных Президентом Российской Федерации в апреле 2011 г., в соответствии с которыми «развитие правового государства, формирование гражданского общества и укрепление национального согласия в России требуют высокой правовой культуры, без которой не могут быть в полной мере реализованы такие базовые ценности и принципы жизни общества, как верховенство закона, приоритет человека, его неотчуждаемых прав и свобод, обеспечение надежной защищенности публичных интересов» [2].

Вступившим в силу Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [3] в состав субъектов профилактики правонарушений включены органы прокуратуры Российской Федерации, а повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан определены в числе основных направлений этой деятельности.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» к основным целям деятельности прокуратуры относится обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства [4]. Несмотря на то, что осуществление правового просвещения граждан как самостоятельное направление деятельности указанным законом не закреплено, оно нашло отражение в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

На протяжении десяти лет действовал приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 «Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению», которым прокурорам ставилась задача максимально использовать имеющийся потенциал для систематического правового воспитания и просвещения населения [5].

В пришедшем ему на смену приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 августа 2018 г. № 471 «Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию» [6] прокурорам поручено организовать работу по правовому просвещению и правовому

информированию таким образом, чтобы она максимально отвечала задачам повышения уровня правовой грамотности и развития правосознания граждан, оказания воспитательного воздействия в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

В системе органов прокуратуры находят реализацию все выделяемые юридическим научным сообществом формы правовоспитательного процесса прокуроров: 1) правовая пропаганда, 2) правовое обучение, 3) организованная и контролируемая юридическая практика [7].

Анализ работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа по правовому просвещению и правовому информированию населения за истекшие три года свидетельствует о том, что данное направление деятельности активно развивается, эффективно сочетается с надзором за исполнением законов и способствует повышению юридической осведомленности граждан.

Количество мероприятий по правовому просвещению неуклонно растет. В 2019 г. прокурорами округа проведено свыше 32 тыс. таких мероприятий, в 2018 г. – 30 тыс., в 2017 г. – 27 тыс.

Активно в округе реализуются мероприятия по правовому просвещению в форме лекций, бесед, иных выступлений перед гражданами в образовательных организациях, трудовых коллективах, на сходах и иных собраниях граждан, а также в ходе круглых столов, семинаров, конференций по актуальным вопросам и проблемам правового характера, которых в 2019 г. проведено более 12 тыс.

Высокую эффективность в практике правовой пропаганды показывает использование информационно-разъяснительных материалов и социальной рекламы. Всего в 2019 г. прокурорами округа подготовлено 956 таких материалов, наибольшее число которых – прокурорами Ставропольского края и Республики Дагестан.

Прокурорами субъектов ведется работа по изданию буклетов, брошюр, памяток, листовок, методических пособий и других печатных информационно-разъяснительных материалов, которые распространяются работниками прокуратуры в ходе встреч с гражданами. Часто подготовка таких материалов проводится совместно с органами исполнительной власти субъектов и местного самоуправления. Социальная реклама, направленная на правовое просвещение и правовое информирование граждан, размещается прокурорами на информационных щитах, стендах, растяжках, баннерах, светодиодных экранах, установленных на улицах, в скверах, на железнодорожных вокзалах и в аэропортах.

Расширяется взаимодействие прокуроров со средствами массовой информации в сфере правового просвещения. Сообщения правового характера также публикуются на интернет-сайтах органов прокуратуры. В 2019 г. прокурорами округа опубликовано почти 19 тыс. выступлений по правовому просвещению в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах. Развивается сотрудничество органов прокуратуры с телерадиокомпаниями в форме совместного ведения телевизионных рубрик, тематических передач правового характера, которые выходят в эфир на регулярной основе. Положительный опыт работы в этом направлении отмечен в прокуратурах Ставропольского края и Карачаево-Черкесской Республики.

Деятельность прокуратуры по правовому просвещению особенно важна для молодежи, так как у нее только формируется правовая культура и гражданская позиция, она подвержена повышенной опасности вовлечения в преступную деятельность, является менее защищенной, в отличие от взрослых. Кроме того, правовое просвещение является эффективным инструментом патриотического воспитания граждан, доведения до их сведения объективной информации, которая может исказиться под влиянием криминальных факторов, идеологии различных субкультур.

Примером просветительской деятельности органов прокуратуры служит разъяснение прокурорами вопросов об истории Второй мировой войны. Учитывая, что в последние годы отдельными государствами осуществляется переоценка итогов Второй мировой войны, их искажение, героизация нацистов, принижение роли СССР в победе над фашизмом, распространение угрозы терроризма и экстремизма, и все это – на фоне низкой грамотности и недостаточной осведомленности подростков о реальных военных событиях, прокурорами разъясняется деятельность Международного военного трибунала в Нюрнберге, который стал первым в истории опытом осуждения преступлений государственного масштаба – правящего режима, его карательных институтов, высших политических и военных деятелей.

Особенно актуальна эта работа в текущем году, так как Президент Российской Федерации 8 июля 2019 г. подписал Указ № 327 «О проведении в Российской Федерации года памяти и славы» в целях сохранения исторической памяти и в ознаменование 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» [8]. Прокуроры нацелены на проведение проверок поддержки и помощи участникам и инвалидам ВОВ, а также приравненным к ним категорий граждан с последующим освещением указанной деятельности в средствах массовой информации.

Так, по поручению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации прокуратурой Кабардино-Балкарской Республики организована проверка деятельности самого высокогорного музея Оборона Приэльбрусья, где проходил самый высокогорный фронт Второй мировой войны. По итогам проведенной органами прокуратуры республики проверки приняты меры по ремонту помещения музея, а информация о проверке освещена управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе на республиканском телевидении.

Важная составляющая правового просвещения – безупречная репутация прокурора. Профессионализм современного прокурора основывается не только на знании юриспруденции, но и на высоком культурном уровне, который предполагает обязательное соблюдение этических норм, правил служебного (делового) этикета. Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 114 утвержден и введен в действие Кодекс этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепция воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации [9].

В них закреплены основные требования как к исполнению прокурорскими работниками служебных обязанностей, так и к поведению во внеслужебных отношениях. Нормы этикета, став внутренним содержанием прокурорских работников, признаны способствовать повышению авторитета системы прокуратуры Российской Федерации, росту эффективности ее деятельности.

Поэтому, наряду с реализацией главной задачи – осуществления надзора за соблюдением законов, – органы прокуратуры должны уделять постоянное внимание и улучшению собственного имиджа [10]. От поведения любого работника прокуратуры зависят как его личная репутация, так и репутация прокурорской системы в целом. Для населения особенно важен личный пример прокурора, который находится в поле постоянного внимания на поднадзорной ему территории.

В органах прокуратуры реализуется профессиональная, историко-патриотическая, психологическая воспитательная работа, ее формы различны – принятие работниками Присяги прокурора, торжественные мероприятия, приуроченные к государственным праздникам и Дню работника прокуратуры Российской Федерации, проведение встреч с участниками Великой Отечественной войны, ветеранами прокуратуры и др. Безусловно, указанные направления и формы воспитательной работы используются прокурорами в рамках своей деятельности по правовому просвещению.

Учитывая изложенное, правовое просвещение населения необходимо рассматривать как перспективное направление прокурорской деятельности, имеющее важное социальное значение. В то же время для более эффективной реализации полномочий прокурора в рассматриваемой сфере требуется рассмотрение вопроса о закреплении в Законе о прокуратуре правового просвещения в числе функций прокуратуры, а также наделении прокуратуры полномочиями по координации деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по правовому просвещению.

Основными предпосылками к этому являются: наличие высококвалифицированного состава органов прокуратуры; самая большая концентрация правовой информации о нарушениях требований действующего законодательства и ежедневная юридическая практика работников; координирующая функция органов прокуратуры среди правоохранительных органов [11].

#### Список литературы:

1. Послание главы государства Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. – URL: <https://rg.ru/2010/11/30/poslanie-tekst.html>
2. Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития грамотности и правосознания граждан (утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168 // Российская газета. – 2011. – 14 июля.
3. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ. – URL: <https://rg.ru/2016/06/28/profilaktika-dok.html>
4. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472 (с посл. изм.).
5. Об организации работы по взаимодействию с общественностью, разъяснению законодательства и правовому просвещению: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10 сентября 2008 г. № 182 // Законность. – 2008. – № 10.
6. Об организации в органах прокуратуры Российской Федерации работы по правовому просвещению и правовому информированию: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 августа 2018 г. № 471 // Законность. – 2018. – № 9.
7. Курбатов, С. О. Прокуратура России как субъект правовоспитательного процесса / С. О. Курбатов // Вестник Пермского ун-та. Сер.: Юридические науки. – 2014. – № 2. – С. 18–26.
8. О проведении в Российской Федерации года памяти и славы в целях сохранения исторической памяти и в ознаменование 75-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов: указ Президента РФ

от 8 июля 2019 г. № 327. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201907080031>

9. Приказ Генпрокуратуры России от 17 марта 2010 г. № 114. – URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14294/>

10. Нафиков, И.С. Имидж прокуратуры / И.С. Нафиков, Ф.Н. Багаутдинов // Законность. – 2014. – № 5. – С. 14.

11. Вавилин, М.В. Проблемы прокурорской деятельности // Сборник материалов VII научно-практической конференции молодых ученых, 19 июня 2015 г., г. Москва) / М.В. Вавилин ; под ред. А. Ю. Винокурова, К. А. Комогорцевой. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ [изд.], 2015. – 267 с.

**Е.В. Пономаренко,**

кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры уголовного  
и уголовно-исполнительного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**К.О. Копшева,**

кандидат юридических наук,  
доцент, доцент кафедры уголовного  
и уголовно-исполнительного права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**E. V. Ponomarenko,**

Candidate of Juridical Sciences,  
Associate professor, Associate professor  
at the Department of the criminal  
and criminal-executive law  
of Saratov State Law Academy  
[ponomarenko@mail.ru](mailto:ponomarenko@mail.ru)

**K. O. Kopsheva,**

Candidate of Juridical Sciences,  
Associate professor, Associate professor  
at the Department of the criminal  
and criminal-executive law  
of Saratov State Law Academy  
[kristina25.80@mail.ru](mailto:kristina25.80@mail.ru)

### **ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОТНЕСЕНИЯ СВЕДЕНИЙ, ПОЛУЧЕННЫХ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, К ПРЕДМЕТУ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТ. 283.1 УК РФ**

**Аннотация:** в статье актуализируется проблема, касающаяся возможности отнесения сведений, полученных с нарушением Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» в результате осуществления оперативно-розыскного мероприятия, к предмету состава преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ. Цель работы состоит в исследовании проблемных аспектов предмета состава преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ. В статье использованы диалектический метод, методы дедукции и индукции, логический метод. Обосновывается вывод о том, что сведения, полученные с нарушением положений Федерального закона № 144-ФЗ, а также содержащие исключи-

тельно бытовые разговоры, не причиняют никакого вреда безопасности Российской Федерации и являются фактами нарушения прав и свобод человека и гражданина, вследствие чего не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию, а соответственно, не могут являться предметом состава преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ.

**Ключевые слова:** государственная тайна; незаконное получение сведений, составляющих государственную тайну; оперативно-розыскное мероприятие, телефонные переговоры.

### **Problematic aspects of attributing information obtained as a result of operational search activities to the subject of a crime under article 283.1 of the criminal code of the Russian Federation**

**Abstract:** the article updates the problem of the possibility of attributing information obtained in violation of the Federal law of August 12, 1995 No. 144-FZ "on operational search activities" as a result of operational search activities to the subject of a crime under article 283.1 of the criminal code of the Russian Federation. The purpose of the work is to study the problematic aspects of the subject of the crime under article 283.1 of the criminal code of the Russian Federation. The article uses the dialectical method, methods of deduction and induction, and the logical method. It is concluded that information obtained in violation of provisions of Federal law No. 144-FZ, as well as containing solely domestic conversations, not cause any damage to security of the Russian Federation and are violations of the rights and freedoms of man and citizen, consequently not subject to classification as state secret and classified, and therefore cannot be the subject of a crime under article 283.1 of the criminal code.

**Keywords:** state secret; illegal receipt of information constituting a state secret; operational search activity; telephone conversations.

Государственная тайна является одним из видов тайн, охраняемых уголовным законом. Так, сведения, составляющие государственную тайну, являются предметом составов преступлений, предусмотренных ст. 275, 276, 283, 283.1 УК РФ. Документы и предметы, содержащие государственную тайну, выступают предметом состава преступления, предусмотренного ст. 284 УК РФ.

Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» [1] гл. 29 УК РФ «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» была дополнена ст. 283.1, предусматривающей ответственность за получение сведений, составляющих государственную тайну, способами, описанными в законе (при отсутствии признаков государственной измены и шпионажа), лицом,



которому государственная тайна не была доверена или не стала известна по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ.

Предметом данного преступления выступают сведения, составляющие только государственную тайну, а также материальные носители таких сведений. Перечень сведений, относящихся к государственной тайне, закреплен в Законе РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» [2].

Несмотря на то, что ст. 283.1 УК РФ действует относительно непродолжительное время, на практике уже встречаются случаи ее необоснованного применения, в частности, связанные с неверным пониманием предмета данного состава преступления. Прежде всего речь идет об отнесении к государственной тайне информации, полученной в результате осуществления оперативно-розыскной деятельности, а именно прослушивания телефонных переговоров, но с нарушением положений Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [3]. В связи с этим возникают вопросы: можно ли сведения, полученные сотрудниками правоохранительных органов вследствие негласного оперативно-розыскного мероприятия (далее – ОРМ) «прослушивание телефонных переговоров» – абонентского номера некоего гражданина, но в отсутствие оснований, закрепленных в ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», отнести к государственной тайне? И могут ли они выступать предметом состава преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ, в случае ознакомления с ними лицом, которому государственная тайна не была доверена или не стала известна по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ? Вопросу противоречия практики ограничения права на тайну телефонных переговоров, особенно в разрезе деятельности правоохранительных органов, осуществляющих ОРМ, посвящены работы таких ученых, как: Ю. А. Ососкова [4], А. Е. Четин, И. Д. Шатохин [5], С. В. Иванов [6] и др., однако ответы на поставленные нами вопросы там не содержатся.

Согласно закону, любая информация, полученная в результате осуществления ОРМ, не подлежит огласке и выступает доказательством по уголовному делу. Однако такие сведения должны быть получены строго в соответствии с положениями ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

В ч. 1 и 2 ст. 7 данного закона закреплены общие основания проведения ОРМ, соблюдение которых обязательно для соответствующих органов. При осуществлении ОРМ может проводиться прослушива-

ние телефонных переговоров с использованием технических и иных средств. Прослушивание телефонных переговоров в соответствии с ч. 4 ст. 8 Закона может осуществляться и квалифицироваться как ОРМ только при наличии информации о признаках подготавливаемого, совершенного или совершаемого преступления, относящегося к категориям средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений. Оно также может осуществляться в случае возникновения угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц по их заявлению и с их согласия. Прослушивание телефонных переговоров в иных целях, т.е. не связанных с негласным получением информации, передаваемой лицами, подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений по абонентским телефонным линиям связи, при отсутствии необходимых условий, предусмотренных ст. 8 Закона, не может рассматриваться как ОРМ, и его результаты никак не могут являться результатами ОРМ, распространение которых может причинить ущерб безопасности Российской Федерации.

Кроме того, согласно ч. 2 ст. 23 и ст. 25 Конституции РФ, ограничение права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений допускается только на основании судебного решения. Суд может дать разрешение на ограничение такого конституционного права, если только придет к выводу о том, что данное ограничение необходимо. Конституционный Суд РФ неоднократно обращал внимание на то, что для проведения ОРМ в виде прослушивания телефонных переговоров, необходимо получение судебного решения [7].

Статья 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» устанавливает, что в случаях, не терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности РФ, допускается проведение ОРМ без решения суда. Но и в таких ситуациях соответствующие органы обязаны в течение 24 часов уведомить суд о проведении ОРМ и получить в течение 48 часов с момента его начала соответствующее судебное решение или прекратить его проведение. Кроме того, в ст. 8 указано, что по заявлению отдельных лиц или с их согласия в случае возникновения угрозы их жизни, здоровью, собственности в письменной форме разрешается прослушивание переговоров, ведущихся с их телефонов, без решения суда, но об этом также необходимо уведомить суд в течение 48 часов. На неоднозначность формулировки ст. 8 Закона об ОРД,

приводящей к разному пониманию правоприменителями ее смысла, неоднократно обращалось внимание и на страницах юридических публикаций [8, с. 29–32]. Нельзя не согласиться в этой части с мнением А.Е. Чечетина и И.Д. Шатохина, считающими, что в российском законодательстве, касающемся прослушивания телефонных переговоров, отсутствуют адекватные и эффективные гарантии, направленные против злоупотреблений и риска превышения полномочий, которые присущи любой системе негласного наблюдения, вследствие чего имеются основания подозревать практику незаконных прослушиваний таких переговоров [5, с. 117].

Таким образом, сведения, полученные в результате негласного проведения ОРМ в виде прослушивания телефонных переговоров с нарушением положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», не подлежат отнесению к государственной тайне и засекречиванию. Данный вывод подтверждается и определением Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-0 «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» [9].

Следовательно, любое ознакомление с такими сведениями лицом, которому государственная тайна не была доверена или не стала известна по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством РФ, не содержит признаков состава преступления, предусмотренного ст. 283.1 УК РФ. Кроме того, сведения, полученные в результате прослушивания телефонных переговоров, содержащие исключительно бытовые разговоры, также не могут быть отнесены к категории сведений, составляющих государственную тайну.

Полагаем, что вышеуказанные разъяснения позволят более эффективно осуществлять правоприменительную деятельность, в том числе при квалификации содеянного по ст. 283.1 УК РФ, а также в последующем предотвращать нарушения прав и свобод человека и гражданина.

#### Список литературы:

1. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 12 ноября 2012 г. № 190-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 47, ст. 6401.
2. О государственной тайне: закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 41, ст. 8220–8235; – 2018. – № 31, ст. 4845.

3. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3349; – 2019. – № 31, ст. 4470.

4. Ососкова, Ю.А. Конституционные основы регламентации права на тайну телефонных переговоров в России: вопросы реализации и защиты / Ю.А. Ососкова // Современное право. – 2018. – № 11. – С. 30–35.

5. Чечетин, А.Е. Некоторые проблемные вопросы правового регулирования прослушивания телефонных переговоров / А.Е. Чечетин, И.Д. Шатохин // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 6 (98). – С. 112–118.

6. Иванов, С.В. Законодательство об оперативно-розыскной деятельности отстает от жизни / С.В. Иванов // Уголовный процесс. – 2016. – № 3. – С. 24–33.

7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Муллина Александра Анатольевича на нарушение его конституционных прав положениями статьи 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и статьи 53 Федерального закона «О связи»: определение Конституционного Суда РФ от 21 октября 2008 г. № 528-0-0 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <http://consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=80703#09692665732905466>

8. Абрамочкин, В.В. Проверка судом законности и обоснованности проведения прослушивания телефонных переговоров, начатого в условиях, не терпящих отлагательств / В.В. Абрамочкин // Российская юстиция. – 2014. – № 12. – С. 29–32.

9. По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой: определение Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. № 86-0 // СПС «КонсультантПлюс». – URL: [http://consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_19780](http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19780)

**А.Я. Ахмедов,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры гражданского права  
Саратовской государственной  
юридической академии

**A.Y. Ahmedov,**

Candidate of law, Associate professor,  
Associate professor of the civil law  
branch of the Saratov State Law  
Academy  
ahmedov.arsen@bk.ru

### К ВОПРОСУ О ПРИЗНАКАХ СМАРТ-КОНТРАКТА\*

**Аннотация:** в юридической литературе отсутствует единый подход к вопросу о том, закреплено ли в отечественном законодательстве регулирование смарт-контрактов. Законодателем закреплены правила о цифровых правах (ст. 141.1 ГК РФ), об электронной форме сделок (ст. 160 ГК РФ) и исполнении обязательств путем применения информационных технологий (ч. 2 ст. 309 ГК РФ). Однако дефиниция смарт-контракта так и не предусмотрена гражданским законодательством. В связи с этим правовая природа смарт-контракта вызвала серьезную дискуссию в научной среде. Цель статьи заключается в установлении признаков смарт-контракта, которые должны быть положены в основу правового регулирования отношений, возникающих из смарт-контрактов, и сопоставлении их с признаками договора условного депонирования (эскроу) и аккредитивной формой расчетов. Автор относит смарт-контракт к специальным договорным конструкциям. Смарт-контракт устанавливает особенности порядка исполнения договора, в отношении которого он применяется.

**Ключевые слова:** смарт-контракт, форма договора, заключение договора, исполнение договора, специальная договорная конструкция, аккредитив, условное депонирование (эскроу).

### To the question of the signs of a smart contract

**Abstract:** in the legal literature there is no unified approach to the question of whether smart contracts are enshrined in domestic law. The legislator has fixed the rules on digital rights (article 141.1 of the Civil Code of the Russia), on the electronic form of transactions (article 160 of the Civil Code of the Russia) and the fulfillment of obligations by applying information technology (part 2 of article 309 of the Civil Code of the Russia). However, the definition of «smart contract» is not provided for in civil law. Thereby the legal nature of the smart contract has caused serious discussion in the scientific community. The purpose of the article is to establish the signs of a smart contract, which should be the basis for the legal regulation of relations arising from smart contracts, and compare them with the signs of an escrow agreement and letter of credit. The author refers the smart contract to special contractual type. A smart contract establishes the features of the contractual type of execution procedure in relation to which it is applied.

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-11-00538 на тему «Концепция правового регулирования смарт-контрактов».

**Keywords:** smart contract, contract form, conclusion of the contract, execution of the contract, special contractual type, letter of credit, escrow.

Право представляет собой систему, используемую для регулирования общественных отношений. Договор одновременно выполняет несколько функций: выступает как основанием возникновения гражданских прав и обязанностей, так и регулятором имущественных отношений. Оформление договорных отношений является необходимостью, поскольку эгоизм и желание извлечь максимальную выгоду, в том числе из своего недобросовестного и иного незаконного поведения, приводят к нечестному поведению сторон договора. В подтверждении заключения договора и большинстве норм общих положений о договорах и общих положений об обязательствах не было бы никакой потребности, если бы субъекты гражданского права были уверены в исполнении обязательств и могли безусловно доверять друг другу. В связи с этим законодатель закрепляет правовые механизмы и стимулы, направленные на гарантирование исполнения обязательств. К ним, например, следует отнести способы обеспечения исполнения обязательств и способы защиты от нарушений договора. Законодатель и правоприменительные органы стремятся наделить кредитора все большей защитой. Поэтому получают закрепление новые способы обеспечения исполнения обязательств (обеспечительный платеж, товарная неустойка), новые договорные типы и виды (договор условного депонирования (эскроу), счет эскроу и т.д.), специфические формы расчетов (аккредитивная форма расчетов).

В настоящее время актуальным остается вопрос о возможности использования для защиты прав кредитора договоров в форме программного кода, или смарт-контрактов. Смарт-контрактом согласно проекту Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах» признается договор в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной таким договором последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств. Данный федеральный закон так и не был принят, однако Федеральным законом от 18 марта 2019 г. № 34-ФЗ «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» ст. 309 ГК РФ дополнена указанием на то, что условиями сделки может быть предусмотрено исполнение ее

сторонами возникающих из нее обязательств при наступлении определенных обстоятельств без направленного на исполнение обязательства отдельно выраженного дополнительного волеизъявления его сторон путем применения информационных технологий, определенных условиями сделки.

К признакам смарт-контракта Л.Г. Ефимова и О.Б. Сизимова относят:

- 1) заключение в форме компьютерного кода;
- 2) заключение с использованием технологии blockchain;
- 3) оплата встречного предоставления цифровым финансовым активом;
- 4) самостоятельное и автоматизированное исполнение обязательств [1, с. 27].

Заключение договора в форме компьютерного кода порождает ряд вопросов. Основным из них, пожалуй, является вопрос о соотношении программного кода и договора. Представляется, что смарт-контракт может оформляться в силу достижения соглашения между субъектами гражданского права, т.е. ему может предшествовать заключение договора в устной или письменной форме. В.М. Камальян отмечает, что для составления смарт-контракта привлекается специалист, имеющий техническую квалификацию, но не владеющий юридической техникой, необходимой для верного отражения воли сторон в программном коде [2, с. 34]. При этом перед правоприменительными органами в случае возникновения спора при отсутствии буквенного (текстуального) выражения воли сторон соглашения встанет проблема толкования договора. По указанной причине оформление документа как доказательства достижения соглашения на определенных условиях тем не менее следует признать рациональным. По мнению В.М. Камальяна, помимо основного договора необходимо заключать договор со специалистом, который будет составлять смарт-контракт и нести ответственность за неправильное его составление (за несоответствие текста договора программному коду (содержанию смарт-контракта)) [2, с. 35].

Стороны договора не могут быть уверены в соответствии программного кода их воле. Оформление договора в буквенной (текстуальной) форме, в том числе классической электронной, позволяющей суду установить волю сторон, является принципиально важным, т.к. с момента возникновения основания исполнения смарт-контракта воля его сторон не выражается. При этом думается, что полностью исключать возможность заключения договора именно в рамках информационной технологии было бы неверно. Акцепт оферты допустим

и посредством применения информационной технологии, но в таких случаях стороны принимают дополнительные риски, усложняя процесс защиты прав.

В любом случае программный код является необходимым признаком смарт-контракта. Закрепление в абз. 2 п. 1 ст. 160 ГК РФ правила, согласно которому письменная форма сделки считается соблюденной в случае совершения лицом сделки с помощью электронных либо иных технических средств, позволяющих воспроизвести на материальном носителе в неизменном виде содержание сделки, породило дискуссии о целесообразности отнесения электронной формы к простой письменной форме совершения сделок. Л.Ю. Василевская отмечает, что в Германии помимо письменной формы сделки (документ, подписанный сторонами) выделяются текстовая (с использованием факсимильной или иной визуализации подписи либо без подписи, когда получатель осведомлен об отправителе документа) и электронная (удостоверенная квалифицированной электронной подписью) формы сделки [3]. Л.Г. Ефимова также выделяет электронную форму в качестве самостоятельного вида формы сделки [4]. Следует согласиться с тем, что программный код существенно отличается от классических представлений о простой письменной форме сделки.

Оформление соглашения в качестве программного кода способствует автоматизированному исполнению возникающих из него обязательств. На наш взгляд, использование смарт-контракта для исполнения договорного обязательства представляет собой надстройку, применимую к различным договорным типам. Аналогичным образом дело обстоит в случае с использованием конструкций рамочного, опционного или абонентского договоров. Договорные конструкции, подлежащие применению к отдельным типам договоров, принято называть специальными договорными конструкциями. Применение специальной договорной конструкции может быть обусловлено как соответствием имманентных для договора признаков или процедуры заключения договора ее признакам (как, например, в случае с публичным договором или договором присоединения), так и желанием сторон договора (как, например, в случае с рамочным и опционным договорами, а также смарт-контрактом).

Признание смарт-контракта специальной договорной конструкцией, применимой в отношении конкретного договора, свидетельствует о том, что смарт-контракт не порождает параллельной реальности, на которую не распространяется действие нормативных правовых актов. Использование смарт-контрактов необходимо для обеспечения автономности при исполнении обязательств. Программный код обе-

спечивает автоматизированное последовательное совершение действий, направленных на исполнение обязательств, при наступлении определенных сторонами договора обстоятельств.

Автоматизированное исполнение обязательств делает актуальным вопрос о характеристиках такого исполнения. По мнению А.И. Савельева, любое исполнение, произведенное программным кодом, будет считаться надлежащим; ненадлежащее исполнение смарт-контракта и изменение транзакции, внесенной в распределенный реестр, невозможны [5, с. 33–34]. Действительно, изменить, расторгнуть или нарушить программный код невозможно, но все указанные действия могут быть совершены с договором, на основании которого программируется код. Мы убеждены в том, что способ исполнения обязательств не может исключать возможность нарушения договора и защиты нарушенных прав. Оформление смарт-контракта устанавливает порядок исполнения договорных обязательств, на который стороны соглашения не способны повлиять, поскольку исполнение договорных обязательств полностью изолируется от воли сторон договора.

Смарт-контракт как специальная договорная конструкция модифицирует договорное отношение, внедряя в него обусловленность исполнения обязательств. В соответствии со ст. 327.1 ГК РФ исполнение обязанностей может быть обусловлено совершением или не совершением одной из сторон обязательства определенных действий либо наступлением иных обстоятельств, предусмотренных договором, в том числе полностью зависящих от воли одной из сторон.

Отметим, что на сегодняшний день исполнение посредством оформления смарт-контракта нередко применяется в отношении части договора, связанной с оплатой переданных товаров, выполненных работ и оказанных услуг. Объясняется это в том числе тем, что не любой объект обязательства может быть выражен в программном коде (в отношении передачи вещей использовать программный код затруднительно). В связи с этим данный способ исполнения обязательств используется только в отношении цифровых прав и безналичных денежных средств. Закрепление цифровых прав в качестве объектов гражданских прав не может не повлиять положительно на развитие практики применения смарт-контрактов. Согласно п. 1 ст. 141.1 ГК РФ цифровыми правами признаются названные в таком качестве в законе обязательственные и иные права, содержание и условия осуществления которых определяются в соответствии с правилами информационной системы, отвечающей установленным законом признакам. Осуществление, распоряжение, в том числе передача, залог,

обременение цифрового права другими способами или ограничение распоряжения цифровым правом возможны только в информационной системе без обращения к третьему лицу.

Таким образом, признаками смарт-контракта являются:

- 1) дополнительный по отношению к основному договору характер смарт-контракта, представляющего собой специальную договорную конструкцию;
- 2) автоматизированный характер исполнения;
- 3) обусловленный характер исполнения;
- 4) заключение в форме программного кода;
- 5) исполнение договорных обязательств с использованием информационных технологий;
- 6) минимизация участия сторон договора в его исполнении, изолирование исполнения договора от действий и воли сторон договора. Снижение риска нарушения договора, отсутствие необходимости в обеспечительных мерах и в совершении действий по исполнению договорных обязательств приводят к уменьшению стоимости встречного предоставления.

Представляется, что признаки смарт-контракта частично совпадают с признаками договора условного депонирования и аккредитивной формы расчетов. Все они применимы к исполнению всех или части обязательств, возникающих из иных договоров, и, соответственно, направлены на наделение кредитора гарантиями получения исполнения. Так, в соответствии с п. 1 ст. 926.1 ГК РФ договор условного депонирования (эскроу) – это соглашение, в силу которого депонент обязуется передать на депонирование эскроу-агенту имущество в целях исполнения обязательства депонента по его передаче другому лицу, в пользу которого осуществляется депонирование имущества (бенефициару), а эскроу-агент обязуется обеспечить сохранность этого имущества и передать его бенефициару при возникновении указанных в договоре оснований. Эскроу применяется в целях исключения посредством депонирования имущества в ситуации, когда обязательство исполнено лишь одной из сторон договора. Эскроу-агент обязан обеспечить сохранность переданного имущества и не вправе распоряжаться им. Блокирование денежных средств является обязанностью банка по договору счета эскроу (ст. 860.7 ГК РФ).

Аналогично дело обстоит и с использованием аккредитивной формы расчетов. Согласно п. 3 ст. 867 ГК РФ в случае с расчетами по аккредитиву банк-эмитент либо перечисляет сумму аккредитива в распоряжение исполняющего банка на весь срок действия обязатель-

ства (покрытый или депонированный аккредитив), либо предоставляет исполняющему банку право списывать денежные средства с его счета, открытого в исполняющем банке, или указывает иной способ возмещения исполняющему банку сумм, уплаченных по аккредитиву (непокрытый или гарантированный аккредитив). Смарт-контракты предполагают наличие объекта в информационной системе, а также возможность списания безналичных денежных средств. Показательно то, что для реализации смарт-контракта нередко используется аккредитивная форма расчетов. Таким образом, смарт-контракт, эскроу и расчеты по аккредитиву выполняют обеспечительную функцию, хотя и не выступают способами обеспечения исполнения договорных обязательств.

При этом должник не может совершить действий, умаляющих гарантии передачи денежных средств или иного имущества кредитору. В соответствии с п. 1 ст. 860.8 ГК РФ ни депонент, ни бенефициар не вправе распоряжаться денежными средствами, находящимися на счете эскроу. В отношении договора условного депонирования также закреплено правило о недопустимости распоряжения объектом депонирования после его передачи эскроу-агенту (п. 4 ст. 926.1 ГК РФ). Пунктом 4 ст. 869 ГК РФ в качестве общего правила предусмотрена безотзывность аккредитива, т.е. запрет его отмены или изменения банком-эмитентом без согласия получателя средств. Смарт-контракт в целом исключает возможность повлиять на программный код и его реализацию.

Каждый из объектов сопоставления предполагает обусловленность исполнения обязательств. Как справедливо указывает О.А. Чаусская, в отличие от сдачи товара продавцом перевозчику или организации связи для доставки покупателю (п. 2 ст. 458 ГК РФ) у эскроу-агента не возникает безусловной обязанности передать имущество бенефициару [6, с. 116]. Как договор, так и договор счета эскроу предусматривают передачу имущества при возникновении указанных в договоре оснований (обстоятельств). Договор условного депонирования может закреплять проверку по внешним признакам документов, подтверждающих наличие оснований для передачи имущества (п. 1 ст. 926.3 ГК РФ). Представление предусмотренных аккредитивом документов в соответствии с его условиями является условием исполнения аккредитива (п. 1 ст. 867 ГК РФ). Исполнение обязательств посредством применения смарт-контракта автоматизировано.

В качестве значительного плюса смарт-контрактов в юридической литературе называют отсутствие посредников. Действительно, в отличие от эскроу и аккредитива договор может быть заключен

в форме смарт-контракта без посредников. Однако представляется, что в большинстве случаев в оформлении смарт-контракта будут принимать участие информационные посредники, преобразующие текст договора в программный код.

Объектом смарт-контракта могут являться лишь цифровые права или денежные средства. Думается, что договор условного депонирования и аккредитивная форма расчетов направлены в том числе на гарантирование передачи реальных вещей, выполнение работ или оказание услуг.

Таким образом, несмотря на то, что смарт-контракт, так же как договор эскроу и расчеты по аккредитиву, функционально обеспечивает исполнение обязательств и представляет собой законодательно предусмотренную модель обусловленного исполнения обязательств, он существенно отличается от всех существующих видов обязательств и договорных конструкций своей формой (программный код в информационной технологии), автоматизированным и независимым от воли субъектов гражданского права характером исполнения обязательств.

#### Список литературы

1. Ефимова, Л.Г. Правовая природа смарт-контракта / Л.Г. Ефимова, О.Б. Сиземова // Банковское право. – 2019. – № 1. – С. 21–28.
2. Камалян, В.М. Правовые риски использования цифровых технологий в банковской деятельности / В.М. Камалян // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 6. – С. 32–39.
3. Василевская, Л.Ю. Электронная форма сделок в условиях развития цифровых технологий: проблемы определения и толкования / Л.Ю. Василевская // Хозяйство и право. – 2019. – № 9. – С. 18–30.
4. Ефимова, Л.Г. Правовые особенности электронной формы банковских сделок / Л.Г. Ефимова // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – № 1. – С. 22–41.
5. Савельев, А.И. Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права / А.И. Савельев // Вестник гражданского права. – 2016. – № 3. – С. 32–59.
6. Чаусская, О.А. Договор эскроу: некоторые проблемные вопросы / О.А. Чаусская // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 5. – С. 115–119.

А. Р. Семикин,  
аспирант кафедры административ-  
ного и муниципального права  
Саратовской государственной  
юридической академии

A. R. Semikin,  
Graduate student of the department  
of administrative and municipal law  
of Saratov State Law Academy  
sar900@mail.ru

## ОСОБЕННОСТИ СТАДИЙ ПРОЦЕДУРЫ АККРЕДИТАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**Аннотация:** на современном этапе развития сфера здравоохранения, характеризующаяся многообразием субъектов медицинской деятельности, с целью оказания своевременной, технологичной и квалифицированной медицинской помощи требует применения дополнительных процедур, направленных на улучшение качественных характеристик врачебной практики. На сегодняшний день введена и действует обязательная процедура аккредитации для следующих субъектов медицинской деятельности: медицинских организаций, работников здравоохранения.

Каждая из них обладает индивидуальными особенностями, присущими внутривидовым элементам и представляющими значимость как для обеспечения необходимого уровня качества медицинской помощи, так и для соблюдения прав соответствующих юридических лиц.

Вышеизложенная информация обуславливает актуальность изучения стадий процедуры аккредитации в области здравоохранения и их особенностей. Более того, законодательство в части реализации аккредитации в здравоохранении существенно изменилось за последние несколько лет, это диктует необходимость разработки новых теоретических и практических подходов. Цель исследования заключается в выделении стадий процедуры аккредитации в области здравоохранения, выявлении правовых проблем их процессуальной регламентации и поиске возможных путей решения. В соответствии с целью исследования сформулированы следующие основные задачи: изучить законодательную базу и теоретические воззрения ученых на предмет выделения определенных стадий управленческого (процедурного) процесса, на основе действующего законодательства в области здравоохранения выработать структуру стадий прохождения процедуры аккредитации субъектами медицинской деятельности. Для достижения поставленной цели были использованы общие методы познания (системное и комплексное исследование, сравнительный метод, методы дедукции и индукции, анализ и синтез), а также специальные методы правоведения (толкование закона, методы аналогии права и закона). Научная новизна представленной работы заключается в обобщенном правовом исследовании особенностей стадий процедуры аккредитации в области здравоохранения, на основании чего были сделаны выводы о дальнейших перспективах развития процедуры аккредитации в области здравоохранения. Автор приходит к выводу о том, что на законодательном уровне необходимо закрепить выработанный перечень стадий аккредитации субъектов медицинской деятельности, также следует упорядочить систему нормативных правовых актов, регламентирующих процедуру аккредитации субъектов медицинской деятельности, основываясь на положениях системообразующего закона о национальной системе аккредитации. Кроме указанного, необходимо закрепить на законодательном уровне понятие стадий аккредитации в здравоохранении по двум направлениям – для медицинских организаций и для работников здравоохранения. Следует конкретно

обозначить предполагаемые результаты каждой из стадий, равно как и средства, обеспечивающие проведение процедуры на каждой стадии (нормативные, методические, технические, научные, организационные).

**Ключевые слова:** здравоохранение, процедура аккредитации, стадии, медицинская организация, медицинский работник, работник здравоохранения, специалист.

## Features of the stages of the accreditation procedure in the field of health

**Abstract:** at the present stage of development, the healthcare sector, characterized by a variety of subjects of medical activity, in order to provide timely, technological and qualified medical care requires the use of additional procedures aimed at improving the quality characteristics of medical practice. To date, a mandatory accreditation procedure has been introduced and is in force for the following subjects of medical activity: medical organizations, health workers.

Each of them has individual features that are contained in the in-house elements, which are significant both for ensuring the necessary level of quality of medical care, and for observing the rights of the relevant legal entities.

The above information determines the relevance of studying the stages of the accreditation procedure in the field of health and their features. Moreover, the legislation regarding the implementation of accreditation in healthcare has changed significantly over the past few years, this necessitates the development of new theoretical and practical approaches. The purpose of the study is to identify the stages of the accreditation procedure in the field of healthcare, identify the legal problems of their procedural regulation and find possible solutions. In accordance with the purpose of the study, the following main tasks are formulated: to study the legislative base and theoretical views of scientists on the subject of identifying certain stages of the managerial (procedural) process, on the basis of existing legislation in the field of healthcare, to develop a structure of stages of the accreditation process by medical entities. To achieve this goal, general methods of cognition were used (systemic and complex research, comparative method, methods of deduction and induction, analysis and synthesis); as well as special methods of jurisprudence (interpretation of the law, methods of analogy of law and law). The scientific novelty of the presented work lies in a generalized legal study of the features of the stages of the accreditation procedure in the field of healthcare, on the basis of which conclusions were drawn about further prospects for the development of the accreditation procedure in the field of healthcare. The author comes to the conclusion that, at the legislative level, it is necessary to consolidate the developed list of stages of accreditation of medical entities, it is also necessary to streamline the system of regulatory legal acts regulating the accreditation of medical entities, based on the provisions of the system-forming law on the national accreditation system. In addition to the above, it is necessary to consolidate at the legislative level the concept of stages of accreditation in healthcare in two directions – for medical organizations and for healthcare workers. The intended results of each of the stages should be specifically indicated, as well as the means ensuring the procedure at each stage (normative, methodological, technical, scientific, organizational).

**Keywords:** healthcare, accreditation procedure, stages, medical organization, medical worker, health worker, specialist.

Исходя из анализа правовой литературы на предмет целесообразности прохождения процедуры аккредитации субъектами медицинской деятельности, авторы указывают на те или иные положительные аспекты ее применения. Так, В.О. Николаев подчеркивает высокую значимость применения процедуры аккредитации, по его мнению, необходима разработка технологий проведения аккредитации с использованием отраслевых стандартов во взаимосвязи со структурно-функциональными аспектами деятельности медицинских учреждений [1, с. 8]. И.А. Тё выделяет механизмы аккредитации и сертификации в стоматологии в качестве ведущего звена в вопросах повышения качества медицинской помощи [2, с. 7]. Однако мнения самих (практикующих) специалистов о необходимости проведения аккредитации разнятся, в частности, Стоматологическая ассоциация России считает нецелесообразным проведение аккредитации специалистов, указывая на издержки, связанные с численностью медицинских работников, механизмами ее апробации, а также методикой ее проведения.

Очевидно, что имеет место прямая взаимосвязь между качеством оказываемых услуг в сфере здравоохранения и системой требований к организациям и специалистам, задействованным в данной сфере. При этом достижение высоких результатов связано с проведением в жизнь целого ряда административных процедур, среди которых необходимо отметить и аккредитацию.

Прохождение процедуры аккредитации в области здравоохранения складывается из последовательно сменяющих друг друга действий (стадий), имеющих индивидуальные особенности: цели, задачи, субъектный состав, сроки и характеризующиеся выполнением определенного перечня управленческих действий. Каждая стадия заканчивается обязательным принятием промежуточного акта, согласно которому либо происходит переход к следующей, при условии принятия положительного промежуточного решения на предшествующей стадии, либо прохождение процедуры аккредитации завершается по тем или иным основаниям.

В общей теории права под стадиями понимаются относительно самостоятельные циклы юридического процесса, в каждом из которых решаются специфические задачи, для чего реализуются четко определенные правовыми нормами юридические действия и издаются юридические документы [3, с. 306].

На сегодняшний день на законодательном уровне не закреплен четкий перечень стадий, их наименование, которые должны пройти субъекты медицинской деятельности для получения сертификата соответствия.

Исходя из теории административного процесса, выделяется следующий перечень стадий [4, с. 237]:

- 1) возбуждение производства по административному делу;
- 2) рассмотрение административного дела;
- 3) принятие решения по административному делу;
- 4) исполнение решения по административному делу;
- 5) пересмотр решения по административному делу.

В целом обозначенный перечень стадий административного процесса применим и к прохождению процедуры аккредитации, которая является составным элементом административного (управленческого) процесса за некоторыми исключениями, которые обозначим в процессе выделения стадий.

Основываясь на теоретическом анализе стадий управленческого процесса, отметим сходство в стадиях позитивного (управленческого) и юрисдикционного процессов. В частности, на данное обстоятельство указывала С.Н. Махина, в самом общем виде выделяя следующие однотипные стадии [5, с. 221]:

- 1) выработка проекта и принятие решения, в котором заключены стадии (возбуждения и рассмотрения дела);
- 2) организация исполнения решения (исполнение решения);
- 3) контроль за исполнением решения.

О том, что такие стадии, как возбуждение, рассмотрение и принятие решения в общем виде характерны для большинства управленческих процедур (производств) говорят позиции ученых-административистов. В частности, О.С. Беркутова выделяет следующие общие стадии, характерные для административно-процедурных производств в сфере исполнительной власти [6, с. 171]:

- возбуждение дела;
- рассмотрение управленческого дела и принятие решения;
- обжалование решения;
- исполнение решения.

Между тем ученые предлагали выделять определенные стадии в процедуре аккредитации. Так, В.В. Ратников, рассматривая особенности применения процедуры аккредитации в сфере высшего образования, предлагал законодательно закрепить процессуальную регламентацию административной процедуры аккредитации, отраженную в ряде стадий:

- 1) самообследования и подготовки отчета о результатах самообследования;
- 2) возбуждения аккредитационного дела;
- 3) рассмотрения и принятия решения;



4) исполнения принятого решения.

По мнению ученого, каждая из стадий имеет характерные только для нее признаки, предназначение, должна иметь соответствующую нормативную регламентацию и самостоятельный юридически значимый результат (каждая из стадий должна заканчиваться в юрисдикционном акте, обладающем юридическим значением, что необходимо и для перехода к следующей стадии [7, с. 10].

Между тем вопросы прохождения аккредитации определяются на уровне отдельных федеральных законов и ведомственных актов Минздрава России, а также отдельных постановлений Правительства РФ. Анализ существующей нормативной базы обнаруживает отсутствие закрепленной последовательности стадий, которую должен пройти субъект медицинской деятельности в целях аккредитации, лишь отталкиваясь от содержания отдельных нормативных актов, регламентирующих порядок прохождения указанной процедуры, весь процесс ее прохождения можно свести в определенную последовательность стадий.

Рассматривая вопросы стадий аккредитации медицинских организаций, следует отметить закрепление следующих норм регламентации данной процедуры:

– Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 683 (далее – постановление № 683) «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» [8];

– Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 67н (в ред. от 24 октября 2019 г.) «Об утверждении административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» [9];

– Постановление Правительства РФ от 25 августа 2017 г. № 1015 «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований биомедицинских клеточных продуктов» (в ред. от 10 ноября 2018 г.) (далее – постановление № 1015) [10].

Исходя из положений постановления № 683 для медицинских организаций, претендующих на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов, можно выделить прохождение следующих стадий аккредитации:

1. Возбуждение аккредитационного дела. Данная процедура начинается с подачи заявления и соответствующего пакета документов в Минздрав России, которое подлежит регистрации в Департаменте управления делами в течение 1 рабочего дня.

2. Предварительное рассмотрение аккредитационного дела. На данном этапе происходит проверка комплектности представленных документов, а также в случае необходимости проводится межведомственный запрос на получение необходимой информации от компетентных органов власти.

3. Выездная проверка медицинской организации на соответствие требованиям аккредитации (п. 4 постановления № 683).

4. Принятие решения. В случае принятия положительного результата в течение трех рабочих дней с момента принятия решения Минздрав России направляет заявителю копию приказа об аккредитации и свидетельство по установленной форме, в ином случае ведомство обязано мотивированно обосновать причину отказа в аккредитации в письменной форме, известив об этом заявителя в течение трех рабочих дней.

5. Исполнение решения. Проводится заявителем самостоятельно.

В течение всего срока действия свидетельства (пять лет) орган по аккредитации проводит проверку медицинской организации на предмет соблюдения требований аккредитации, только уже в рамках административно-юрисдикционного процесса в виде контрольно-надзорного производства.

Стадии прохождения процедуры аккредитации медицинскими организациями, претендующими на право проведения клинических исследований биомедицинских клеточных продуктов, аналогичны вышеобозначенным стадиям, различия состоят в перечне необходимых документов, требованиях (критериях) аккредитации с учетом специфики области деятельности медицинского субъекта, а также действиях сторон на определенных этапах процедурного процесса, в том числе процедурных сроках выполнения отдельных действий органа по аккредитации.

Аккредитация специалистов в области здравоохранения основана, прежде всего, на норме ч. 3 ст. 69 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2019 г., с изм. от 13 января 2020 г.) [11].

К числу наиболее важных нормативных правовых актов, определяющих проведение аккредитации медицинских работников, следует отнести:

Приказ Минздрава России от 2 июня 2016 г. № 334н «Об утверждении Положения об аккредитации специалистов» (в ред. от 20 января 2020 г.) [12];

Приказ Минздрава России от 6 июня 2016 г. № 352н «Об утверждении порядка выдачи свидетельства об аккредитации специалиста, формы свидетельства об аккредитации специалиста и технических требований к нему» (в ред. от 31 июля 2019 г.) [13];

Приказ Минздрава России от 22 декабря 2017 г. № 1043н «Об утверждении сроков и этапов аккредитации специалистов, а также категорий лиц, имеющих медицинское, фармацевтическое или иное образование, и подлежащих аккредитации специалистов» (в ред. от 31 октября 2019 г.) [14].

Основываясь на системном толковании указанных норм, следует выделить следующие разновидности аккредитации:

1. Первичная – распространяется на лиц, заканчивающих обучение по программам высшего или среднего профессионального медицинского образования для занятия должностей в первичном звене здравоохранения.

2. Первичная специализированная применяется к специалистам, освоившим программу ординатуры или получивших новую квалификацию (профессиональная переподготовки, повышение квалификации).

3. Периодическая – распространяется на специалистов, работающих в области здравоохранения периодически (раз в 5 лет), направлена на получение результатов по подтверждению собственной квалификации.

В процессе проведения первичной аккредитации и первичной специализированной аккредитации необходимо выделить следующие стадии:

- подачу необходимых документов и подготовку к процедуре;
- непосредственно проведение аккредитации, включающее в себя: оценку портфолио (собеседование); тестирование; решение задач (клинических, ситуационных); проведение объективного структурированного клинического экзамена; проведение проверки различных практических навыков с использованием специального оборудования;
- оценку проведенной аттестации, подготовку результатов и принятие решения;
- апелляцию принятого решения;
- исполнение принятого решения.

Периодическая аттестация отличается тем, что при проведении аккредитации применяется меньший охват оценочных средств, а имен-

но, производится оценка портфолио, тестирование, решение задач. В остальном присутствуют аналогичные стадии.

Проведение аккредитации организаций и специалистов в области здравоохранения имеет схожие стадии, при этом для стадии проведения аккредитации специалистов характерно наличие нескольких возможных вариантов проведения аккредитации, исходя из уровня подготовки конкретного специалиста. Отличительной особенностью процедуры аккредитации медицинских специалистов является наличие стадии пересмотра (апелляции) принятого решения, для аккредитации медицинских организаций прохождение данной стадии не предусматривается, т.е. данная стадия является факультативной. В свою очередь, для медицинских организаций стоит выделить наличие ключевой стадии, заключающейся в проверке на соответствие требованиям аккредитации, от которой зависит состоятельность процедуры аккредитации в целом.

Таким образом, исходя из проведенного анализа, можно выделить общие стадии, характерные для всех медицинских субъектов аккредитации:

- Возбуждение аккредитационного дела.
- Рассмотрение.
- Принятие решения.
- Исполнение решения.

Факультативной стадией для медицинских организаций будет выступать «проверка на соответствие требованиям аккредитации», а для медицинских специалистов – «обжалование (апелляция) принятого решения».

#### Список литературы:

1. Николаев, В. О. Использование отраслевых стандартов при лицензировании и аккредитации лечебно-профилактических учреждений как средство контроля и управления качеством оказания медицинской помощи: на примере Орловской области: автореф. дис. ... канд. мед. наук / В. О. Николаев. – СПб., – 2002.
2. Тё, И. А. Роль аккредитации и сертификации в повышении качества стоматологической помощи: дис. ... д-ра мед. наук / И. А. Тё. – Кемерово, 2009.
3. Матузова, Н. И. Теория государства и права: курс лекций / Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М.: Юристъ. – 1999.
4. Сорокин, В. Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. / В. Д. Сорокин. – СПб., 2008.
5. Махина, С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук / С. Н. Махина. – Воронеж, 1998.

6. Беркутова, О.С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук / О.С. Беркутова. – М., 2005.
7. Ратников, В.В. Административная процедура аккредитации в сфере высшего образования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Ратников. – Челябинск, 2012.
8. Постановление Правительства РФ от 3 сентября 2010 г. № 683 «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» (в ред. от 4 сентября 2012 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 37, ст. 4697.
9. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13 февраля 2018 г. № 67н «Об утверждении административного регламента Министерства здравоохранения Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения» (в ред. от 24 октября 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.05.2018).
10. Постановление Правительства РФ от 25 августа 2017 г. № 1015 «Об утверждении Правил аккредитации медицинских организаций на право проведения клинических исследований биомедицинских клеточных продуктов» (в ред. от 10 ноября 2018 г.) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 36, ст. 5440.
11. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (в ред. от 27 декабря 2019 г., с изм. от 13 января 2020 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 8 января 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 48, ст. 6724.
12. Приказ Минздрава России от 2 июня 2016 г. № 334н «Об утверждении Положения об аккредитации специалистов» (в ред. от 20 января 2020 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 16 июня 2016 г. № 42550) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2016. – № 30.
13. Приказ Минздрава России от 6 июня 2016 г. № 352н «Об утверждении порядка выдачи свидетельства об аккредитации специалиста, формы свидетельства об аккредитации специалиста и технических требований к нему» (в ред. от 31 июля 2019 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 4 июля 2016 г. № 42742) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.07.2016).
14. Приказ Минздрава России от 22 декабря 2017 г. № 1043н «Об утверждении сроков и этапов аккредитации специалистов, а также категорий лиц, имеющих медицинское, фармацевтическое или иное образование и подлежащих аккредитации специалистов» (в ред. от 31 октября 2019 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 19 января 2018 г. № 49696) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.01.2018).

**Р.Н. Липидус,**

*аспирант сектора  
административного права и процесса  
Института государства и права  
Российской академии наук*

**R.N. Lapidus,**

*Graduate student of the sector  
administrative Law and Process  
of the Institute of the State and the Law  
of the Russian Academy of Sciences  
adminlaw@igpran.ru*

## РОЛЬ И МЕСТО ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ОКАЗАНИИ СОДЕЙСТВИЯ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ СОВРЕМЕННЫМ УГРОЗАМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

***Аннотация:** в статье автор на основе анализа достаточного массива нормативных правовых актов, а также практики деятельности институтов гражданского общества правоохранительной направленности в условиях реального времени рассматривает вопросы оказания содействия указанными институтами в обеспечении национальной безопасности в условиях пандемии коронавируса COVID-19, ставшей реальной и смертельной угрозой транснациональной безопасности.*

***Ключевые слова:** институты гражданского общества, правоохранительная деятельность, национальная безопасность, пандемия коронавируса COVID-19.*

## The role and place of civil society institutions in helping to counter contemporary threats to national security

***Abstract:** in the article, the author, on the basis of an analysis of a sufficient number of normative legal acts, as well as the practice of law enforcement civil society institutions, consider in real time the issues of assisting these institutions in ensuring national security in the context of the COVID-19 coronavirus pandemic, which has become a real and deadly threat to transnational security.*

***Keywords:** civil society institutions, law enforcement, national security, COVID-19 crown pandemic.*

С изменением политического курса нашей страны в постсоветский период изменилось и видение ее национальной безопасности. В связи с этим в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. закреплено, что основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий

реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства. Важно при этом обратить внимание на то, что среди приоритетов на первом месте стоит обеспечение прав и свобод российских граждан.

Это заставляет переосмыслить и роль гражданского общества в системе национальной безопасности России, которое призвано артикулировать и доносить до государственных структур его интересы.

Совокупность институтов гражданского общества, в первую очередь реализованных через некоммерческие организации, получила наименование «третий сектор» и представляет собой институционализированную часть общественной деятельности, отличную от бизнеса и государственного сектора.

С развитием демократии и установлением традиций свободного волеизъявления и гражданской инициативы в России «третий сектор» стал реальным фактором в развитии современного общества и равноправным партнером государства и иных институтов в процессе реализации интересов граждан [1, с. 26].

Говоря о системе обеспечения национальной безопасности современной России, состоящей из двух взаимоувязанных ее частей, представленных государственным сектором сил и средств, задействованных в ее обеспечении, и негосударственным, представленным общественными объединениями правоохранительной направленности, осуществляющими свою деятельность в сфере оказания возмездных услуг по обеспечению безопасности, а также институтами гражданского общества, на безвозмездной основе, по своему личному патристическому убеждению оказывающих содействие в обеспечении национальной безопасности, следует отметить, что государство и институты гражданского общества не только взаимно дополняют друг друга, но и находятся в иерархической зависимости, при этом гражданское общество является связующим звеном между гражданином, членом общества, и централизованной государственной властью, т.е. между публичными и частными интересами.

По мнению автора, в современной России имеет место парадоксальная ситуация. В реальности существует и довольно успешно функционирует негосударственная система обеспечения безопасности, составляющая неотъемлемую часть и являющаяся надежным резервом государственной системы национальной безопасности, представленной органами исполнительной, законодательной и судебной власти, а также иными органами, согласно действующему законодательству.

С другой стороны, нет сколько-нибудь оформленной и последовательно реализуемой стратегии государства в отношении негосударственной системы безопасности. Такая позиция может и должна быть отражена в политике государства и выражаться в законодательных и управленческих решениях, направленных на создание условий для эффективного (с точки зрения целей безопасности) функционирования негосударственной системы обеспечения национальной безопасности.

По-новому должны быть расставлены приоритеты и в обеспечении всех систем, составляющих структуру национальной безопасности (политической, военной, экономической, общественной, эпидемической и др. видов безопасности). Приходит осознание, что обеспечение, например, политической безопасности требует политической стабильности в обществе, которая может иметь место только при удовлетворении базовых интересов гражданского общества. В то же время укрепление военной безопасности во многом обусловлено характером, содержанием, направленностью военно-гражданских отношений, раскрывающихся во взаимоотношениях общества и государства. При обеспечении эпидемической безопасности от субъектов безопасности требуется создать условия жизнедеятельности, при которых отсутствует возможность формирования эпидемических штаммов возбудителей инфекционных заболеваний и реализации механизмов их распространения<sup>1</sup>. Экономическая безопасность в большой мере зависит от развитости предпринимательской деятельности, что невозможно без определенных акторов гражданского общества (в том числе малого и среднего бизнеса).

Обращаясь к институтам гражданского общества и их значению в системе обеспечения национальной безопасности, уместно отметить, что главной тенденцией последних лет стал рост гражданской активности и самоорганизации. Российское гражданское общество повзросело. Сформировалась фактически целая профессиональная отрасль в сфере деятельности некоммерческого сектора. Вполне естественно, что в последние годы роль и участие гражданского общества в развитии страны неуклонно возрастают.

Главный формат такого участия – это общественный контроль, стремление общества к корректировке или отмене неудачных управленческих решений. Сегодня на этом фундаменте постепенно формируется новый концептуальный подход, стиль и стандарт участия

<sup>1</sup> Эпидемия (от греч. *επιδημία* – повальная болезнь, *έπι* – на, среди и *δῆμος* – народ) – прогрессирующее во времени и пространстве распространение инфекционного заболевания среди людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на локальной территории уровень заболеваемости и способное стать источником чрезвычайной ситуации (см.: Бургасов П. Н., Сумароков А. А. Эпидемия // Большая медицинская энциклопедия: в 30 т. / гл. ред. Б. В. Петровский. – 3 изд. – М.: Советская энциклопедия, 1986. – Т. 28. Экономо - Яшур. – 544 с.).

гражданского общества в жизни страны – от контроля к участию. Смысл его состоит в том, чтобы подключать представителей гражданского общества к разработке стратегических проектов. Подготовка важнейших решений должна проходить с участием экспертов из числа представителей общественности, среди которых очень много профессионалов, нередко это люди, которые даже лучше, чем чиновники, разбираются в существе дел.

Сопричастность каждого активного и ответственного гражданина – есть критерий успеха стратегических инициатив, а формирование своеобразного «ответственного класса» вокруг повестки общенационального развития – залог ценностной консолидации, работоспособности политических институтов и социального оптимизма.

В этих условиях необходимой предпосылкой динамичного развития и качественного рывка является широкая конструктивная общественная дискуссия вокруг востребованных большинством населения ценностей и приоритетов. Ключевая задача активного и ответственного гражданского общества – формирование общественной повестки дня, в которой успех «российского прорыва» неразрывно связан с высоко значимыми для большинства россиян понятиями патриотизма и социальной справедливости.

На наш взгляд, определяя вектор развития и формирования основ безопасности, необходимо взять курс на модернизацию (обновление) правового регулирования, в частности, отраслевого административно-правового регулирования деятельности институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности.

К принятию такого решения нас побуждает Стратегия национальной безопасности [2], также в этом ряду стоит Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [3]. Это политико-юридические документы, их правовую основу составляют Конституция РФ и ряд федеральных законов, в том числе Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [4] и Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [5].

Здесь уместно отметить, что в обновленной редакции Стратегии (№ 683 от 2015 г.) прописано, что государственные и негосударственные структуры должны консолидироваться и объединить все свои усилия в обеспечении безопасности личности, общества и государства, а также создать все необходимые условия для реализации национальных интересов и приоритетов.

В связи с этим одним из факторов консолидации государственных и негосударственных институтов по обеспечению безопасности лич-

ности, государства и общества, на наш взгляд, будет принятие нового федерального закона «О содействии институтов гражданского общества в обеспечении национальной безопасности».

*Во-первых*, закон придаст легитимность и правовую основу деятельности негосударственных структур и субъектов, где под деятельностью следует понимать процесс их взаимодействия, оказания содействия в указанной сфере безопасности. т.е. субъектно-объектные отношения.

*Во-вторых*, закон будет раскрывать содержание новых понятий, которые сегодня употребляют многие авторы в статьях и публикациях. Например, использование следующей терминологии: НСОБ (негосударственная система обеспечения национальной безопасности); НСБ (негосударственная сфера безопасности), общественная правоохранительная деятельность и т.д.

Закон определит сущность, содержание, формы и методы такой деятельности институтов гражданского общества именно в контексте правоохраны, где в основе поведения субъектов правоотношений – следование гражданскому долгу, а также будет содержать, как любой нормативный документ, ряд иных положений и статей.

Таким образом, проведенный нами анализ правового регулирования в сфере обеспечения национальной безопасности и уяснения роли и места институтов гражданского общества в системе обеспечения национальной безопасности позволяет сделать некоторые промежуточные выводы.

Применительно к рассматриваемой нами проблематике впервые Стратегия (№ 683 от 2015 г.) прописывает участие институтов гражданского общества, их место и роль в обеспечении национальной безопасности.

Как следует из теории безопасности, система обеспечения национальной безопасности – это совокупность государственных и общественных институтов, осуществляющих реализацию государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и действующих в интересах достижения необходимого уровня защищенности личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности. При этом негосударственная система обеспечения национальной безопасности – органическая часть системы национальной безопасности, представляющая собой совокупность общественных институтов, принимающих участие и оказывающих содействие органам государственной власти в обеспечении национальной безопасности для достижения необходимого уровня защищенности личности, общества и государства в различных сферах жизнедеятельности.

По мнению автора, именно в развитии негосударственной системы обеспечения безопасности видится тот резерв, которым располагает гражданское общество и который не в полной мере используется в обеспечении защищенности интересов личности, общества и государства в целом.

Справедливость данного умозаключения можно аргументировать нижеследующими факторами. Тема оказания содействия гражданского общества в системе обеспечения национальной безопасности России становится все более значимой в силу целого ряда причин как практического, так и теоретического характера.

Катаклизмы, происходящие в современном социуме, имеют глубокие корни и говорят о многом. Это прежде всего разбалансированность окружающей среды и научно-технического прогресса, определяемая так называемой четвертой промышленной революцией, результаты деятельности которой сказались на мировом климате, – глобальное потепление. Разбалансированность многополярного мира, приведшая к гонке вооружений, и не только ядерного, но и биологического, а может быть и эпидемиологического и других, говорят о том, что это потенциально существующие виды оружия, несущие реальную угрозу транснациональной безопасности, а точнее безопасности всего мирового социума.

Развитие российской государственности происходит в очень противоречивое и динамичное время. В мировом социуме бушует пандемия коронавируса, и Россия здесь не стала исключением, при этом «пандемия» (от греч. πανδημία – весь народ) – необычайно сильная эпидемия, распространившаяся не локально, а на территории стран, континентов; высшая степень развития эпидемического процесса в рамках всего мирового социума<sup>1</sup>. Огромные цифры зараженных коронавирусом, тысячи смертей рядовых обывателей говорят об ужасной катастрофе, которую мы переживаем, в связи с чем во всем мире, в том числе и в Российской Федерации, введены строгие карантинные меры, необходимые к исполнению всеми гражданами без исключения.

В этой чрезвычайной ситуации простые рядовые граждане по собственной инициативе образуют различные общественные движения по борьбе с пандемией коронавируса. И как это было на Руси всегда – в тяжелые времена люди вставали «всем миром» противостоять различным напастям, поэтому и побеждали...

<sup>1</sup> Согласно критериям ВОЗ, пандемия – распространение нового заболевания в мировых масштабах (Бургасов С.П. Пандемия // Большая медицинская энциклопедия: в 30 т./ гл. ред. Б.В. Петровский. – 3 изд. – М.: Советская энциклопедия, 1982. – Т. 18. Остеопатия – Переломы. – 528 с.).

Добровольцы, представители общественности, волонтеры и другие лица, имеющие активную жизненную позицию, принимают непосредственное участие и проводят разъяснительную работу с гражданами, находящимися на улице, с целью недопущения нарушений установленных рекомендаций и запретов руководства страны, направленных на противодействие пандемии коронавируса. Добропорядочные граждане, волонтеры и другие представители гражданского общества по велению сердца, выполняя свой гражданский долг, на безвозмездной основе помогают своим престарелым соседям совершать покупки продуктов, выгуливать их домашних питомцев, осуществляют иную социальную помощь, при этом также оказывают содействие правоохранительным органам в сфере обеспечения защищенности жизни и спокойствия граждан.

Государство осуществляет материальную поддержку граждан и стимулирует деятельность специалистов – врачей, медицинских сестер и обслуживающего персонала, стоящих на передовой линии в борьбе с этим страшным и коварным недугом.

Следует отметить, что самыми действенными методами борьбы с пандемией являются вводимые органами публичной власти ограничения и запреты свободного посещения гражданами мест общего пользования (социальное разобщение). Только ограничения и запреты, носящие агрессивный, а точнее наступательный характер, направленный именно на противодействие новым угрозам и вызовам не только национальной безопасности, но и всему мировому социуму, могут стать надежным щитом на пути агрессии пандемии.

Меры предосторожности, принимаемые гражданами, – защитная маска, резиновые перчатки, социальное разобщение в виде непосещения мест общего пользования – есть действенный механизм, ведущий к победе над коронавирусом. В качестве примера уместно привести статистику городских служб, осуществляющих мониторинг поведения москвичей и гостей столицы.

Около двух миллионов школьников, более двух миллионов рабочих и служащих, практически все пенсионеры и люди пожилого возраста, а их количество в столице по состоянию на ноябрь 2018 г. составляет более 3 232 317 человек<sup>1</sup>, а также туристы, приезжие и иные категории граждан находятся на карантине, в режиме самоизоляции.

Однако не все граждане соблюдают режим социального разобщения. По статистике тех же городских служб, только за недельный

<sup>1</sup> Пенсионеры и люди пожилого возраста, а их в столице по состоянию на ноябрь 2018 г. – 3 232 317 человек. Из них 2 590 918 – в возрасте 60+ и 436 900 человек – в возрасте 80+. А 736 долгожителей уже перешагнули 100-летний порог. – URL [https://news.rambler.ru/other/41295745/?utm\\_content=news\\_media&utm\\_medium=read\\_more&utm\\_source=copylink](https://news.rambler.ru/other/41295745/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink)

период после введения административной ответственности за нарушение режима самоизоляции более 3,5 миллионов москвичей выходили из дома, нарушая установленные Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ [6] внесенные изменения в КоАП, согласно которым предусмотрена административная ответственность за нарушения законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, совершенные в период режима ЧС или при возникновении угрозы распространения опасного заболевания или проведения ограничительных мероприятий (карантина), а также за невыполнение в установленный срок требования органа, осуществляющего федеральный государственный санэпиднадзор, о проведении санитарно-эпидемиологических мероприятий. Соответствующие поправки внесены в ст. 6.3 КоАП РФ. Данные нарушения влекут наложение административного штрафа на:

- граждан – в размере от 15 до 40 тыс. руб.;
- должностных лиц – от 50 до 150 тыс. руб.;
- ИП – от 50 до 150 тыс. руб. или приостановление деятельности на срок до 90 суток;
- юрлиц – от 200 до 500 тыс. руб. или приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Названная статья также дополнена нормой о повышенной ответственности за те же действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или смерть человека, если в них отсутствуют признаки уголовно наказуемого деяния.

Глава 20 КоАП РФ теперь включает в себя ст. 20.6.1, устанавливающую административную ответственность за нарушение режима самоизоляции, а именно, за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации. Ответственность за указанное правонарушение наступит, если эти действия не подпадают под нормы ст. 6.3 КоАП РФ (с учетом вышеуказанных новых поправок).

Так, для граждан предусмотрены предупреждение или штраф от 1 до 30 тыс. руб., для должностных лиц – штраф от 10 до 50 тыс. руб., для ИП – штраф от 30 до 50 тыс. руб., для юрлиц – от 100 до 300 тыс. руб. Данные действия (бездействие), повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу либо совершенные повторно, влекут более строгие наказания [7].

Следует отметить, что также вступил в силу Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ [8], который усиливает и уголовную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических

правил, если оно повлекло массовое заболевание или отравление людей, или если виновными действиями создана угроза таких последствий [7].

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным сделать некоторые умозаключения.

В обществе сложилось мнение и, на наш взгляд, оно справедливо: если ты сидишь дома – ты находишься на передовой. Каждому необходимо задуматься над этой мерой общественного самосознания и ответственности.

### Список литературы:

1. Новичков, Н.В. Теория организация: учебник / Н.В. Новичков. – М.: ГУУ, 2007.
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ч. 2, ст. 212.
3. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2902.
4. О безопасности: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2.
5. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378.
6. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
7. URL: <https://www.garant.ru/news/1343170/>
8. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 100-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Д.С. Зарьков,  
ассистент кафедры теории  
государства и права  
Саратовской государственной  
юридической академии

D.S. Zarkov,  
Assistant of Theory of State and Law  
department of Saratov State Law  
Academy  
Zarckow.d@yandex.ru

## СРЕДСТВА И СПОСОБЫ КОНСОЛИДАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

**Аннотация:** актуальность статьи заключается в том, что на сегодняшний день существует реальная необходимость в систематизации нормативных правовых актов, поскольку появление одних превышает по количеству прекращение действия других, в результате чего может возникнуть юридическая коллизия. Цель – определить, посредством каких средств и способов осуществляется консолидация нормативных правовых актов. Методы: метод анализа и синтеза, структурно-логический анализ, методы абстрагирования и классификации. В результате исследования было выяснено, что консолидация использует те же средства и способы, которые могут использоваться и другими формами систематизации законодательства, но в своей совокупности. Автор приходит к выводу о возможности классифицировать консолидацию по используемым инструментам.

**Ключевые слова:** систематизация, консолидация, юридическая техника, правовой материал, структуризация, нормативный правовой акт (НПА).

### Means and methods of consolidation of regulatory legal acts

**Abstract:** the relevance of the article lies in the fact that today there is a real need to systematize legal acts, since the appearance of some exceeds the number of termination of others, which may result in a legal conflict. Purpose – to determine by what means and methods the consolidation of regulatory legal acts is carried out. Methods: method of analysis and synthesis, structural and logical analysis, methods of abstraction and classification. As a result of the study, it was found that consolidation uses the same means and methods that can be used by other forms of systematization of legislation, but in its totality. The author comes to the conclusion that it is possible to classify consolidation by the instruments used.

**Keywords:** systematization, consolidation, legal technique, legal material, structuring, legal act.

Говоря о средствах консолидации, следует отметить, что к таковым относят любые технические, социальные, юридические и другие явления и предметы, при помощи которых могут достигаться определенные ее цели. Таким образом, в совокупности данные явления и предметы представляют собой юридическую технику.

Технические средства, представляющие собой часть юридической техники, выражены юридическими терминами и юридическими конструкциями. В качестве юридических конструкций выступают те или иные правовые режимы, юридический состав правонарушения и т.п. [1].

Таким образом, говоря о средствах консолидации, следует остановиться на трех указанных группах и уточнить, что все же позволяет достигать целей консолидации, а именно формирования консолидированного акта. Прежде всего необходимо обратить внимание на принципы, позволяющие решать задачи указанного вида систематизации НПА.

Осуществление анализа и обработки НПА, классификации предписаний по конкретной схеме, формирование единой системы актов представляют собой условия, необходимые для эффективной правотворческой деятельности, обеспечивающие устранение пробелов, противоречий в действующих НПА. В связи с этим можно выделить также принципы, на которых основывается систематизация, в том числе и консолидация: оперативность (необходимость незамедлительного отражения изменений), регулярность (непрерывность процесса редакции НПА), полнота (необходимость консолидации всего спектра НПА, регулирующих те или иные общественные отношения), достоверность (источниками данных могут быть только официальные) и достаточность (консолидация должна быть достаточна для систематизации, в противном случае требуется другой вид систематизации).

Таким образом, принципы консолидации являются нормативными (закрепляющими нормы) средствами, которые позволяют не только достигать целей консолидации, но и своевременно реагировать на необходимость формирования консолидированного документа.

Всякая систематизация, кроме указанных принципов, базируется и на соответствующих действиях, посредством которых обеспечивается правовой механизм создания нового акта. Одним из таких средств является прекращение действия НПА. Остановимся непосредственно на том, что касается прекращения действия НПА в связи с консолидацией. Итак, необходимо сказать, что довольно часто после совершения консолидации НПА могут оставаться действующими, и не потому, что их не ликвидировали вовремя, а потому, что некоторые положения сохраняют юридическую силу по каким-либо причинам. Считаем, что в этом нет необходимости, и консолидировать следует, прежде всего, такие НПА, которые не содержат сколько-нибудь важного положения (которое можно было бы перенести или объединить с другим актом),



однако занимают место в нормативно-правовой иерархии, и на эти документы ссылаются.

Поэтому при анализе НПА, текущем или внеплановом, если данный порядок присутствует в уполномоченном органе, всегда в первую очередь следует обращать внимание на такие документы. В частности, любой существующий документ должен быть рассмотрен (а если говорить о формируемом консолидированном акте – то сформирован) посредством соблюдения следующих правил: структурных (оформление структуры НПА), нормативно-технических (обеспечение качества нормативных предписаний), языковых (применение лингвистических средств).

В связи с тем, что в настоящее время значительно увеличилось количество поспешно принимаемых актов, их качество заметно снизилось. Согласно мнению большинства ученых-правоведов, в сложившихся условиях необходим закон, в котором должна быть закреплена не только обязательная юридико-лингвистическая экспертиза текста нормативного правового акта, но и семантическое значение входящих в него слов и выражений [2, с. 110]. Более того, данный принцип может применяться и при консолидации как средство устранения некорректного использования терминов и дефиниций в рамках НПА.

Как уже было отмечено, средства и способы консолидации (систематизации) являются элементами юридической техники. При этом часто способы техники называются приемами, при помощи которых обеспечивается решение задач юридической техники [3]. То есть приемы, по нашему мнению, это те пути, при помощи которых решаются задачи с использованием определенных инструментов.

Способы консолидации могут быть реализованы только в рамках самого процесса, поэтому возникает необходимость рассмотреть его стадии:

- во-первых, необходимо совершить все действия, которые связаны с инкорпорацией, так как посредством этих действий обеспечивается формирование основы для консолидированного акта;
- во-вторых, следует выполнить действия по обработке консолидируемых правовых актов.

Поскольку собственно инкорпорацию мы пока не рассматриваем, остановимся на второй части, которая предусматривает формирование консолидированного акта, когда уже субъектом принято решение о проведении упорядочения правовых актов; определены объекты, субъекты и участники этой деятельности; выбраны основания (критерии) консолидации; проведены анализ и ревизия существующего массива правовых актов.

Как было отмечено, в процессе консолидации НПА используется юридическая техника, представляющая, в частности, набор средств и приемов (способов). В науке указываются следующие способы юридической техники при определении норм права:

- абстрактный – используются обобщенные формулировки. При использовании абстрактного способа в НПА не указываются конкретные примеры образцов поведения, а содержатся только общие указания и поведенческие признаки и т.д., поэтому появляется вероятность многообразного толкования НПА;
- казуистический – перечисляются условия, при которых данная норма будет действовать. В качестве примера его использования можно привести п. 1 ст. 8 ГК РФ, который содержит строго конкретный перечень обстоятельств, служащих основанием возникновения гражданских прав и обязанностей.

При осуществлении консолидации следует использовать оба способа в комплексе, поскольку только таким образом удастся добиться полноты правового регулирования в конкретной отрасли. При этом абстрактный способ изложения предписаний говорит о том, что участники правотворческой деятельности имеют высокий уровень юридической деятельности. Между тем, отказываться от казуистического способа не стоит, поскольку он дает возможность более определенно и с большей точностью (без требований толкования) регулировать общественные отношения.

Учитывая полноту изложения правового предписания, также различают способы прямого, отсылочного и бланкетного изложения:

- 1) прямой способ предусматривает изложение нормы права полностью, всех трех ее элементов (гипотезы, диспозиции и санкции) в одной статье НПА;
- 2) отсылочный способ изложения норм права предусматривает, что норма будет изложена в рамках нескольких статей одного НПА (например, ст. 62 УК РФ);
- 3) бланкетный способ предусматривает отсылочный, но со ссылкой на другой НПА, или подзаконный акт. Например, бланкетным способом изложена ст. 143 УК РФ. Данная статья за гипотезой отсылает к другим НПА, в том числе и субъектного значения.

Итак, почему мы, собственно, затрагиваем тему изложения НПА, ведь консолидация – объединение уже изложенных, согласно нормам юридической техники, НПА? Это связано с тем, что в процессе консолидации объединяемые материалы приходится приводить в соответствие друг с другом, и использование нормативов и способов юридической техники изложения НПА является актуальным.

Если обратить внимание на то, на что направлена консолидация, а именно – на правовые акты или другие официальные документы, изданные уполномоченными органами, то можно отметить ряд способов консолидации не только в отношении нормативного правового акта, но и в отношении других документов [4].

Итак, одним из способов можно назвать консолидацию регламентов, для осуществления которой необходима предварительная инкорпорация. Первый этап предполагает систематизацию регламентов органов исполнительной власти федерального значения. В настоящее время разрабатываются и принимаются административные регламенты:

- государственных функций;
- исполнительных органов государственной власти и их взаимодействия с другими органами и населением.

На основе административных регламентов принимаются должностные регламенты государственных служащих.

Ю.А. Тихомиров говорит, что перечисленные выше виды регламентов составляют систему согласованных между собой нормативных правовых актов – свод административных регламентов, действующих в исполнительном органе государственной власти [5].

Поскольку регламенты принимаются одним органом власти, в отношении таких документов может быть проведена консолидация. Формирование консолидированного документа позволит решить проблемы, связанные с множественностью регламентов.

Второй этап консолидации регламентов должен предусматривать формирование их совокупности по типу собрания законодательства.

Необходимо осуществить экспериментальную консолидацию на уровне одного субъекта с тем, чтобы затем внедрить в другие регионы.

Далее следует отметить, что консолидации могут подлежать акты толкования (в частности, постановления судов высших инстанций), а также правоприменительные акты (обзоры судебной практики). При этом консолидация НПА, а также постановления Верховного суда РФ считается официальной, а консолидация обзоров судебной практики – неофициальной.

Между тем правовая природа обзоров судебной практики и постановлений с позициями Верховного суда РФ, в первую очередь тех из них, которые выходят за пределы толкования законов [6–9], долгое время является предметом дискуссий.

Анализируя п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2009 г. № 22 [10], Б.Б. Булатов, О.Г. Ершов сделали

вывод, что высший судебный орган вышел за пределы компетенции и вместо толкования и единообразного применения закона сформулировал новое основание продления задержания [11].

Вместе с тем ряд ученых утверждают, что подобные разъяснения ВС РФ являются правовыми нормами. Так, М.Н. Марченко отмечает, что постановления Пленума Верховного Суда РФ имеют нормативный характер [12]. Между тем для причисления их к источникам права необходимо соответствие ряду условий для включения постановлений в иерархию источников права, что сделать невозможно. Например, нельзя утверждать, что постановления могут действовать в пространстве, по времени и кругу лиц.

Таким образом, постановления и обзоры судебной практики, принятые и сформированные ВС РФ, можно будет считать нормативным материалом, то есть содержащим нормы права, только в том случае, когда данным документам будет определено место в иерархии НПА.

Консолидация же обзоров судебной практики, которые сформированы судами, например, общей юрисдикции, позволяет говорить о неофициальной консолидации по нескольким причинам. Во-первых, объединение судебных решений по различным критериям (чаще всего объединяют по отрасли – административные, гражданские, уголовные дела, а также по нормам или существенным вопросам, например, по какой-либо статье, по возмещению вреда, по применению экспертизы и т.д.) является консолидацией. Во-вторых, данная консолидация используется не только для удобства использования судебной практики, но и для систематизации всего материала, и для удобства его учета, однако только внутри конкретного судебного органа. Либо, если данный материал изучается в общем доступе, то решения, изложенные в таких обзорах, не могут являться нормами права, и другие суды не могут на них ссылаться. Именно поэтому такой способ консолидации является неофициальным, то есть не закрепляет и не устанавливает правовых норм.

Рассмотренный нами способ консолидации по объекту, когда таковым является в том числе не НПА, позволяет нам выделить и иные способы, с учетом вида подлежащих консолидации документов. Так, исследованные нами уровни НПА позволяют говорить о том, что могут быть и уровни консолидации, когда данному виду систематизации подлежат акты различного уровня: консолидация федеральных законов, указов, приказов и т.д.

Немаловажным является и способ консолидации, когда в качестве критерия выступает предмет регулирования. В этом случае необходимо выделить такие способы, как консолидация по типу общественных

отношений (аренда, купля-продажа и т.д.), по сфере общественных отношений (медицина, имущество, образование и др.).

Итак, исследуя способы осуществления консолидации, нами была сформирована ее классификация. Для большей наглядности наши выводы представлены на схеме 1.

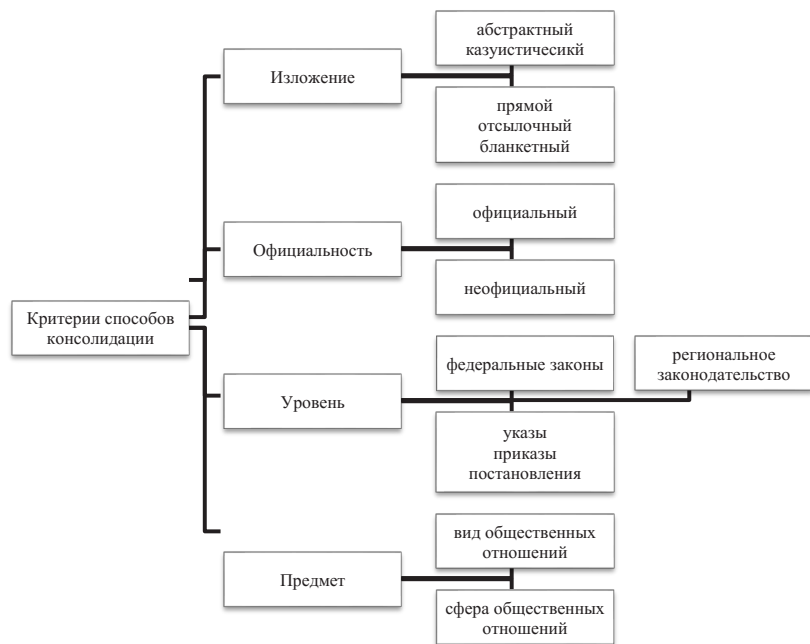


Рис. 1. Классификация способов консолидации в зависимости от критерия (основания)

Таким образом, консолидация представляет собой довольно разнообразный процесс по способам исполнения, несмотря на скудное ее определение. Поскольку в литературе классификации консолидации посвящено крайне мало исследований (в частности, выделяют только простую и сложную консолидацию [13]), приведенную схему можно использовать в качестве основы для соответствующей дифференциации.

**Список литературы:**

1. Швед, Е.Н. Средства и приемы юридической техники: проблемы определения и разграничения / Е.Н. Швед // Право.by. – 2015. – № 1 (33). – С. 35–41.

2. Иванов, С.А. Соотношение закона и подзаконного нормативного правового акта: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.А. Иванов. – М., 2001. – 183 с.

3. Карташов, В.Н. Юридическая технология или юридическая техника? Некоторые методологические аспекты исследования / В.Н. Карташов // Юридическая техника. – 2007. – № 1. – С. 16–24.

4. Жильцов, М. Особенности юридической техники при принятии норм трудового права / М. Жильцов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2011. – № 8. – С. 10–19.

5. Тихомиров, Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика / Ю.А. Тихомиров. – М.: Формула права, 2008. – 400 с.

6. Новицкий, И.Б. Источники советского гражданского права / И.Б. Новицкий. – М.: Госюриздат, 1959. – 157 с.

7. Гурвич, М.А. Судебное решение: теоретические проблемы / М.А. Гурвич. – М.: Юрид. литература, 1976. – 176 с.

8. Ершов, В.В. Признание нормативных правовых актов противоречащими Конституции РФ и федеральным законам: судебная практика / В.В. Ершов // Российская юстиция. – 2003. – № 5.

9. Боннер, А.Т. Избранные труды по гражданскому процессу / А.Т. Боннер. – СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005. – 992 с.

10. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 октября 2009 г. № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» (в ред. от 14 июня 2012 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 1 (утратил силу).

11. Булатов, Б.Б. О правовом регулировании и применении залога в уголовном судопроизводстве / Б.Б. Булатов, О.Г. Ершов // Российская юстиция. – 2012. – № 7. – С. 36–40.

12. Судебное правотворчество и судейское право: учебное пособие / М.Н. Марченко. – 2-е изд. – М.: Проспект, 2017. – 447 с.

13. Другов, Я.А. Консолидация как форма систематизации законодательства / Я.А. Другов // Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. С. И. Сулова, А. П. Ушакова. Иркутск: Иркутский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. – С. 14–18.

А. А. Дегтярева,  
соискатель кафедры  
административного и муниципального  
права Саратовской государственной  
юридической академии

A. A. Degtyareva,  
Applicant Saratov State Academy of law  
d.a.a.pnz@mail.ru

## К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

**Аннотация:** актуальность статьи связана с необходимостью обеспечения баланса интересов некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и государства, призванного предотвращать вмешательство иностранных государств, международных и зарубежных организаций во внутренние дела России. Цель статьи – рассмотреть законодательное регулирование политической деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, и сопоставить ее законодательную дефиницию с выработанными в политологической науке подходами к содержанию политической деятельности. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. Анализируя федеральное законодательство, автор пришел к выводу о том, что обеспечению баланса интересов организаций, выполняющих функции иностранного агента, и государства будет способствовать совершенствование нормативно-правовой базы посредством устранения имеющихся в ней противоречий и пробелов, затрагивающих фактические цели, объекты и формы политической деятельности иностранных агентов.

**Ключевые слова:** некоммерческие организации, иностранные агенты, политическая деятельность, административно-правовой статус, национальная безопасность.

### On the issue of legal regulation of political activities of non-profit organizations that perform the functions of a foreign agent

**Abstract:** the relevance of the article is related to the need to balance the interests of non-profit organizations that perform the functions of a foreign agent, and the state, designed to prevent interference of foreign States, international and foreign organizations in the internal Affairs of Russia. The purpose of the article is to consider the legislative regulation of political activity of non-profit organizations that perform the functions of a foreign agent, and to compare its legislative definition with the approaches developed in political science to the content of political activity. The tasks were implemented using General scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. Analyzing the Federal legislation, the author came to the conclusion that improving the legal framework by eliminating contradictions and gaps that affect the actual goals, objects and forms of political activity of foreign agents will help to ensure a balance between the interests of organizations that perform the functions of a foreign agent and the state.

**Keywords:** non-profit organizations, foreign agents, political activities, administrative and legal status, national security.

Правовое регулирование деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, в современный период приобретает немаловажное значение. С одной стороны, их существование и деятельность, отсутствие запрета на их функционирование со стороны органов государственной власти являются показателем развития демократии в государстве. Негативная реакция представителей международного сообщества на любые формы дискриминации в отношении указанных организаций, проявляемой органами публичного управления, отрицательно сказывается на имидже России как демократического государства. С другой стороны, интересы обеспечения национальной безопасности требуют принятия мер, направленных на недопущение деструктивной деятельности российских организаций, осуществляющих политическую деятельность в интересах зарубежных источников. В этих целях особенности административно-правового положения указанных организаций были определены в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 2 декабря 2019 г.) (далее – Закон об НКО) [1].

Российские некоммерческие организации (далее – НКО) наделяются особым правовым статусом НКО, выполняющих функции иностранного агента, при наличии двух определенных в законе условий. В силу п. 6 ст. 2 Закона об НКО для признания НКО иностранным агентом необходимо:

1) получение денежных средств и иного имущества от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ);

2) участие, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории РФ.

НКО может быть признана иностранным агентом в случае, когда присутствуют оба признака одновременно, т.е. должно иметь место не только финансирование, источником которого является иностранная организация, но также и участие в политической деятельности [2, с. 160]. Соответствие НКО лишь одному из данных признаков не рассматривается как достаточное основание для признания ее ино-

странным агентом [3, с. 17]. В связи с этим вызывает возражения высказываемое в литературе суждение о том, что Закон об НКО препятствует политической деятельности всех российских НКО, а не только НКО, функционирующих за счет осуществляемой из-за рубежа финансовой помощи [4, с. 69]. Кроме того, иностранное финансирование не означает запрет на осуществление политической деятельности, а всего лишь отражается на содержании административно-правового статуса НКО.

Для углубленного изучения понятия «некоммерческая организация, выполняющая функции иностранного агента» представляется необходимым обратиться к детальному анализу такого признака, как осуществление политической деятельности, поскольку его законодательное содержание не является в достаточной степени определенным и не в полной мере соответствует достижениям политологической науки.

Неопределенность содержания понятия «политическая деятельность» порождает множество вопросов и при применении соответствующих норм на практике. С точки зрения ряда политологов, политическая деятельность – термин, обозначающий вид активности, направленной на сохранение или изменение существующих политических отношений, результатом которой становится формирование их нового качества либо консервация старого [5, с. 6].

Авторы политического словаря предлагают рассматривать политическую деятельность в качестве осуществляемой в различных областях политической жизни государства и общества специфической общественной или профессиональной деятельности, направленной на решение проблем власти, властных отношений, удержание и сохранение власти, ее коренную реорганизацию или реформирование посредством реализации разнообразных методов, не исключающих применение вооруженных средств достижения политических целей [6, с. 44].

Подробно характеризуя политическую деятельность, А. А. Борисенков в итоге указывает, что ее критериями и признаками являются: 1) реализация политической власти; 2) предопределенная этой властью направленность политической деятельности, находящая выражение в осуществлении организационно-управленческих мер. Направленность политической деятельности вторична по сравнению с реализацией политической власти и следует за ключевым признаком политической деятельности, укрепляя его определяющую роль. По мнению указанного автора, в качестве основных тезисов, характеризующих политическую деятельность, выступают: 1) проявление

социальной инициативности, направленной на реализацию политической власти и осуществление организационно-управленческих мер; 2) сосредоточение распорядительных полномочий в компетенции субъектов, составляющих ограниченный перечень; 3) наличие у указанных субъектов возможности иметь политическую власть, использовать ее, принимая организационно-управленческие решения; 4) невозможность проявления политической деятельности в функционировании иных субъектов [7, с. 373–397]. Исключительная роль политической деятельности заключается в формировании политического организма, образуемого за счет симбиоза политической системы и политических отношений, что требуется для осуществления распорядительных мер [8, с. 774].

Обращает на себя внимание тот факт, что федеральное законодательство не отражает результатов политологических исследований по данному вопросу и формулирует совершенно иное определение рассматриваемого понятия в контексте регламентации деятельности НКО. При этом цели и задачи НКО, обозначенные в их уставах, не являются определяющими при решении вопроса об осуществлении ими политической деятельности. В качестве ключевых ориентиров для правоприменителя в данной сфере выступают фактические цели, объекты и формы деятельности НКО.

В первую очередь устанавливаются фактические цели НКО, а именно оказание воздействия на разработку и реализацию государственной политики, на формирование государственных и муниципальных органов, на их действия и решения. В ст. 2 Закона об НКО указаны объекты, на которые ориентирован иностранный агент и вокруг которых организована его социальная активность: основы конституционного строя РФ, законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина, государственное строительство, федеративное устройство России, суверенитет и территориальная целостность государства, внешняя политика, оборона, деятельность государственных и муниципальных органов, правопорядок, законность, безопасность государства и общества, национальное и социально-экономическое развитие, развитие политической системы.

Указанные в законе формы политической деятельности можно подразделить на основные и вторичные. Основные отражают содержательные характеристики политической деятельности и включают в себя: наблюдение за проведением выборов и референдумов, оказание воздействия на их результат, участие в деятельности политических партий, формировании избирательных комиссий и комиссий референдума; подготовка и осуществление общественных дискуссий, деба-

тов, выступлений и публичных мероприятий; оказание воздействия на функционирование государственных и муниципальных органов, побуждение их к принятию, изменению, отмене законов и иных нормативных правовых актов, открытые обращения к ним; проведение социологических исследований, включая проведение опросов общественного мнения, опубликование их результатов и иные способы формирования общественно-политических убеждений и взглядов; публичное распространение взглядов о проводимой государственными органами политике и принимаемых ими решениях.

Вторичные формы политической деятельности самостоятельного значения не имеют и направлены на повышение эффективности основных форм. К ним относится финансирование перечисленных направлений деятельности и вовлечение в нее граждан, включая несовершеннолетних. Вряд ли можно согласиться с законодателем по поводу необходимости их выделения в качестве форм политической деятельности, поскольку они не определяют ее сущность, а лишь указывают на способы усиления ее результативности. Они возможны только при наличии основных форм, поскольку при их отсутствии осуществление финансирования и вовлечение граждан не будут иметь никакой цели и направленности.

Термин «политическая деятельность» согласно Закону об НКО весьма объемён, а его значение распространяется на различные формы общественной деятельности. Указанное обстоятельство привело к тому, что, по сведениям В.К. Михайлова, под это понятие стало подводиться практически большинство мероприятий, в которых принимали участие НКО, средства которых хоть на сколько-нибудь и когда-либо пополнялись из иностранных источников, исключительно на основе субъективного восприятия правоприменителя [9, с. 25].

В литературе отмечается, что в признаки политической деятельности заложены противоречия. В первую очередь она предполагает любое участие в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях, в том числе в целях, формулируемых сообразно основам конституционного строя и не противоречащих федеральному законодательству и основным направлениям государственной политики, которые определяются документами стратегического планирования. К их числу можно отнести мероприятия, ориентированные на усовершенствование государственной политики в области обеспечения безопасности дорожного движения, включая экспертизы проектов

организации дорожного движения, общественные слушания по поводу строительства путепроводов, дорожных развязок, организуемые для повышения эффективности деятельности государственных органов в указанной сфере; мероприятия, рассчитанные на пропаганду трезвости, формирование негативного отношения в обществе к алкоголизму и направленные на оптимизацию нормативно-правового регулирования производства и оборота алкогольной продукции, усиление юридической ответственности за ее продажу несовершеннолетним, и проч. [10, с. 293].

В то же время по Закону об НКО к политической деятельности не относится деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, социального обслуживания, социальной поддержки и защиты граждан, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность.

Может показаться, что функционирование НКО в указанных сферах не должно рассматриваться в качестве политической деятельности, даже если при этом оказывается непосредственное воздействие на принятие государственными органами решений по изменению проводимой ими государственной политики, а также на формирование общественного мнения по данным направлениям. Между тем практика организации и деятельности НКО показывает, что заниматься какой-либо общественной деятельностью в перечисленных сферах общественной жизни без признания иностранным агентом невозможно. К тому же однозначные и четко изложенные дефиниции понятий «пропаганда здорового образа жизни», «деятельность в области науки, культуры, искусства» и иные в законодательстве отсутствуют. Этим обусловлена невозможность отграничения подобной деятельности от политической, следствием чего является признание правоприменителем соответствующей деятельности политической, если она связана с воздействием на принятие государственными органами решений и т.д. [10, с. 294]. Это подтверждается и сведениями, опубликованными постоянной комиссией по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, согласно которым большая часть НКО, внесенных в реестр НКО, выполняющих функции иностранного агента, занимается данными видами деятельности: наука – 6,16 %; культура – 3,08 %; здравоохранение, профилактика и пропаганда здорового

образа жизни – 18,48 %; физическая культура и спорт – 1,54 %; защита растительного и животного мира – 6,16 %; благотворительная деятельность – 6,16 % [11].

Широкий перечень форм политической деятельности, содержащийся в законе, позволяет осуществлять применение закона в отношении большого числа субъектов, всесторонне охватывая их разнообразные действия.

Таким образом, проанализировав содержание Закона об НКО, можно прийти к выводу о том, что слишком широкий подход к толкованию политической деятельности является причиной того, что огромный массив любых видов деятельности при желании может быть признан в качестве политической деятельности. Однако Президент России В.В. Путин в своих выступлениях неоднократно подчеркивал, что понятие политической деятельности не должно быть размытым, «резиновым», оно должно быть единообразно понимаемым, под это нечетко сформулированное понятие нельзя ни в коем случае «подгонять все, что нравится представителям власти, Минюста или кого угодно» [12].

Изложенными в законе направлениями деятельности НКО, охваченными термином «политическая деятельность», независимо от установленных учредительными документами целей и задач, определяется большинство проблем правоприменения, что не способствует реализации прав и законных интересов субъектов, в защите которых видят свое предназначение многие НКО.

Вряд ли целесообразно относить к указанным направлениям законодательное регулирование прав и свобод человека и гражданина в целях оказания влияния на выработку и реализацию государственной политики, что приводит к пониманию правозащитной деятельности как политической.

Следует отметить предельно широкую формулировку фактических целей политической деятельности, предполагающую любые способы воздействия НКО на функционирование публично-властных субъектов. Установление некоторых ограничений в отношении НКО, несомненно, необходимо для ограничения воздействия со стороны зарубежных стран на государственную политику России. Между тем определение в Законе об НКО фактических целей, объектов и форм политической деятельности в текущем их варианте может негативно сказаться на функционировании социально ориентированных организаций (фондов помощи детям-сиротам, инвалидам, малоимущим семьям и др.), деятельность которых в отсутствие пожертвований от иностранных источников весьма затруднительна.

А.А. Уваров небезосновательно отмечает, что техническое несовершенство соответствующих норм дает чиновникам из контролирующего государственного органа слишком большие возможности для усмотрения и свидетельствует о существенной коррупционной составляющей процедуры включения НКО в реестр иностранных агентов [13, с. 39–42]. Имеются и другие суждения по данной проблематике. Так, А.И. Василенко полагает, что имеющиеся проблемы в правореализации не являются большим препятствием в обеспечении такого уровня регулирования, который позволит придать открытость политической деятельности, что представляется необходимым в действующих общественно-политических условиях, характеризующихся неконтролируемым иностранным влиянием на Российское государство и общество [14, с. 47].

Более того, анализ положений Закона об НКО дал Ю.Б. Аверкиной основания полагать, что в нем отсутствует дискриминация в отношении НКО – иностранных агентов: законодателем устанавливается специальный правовой режим для таких организаций, потребность в котором давно назрела без установления ограничений и наложения запрета на их деятельность, но с предоставлением возможности государству осуществлять контроль над иностранным и ему подобным инвестированием [15, с. 139].

НКО являются важным элементом гражданского общества. Тем не менее обеспечение прозрачности деятельности НКО – иностранных агентов выступает мерой по защите прав граждан РФ, а значит, и прямой мерой по обеспечению национальной безопасности страны, что для сегодняшней политической обстановки представляется чрезвычайно актуальным [16, с. 62–63].

Необходимо отметить, что обеспечению баланса интересов организаций, выполняющих функции иностранного агента, и государства будет способствовать совершенствование нормативно-правовой базы посредством устранения имеющихся в ней противоречий и пробелов, затрагивающих фактические цели, объекты и формы политической деятельности. Этим, в свою очередь, будет обеспечена соответствующая коррекция административно-правового статуса НКО, выполняющей функции иностранного агента, в целом учитывающая реалии современной жизни.

#### Список литературы:

1. О некоммерческих организациях: федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 145; 2019. – № 49, ч. 5, ст. 6966.

2. Казаков, А.А. Правовое положение иностранных агентов / А.А. Казаков // Инновационное развитие. – 2017. – № 12 (17). – С. 160–163.
3. Кашин, А.А. Статус иностранного агента / А.А. Кашин // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2012. – № 21 (309). – С. 17–22.
4. Сажнов, А.Н. «Закон об иностранных агентах»: промежуточные итоги и вызовы для политической системы России / А.Н. Сажнов // Вестник Московского университета. – Сер. 12, Политические науки. – 2015. – № 4. – С. 64–70.
5. Медведев, Н.П. К вопросу о сущности понятия «политическая деятельность» / Н.П. Медведев, С.И. Чернышов // Вопросы политологии. – 2015. – № 4 (20). – С. 5–12.
6. Политологический словарь / под ред. В.Ф. Халипова. – М.: Высшая школа, 1995. – 192 с.
7. Борисенков, А.А. О критериях политической деятельности / А.А. Борисенков // Юридические исследования. – 2013. – № 4. – С. 373–397.
8. Борисенков, А.А. Политическая деятельность – исходная политическая основа / А.А. Борисенков // Политика и общество. – 2013. – № 6 (102). – С. 774–782.
9. Михайлов, В.К. Критический взгляд на позицию Конституционного Суда по условиям признания некоммерческой организации иностранным агентом / В.К. Михайлов // Право и современные государства. – 2015. – № 1. – С. 17–28.
10. Некоммерческие организации в международном и национальном праве: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой, С.В. Чиркина. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2019. – 304 с.
11. Заключение постоянной комиссии по развитию некоммерческих организаций Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека о правоприменительной практике закона об «иностранцах» // Официальный сайт Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. – URL: <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/3916/> (дата обращения: 30.01.2020).
12. Григорьева, Е. Путин об НКО: понятие «политическая деятельность» не должно быть размыто / Е. Григорьева // Российская газета. – 2015. – 1 октября.
13. Уваров, А.А. Вопросы конституционно-правового статуса общественных некоммерческих организаций / А.А. Уваров // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 9. – С. 39–42.
14. Василенко, А.И. Принятие закона «об иностранных агентах» как первый этап на пути к правовому регулированию лоббистской деятельности в России / А.И. Василенко // Вестник Пермского университета. – Серия: Юридические науки. – 2014. – Вып. 3 (25). – С. 44–58.
15. Аверкина, Ю.Б. Некоторые вопросы правового положения некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента / Ю.Б. Аверкина // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 3 (98). – С. 137–141.

16. Фантров, П.П. Некоммерческие организации и система национальной безопасности в России: роль неправительственных объединений, имеющих статус иностранного агента / П.П. Фантров // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 18 (303). – С. 58–66.

**А.А. Аристархов,**

студент Национального  
исследовательского университета  
«Высшая Школа Экономики»

**A.A. Aristarkhov,**

Student in the Faculty of Law  
National Research University  
Alexeyaristarkhov1@gmail.com

### INCOTERMS 2020: КЛЮЧЕВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

**Аннотация:** цель данного исследования заключается в определении ключевых тенденций Инкотермс 2020 и их развития. Актуальность работы состоит в том, что ее предметом является редакция правил Инкотермс, которая почти не применялась на практике. Помимо этого, правовые особенности Инкотермс в настоящее время пока крайне мало изучены, поэтому в достаточной степени не раскрыты в научной и в прикладной юридической литературе. Методологической основой служит общенаучный аналитический метод познания и вытекающие из него частно-научные методы: системно-структурный, конкретно-социологический, технико-юридический, сравнительного правоведения. Их применение позволило автору проанализировать рассматриваемый предмет во взаимосвязи и взаимозависимости составляющих его элементов, их целостности, всесторонности и объективности. Основным выводом работы является отражение всех современных тенденций в содержании правил Инкотермс.

**Ключевые слова:** Incoterms 2020, тенденции торгового оборота, Международная торговая палата, ключевые направления, визуализация права, цифровизация права, образовательное направление.

### INCOTERMS 2020: key development directions

**Abstract:** the purpose of this study is to determine the key trends in Incoterms 2020 and their development. The relevance of this work lies in the fact that its subject is the edition of the Incoterms rules, which does not apply in practice. In addition, the legal features of Incoterms are currently very little studied, so they are not sufficiently disclosed in the scientific and legal literature. The methodological basis is the general scientific analytical method of cognition and the resulting private scientific methods: system-structural, concrete-sociological, technical-legal, comparative law. Their application allowed the author to analyze the subject under consideration in the relationship and interdependence of its constituent elements, their integrity, comprehensiveness and objectivity. The main conclusion of the work is the reflection of all current trends in the content of Incoterms rules.

**Keywords:** Incoterms 2020, trends in trade turnover, international chamber of Commerce, key directions, visualization of law, digitization of law, educational direction.



С 1 января 2020 г. вступила в силу обновленная редакция правил международной торговли – Инкотермс 2020, которые были созданы Международной торговой палатой. Правила Инкотермс на сегодняшний день – это один из существенных документов, который активно применяется при составлении договоров купли-продажи как за рубежом, так и на территории нашей страны. Инкотермс 2020 выступают международным деловым стандартом, которым в настоящее время активно пользуются коммерсанты при регулировании международных торговых отношений и внутренних коммерческих операций. На протяжении ряда лет разрабатывалась новая версия, так как последняя редакция Инкотермс 2010 постепенно утрачивала свою актуальность в связи с развитием международного рынка и формированием его новых тенденций. Важно проследить, как сильно изменились правила Инкотермс 2020 в сравнении с предыдущей редакцией, выявить наиболее важные тенденции, отраженные в содержании Инкотермс 2020.

Одной из первых об Инкотермс 2020 написала О.В. Фонотова. В своей работе она отметила предпосылки и причины появления обновленной версии Инкотермс, предположила, какие изменения будут внесены в Инкотермс 2020 [1, с. 13-14]. Исследованию Инкотермс 2020 посвящена также работа К.В. Холопова, в которой он пишет об особенностях Инкотермс 2020 и об изменениях, которые были внесены в новую редакцию [2, с. 51–54].

Инкотермс 2020, а также все существующие до этого редакции – важный инструмент для регулирования международных и национальных отношений. Однако теоретики права и практикующие юристы со всего мира не могут договориться о правовой природе данного документа. Обозначенный вопрос является актуальным при составлении договоров купли-продажи, так как стороны должны понимать, на каком основании они обязаны совершать конкретные действия и требовать их исполнения от другого участника отношений.

Проблема заключается в том, что правовая природа Инкотермс по своей сути разнообразна, и это зависит от различных факторов. Во-первых, при создании Инкотермс Международная торговая палата не определила их правовую природу [3, с. 168-169]. Каждое государство имеет право по-своему трактовать правовую природу Инкотермс. Например, Испания закрепила правила Инкотермс в качестве законодательного акта, тем самым придав им большую юридическую силу. В Австрии, Франции, Германии Инкотермс по своей сути являются правовым обычаем, в Польше Инкотермс 2020 признаются в качестве торгового обычая. На территории Российской Федерации существу-

ет правовая неопределенность, поскольку законодательные органы судебной власти не могут прийти к единому мнению. Это оказывает влияние на то, как отечественные правоведы определяют правовую природу Инкотермс. Некоторые ученые считают, что Инкотермс – это обычай [4, с.172]. Другие авторы сужают сферу применения правил Инкотермс и определяют их как торговый обычай [5, с. 69-70]. Существует также мнение, что Инкотермс 2020 – это обыкновение, так как для их применения необходимо закрепление в тексте договора [6, с. 423-424]. Таким образом, на сегодняшний день теоретики права не пришли к единому мнению о том, какой правовой природой обладают правила Инкотермс.

Первое и самое важное направление в формировании международных торговых правил Инкотермс исходит из мотивов создания Международной торговой палаты. При ее учреждении в качестве основных целей деятельности были выбраны развитие международной торговли и отражение актуальной торговой практики в текстах документов, созданных данным органом. Еще в 20 в. представители Международной торговой палаты проводили исследования с целью выяснить, какие международные торговые термины можно чаще всего увидеть в договорах между контрагентами. После того как был проведен анализ этих исследований, было принято решение унифицировать все международные термины, которые были объектом изучения, с целью облегчить положение интернациональных трейдеров. Результатом проделанной работы стала первая редакция Инкотермс, в которой были закреплены следующие правила: FOB, FAS, C&F, CIF, Ex Ship и Ex Quay [7]. В дальнейшем международные торговые правила толкования торговых терминов изменялись несколько раз, в частности это происходило в 1953, 1967, 1980, 1990, 2000, 2010 г. Основной причиной преобразований служили актуальные на момент каждой из редакций изменения в сфере международной торговли, которые необходимо было закрепить и в самих правилах Инкотермс. В качестве примера рассмотрим несколько редакций. Самая первая редакция Инкотермс, появившаяся в 1936 г., регулировала торговые отношения, связанные с куплей-продажей сырьевых товаров. Исходя из этого, первые торговые термины Инкотермс должны были регламентировать условия поставки рядом с бортом судна или в момент, когда товар помещен на борт судна. Схожая ситуация сложилась с версией Инкотермс 1953 г., содержащиеся в ней правила были пересмотрены после окончания Второй мировой войны. На тот момент произошло резкое увеличение количества международных железнодорожных перевозок, вследствие чего Международная торговая палата осознала

необходимость изменения существовавших на то время норм. Для разрешения проблемы были разработаны новые торговые термины, в частности FOR, FOT, а чуть позже и FOB. В актуальной версии они отсутствуют, так как Рабочая группа Международной торговой палаты решила, что нецелесообразно создавать несколько отдельных терминов для регулирования единого вопроса по железнодорожным перевозкам. Оптимальным вариантом стало создание единого термина FCA, который по своей природе является более общим и позволяет заполнить пробел в этих правовых отношениях.

Инкотермс 2020 не стали исключением в отношении того, что назревала необходимость переработки уже существующих правил. Эти изменения были вызваны несколькими причинами. Во-первых, в 2019 г. исполнилось ровно 100 лет с момента создания Международной торговой палаты. В качестве приятного бонуса было важно преподнести измененную версию сборника правил Инкотермс, изданных данной организацией. Вторая причина состоит в том, что существует необходимость провести исправления, которые будут соответствовать актуальным условиям международной торговли. В качестве других оснований можно выделить расширение зон свободной торговли, возрастание значения электронных коммуникаций в предпринимательских сделках, изменения в транспортной практике и многие другие. В качестве примера можно привести поправки относительно торгового термина FCA, по которому стороны могут договориться, что теперь покупатель имеет право указать условия перевозчику выдать продавцу за счет покупателя торговый документ о том, что товары были загружены, если в договоре была оговорена подобная ситуация, то продавец обязан предоставить документы о сделке покупателю [8]. Важно отметить изменения в уровнях минимального уровня страхования в таких торговых терминах, как CIF и CIP. Изначально для них был предусмотрен единый стандартный минимальный уровень страхования, но с 1 января 2020 г. эти положения изменились, теперь стороны между собой должны уточнить это, чтобы в дальнейшем не возникло судебных споров [2, с. 11-12]. Подобные реформы представляются оправданными, потому что данные торговые термины имеют некоторые отличия, для их применения необходимо закрепить соответствующий уровень минимального страхования [9].

В числе других ключевых направлений можно отметить расширение количества государств, непосредственно вовлеченных в процесс подготовки правил Инкотермс и их дальнейшего использования. Ярким примером служит число представителей различных стран, которые были включены в Рабочую группу Международной торговой палаты и стали

непосредственными участниками обсуждения новой версии Инкотермс. Кроме основных участников на собрании впервые присутствовали эксперты в области торгового права из Китая и Австралии. Прежде всего это связано с тем, что Международная торговая палата пытается расширить свою сферу влияния на международное сообщество и таким образом включить в свой состав как можно больше других государств с разных континентов. Китай был выбран в качестве такового, так как является одним из крупнейших и ярких представителей не только азиатского, но и международного рынка в целом [10]. Соответственно, это приведет к тому, что некоторые крупнейшие азиатские компании, в частности Alibaba Group, Xiaomi, Bright Food, смогут также применять обновленную версию правил Инкотермс, что значительно упростит ведение бизнеса как им, так и их внешнеторговым контрагентам. Второй возможной причиной присоединения Китайской Народной Республики к составу данного международного органа может быть попытка улучшить отношения между КНР и США, так как в последнее время между этими странами развивались политические конфликты, сказывающиеся на экономических отношениях негативным образом [11]. Включение эксперта в области торгового права из Австралии подчеркивает тот факт, что Международной торговой палате важно, чтобы как можно большее число государств было интегрировано в систему стран, применяющих Инкотермс 2020 и признающих их в качестве источника права.

Третье немаловажное направление, которым занимается Международная торговая палата, – унификация правил, содержащихся в сборнике Инкотермс. В данной сфере Международная торговая палата работает с тех пор, как только была образована. Некоторые государства используют правила внешнеторговой деятельности, отличные от норм, которые закреплены в сборнике международных правил. Международная торговая палата решает данную задачу разными способами, в частности путем увеличения членов Рабочей группы по разработке правил Инкотермс и соответственно упрощения самих правил для дальнейшего восприятия. В качестве примера можно привести ситуацию с Соединенными Штатами Америки, где до середины 2000-х гг. в сфере международной торговли применялись положения, включенные в текст Единообразного торгового кодекса Соединенных Штатов Америки, которые явно противоречили положениям правил толкования международных торговых терминов Инкотермс [12, с. 34]. Преодолеть проблему удалось при участии американских экспертов в области торгового права на собраниях Рабочей группы Международной торговой палаты. Подобная ситуация существует и в Китае, поскольку китайские нормы по регули-

рованию внешнеэкономической деятельности несколько отличались от последней редакции на момент создания, поэтому для разрешения данной проблемы были приглашен специалист из Китайской Народной Республики. Как известно, унификация – это приведение системы к единой форме, иногда этого можно достигнуть и путем изменения содержания таким образом, чтобы оно становилось более легким для восприятия участниками международной торговли. Члены Рабочей группы стараются учесть и этот аспект при разработке новых правил Инкотермс. Это подтверждают и ранее существовавшие варианты сборников международных правил толкования торговых терминов, в частности версия Инкотермс 1990. В ней впервые появился торговый термин FCA, заменивший ранее существовавшие FOB, FOR, FOT, которые регулировали каждый отдельный вид международной перевозки [13]. Изначально эксперимент воспринимался неоднозначно, так как многим предпринимателям казалось, что он не оправдывает обещаний и надежд, в итоге в той редакции термин стал одним из самых популярных и ключевых. Последняя редакция не стала исключением: произошло изменение термина DAT на DPU. Подобная замена была произведена с целью подчеркнуть, что на сегодняшний день местом назначения по условиям договора может быть признан не только терминал, но и любая другая территория. Упрощение в правилах Инкотермс 2020 явно прослеживается и в другом: в самом тексте сборника содержится отдельная глава, посвященная необходимому использованию данных правил. В ней описывается, что является предметом Инкотермс, как правильно выбирать необходимую редакцию Инкотермс и соответствующим образом закреплять ее в положениях договора. Тем самым Международная торговая палата осознает, насколько важно для представителей бизнеса понимать суть любого торгового термина, закрепленного в Инкотермс, поэтому излишняя трактовка каждого понятия необходима, чтобы избежать споров между контрагентами.

Четвертым направлением, которое можно увидеть в содержании Международных правил толкования торговых терминов, является визуализация права, производимая Международной торговой палатой. В последних редакциях появились схематические изображения того, в какой момент происходит переход рисков и обязательств от одной стороны к другой. Это сделано для того, чтобы упростить понимание международной перевозки товаров, чтобы каждая сторона осознавала, где начинаются и заканчиваются ее обязанности, каким образом она может осуществить доставку товара до места назначения, и многое другое. Можно надеяться, что и в дальнейшем Международная тор-

говая палата будет развиваться в данном направлении, тем самым помогая представителям бизнеса сконцентрироваться на максимизации прибыли в их производстве. На сайте Международной торговой палаты всегда есть и другие полезные визуальные материалы, например, буклеты, презентации, в которых содержится информация о насущных проблемах применения Инкотермс и как необходимо разрешать эти спорные ситуации.

В качестве пятого направления можно выделить образовательное направление, которое организует Международная торговая палата. Представители Международной торговой палаты стремятся поделиться своим опытом и знаниями со всеми, кто знаком с правилами Инкотермс, с целью увеличить эффективность применения международных правил. Для этого выпускаются отдельные книги с обновленной редакцией Инкотермс на двух языках, французском и английском, кроме того, публикуется официальный перевод на русском языке. Международная торговая палата организует семинары и тренинги по всему миру, посвященные применению правил Инкотермс. Даты проведения занятий всегда можно найти на сайте Международной торговой палаты. Чаще всего такие встречи носят закрытый характер, потому что предназначены для целевой аудитории, а именно для бизнесменов и организаций, которые активно пользуются торговыми терминами Инкотермс. В таком случае более логичным кажется предоставить возможность посещать данные мероприятия большему количеству людей, например, студентам юридических факультетов, чтобы они могли узнать как можно больше о практической стороне использования правил Инкотермс. Для обучающихся это будет полезным опытом, так как они в дальнейшем смогут применять эти знания не только на занятиях в университете, но и на своем рабочем месте, когда будет необходимо разрешить правовые проблемы, связанные с Инкотермс. Нельзя не отметить, что большая часть подобных образовательных мероприятий проводится на территории разных европейских государств, а также стран, находящихся на территории Северной Америки и Азии, но не в России, однако и в нашей стране коммерсанты часто применяют правила Инкотермс в торговых отношениях. Единственная встреча состоялась 21 января 2020 г. в Москве, на которой обсуждались изменения в Инкотермс 2020, перспективы применения Инкотермс 2020 в международной деловой практике и в российском торговом обороте [14]. Хочется верить, что и в дальнейшем будут организовываться подобные встречи для обучения международных коммерсантов практикам Инкотермс.

И последнее направление, которое активно продвигают представители Международной торговой палаты, – цифровизация Инкотермс. Для более удобного изучения было разработано приложение для мобильных устройств Инкотермс 2020, в котором все бизнесмены и организации могут найти необходимую информацию про Международные правила толкования торговых терминов. В качестве доступного функционала имеется следующее: возможность увидеть торговые термины Инкотермс и посмотреть их краткое описание в виде текста, изображений и схем; узнать немного больше об истории создания Международной торговой палаты, а также о самом сборнике правил Инкотермс, о всех его редакциях и изменениях, которые происходили в данных версиях; получить информацию о предстоящих тренингах и их месте проведения, а также иметь возможность записаться на онлайн-тренинги; рассылка новостей, связанных с Инкотермс 2020; прослушивание аудиоподкастов с мнением членов Рабочей группы Международной торговой палаты о положениях Инкотермс 2020; возможность приобрести электронные и печатные версии Инкотермс 2020, а также комментарии к данному сборнику, информацию о судебной практике, связанной с применением торговых терминов Инкотермс и многое другое. Количество существующих опций представляется достаточным, что несомненно радует, но у данного предложения существуют и определенные минусы. Во-первых, в приложении отсутствует русский язык, хотя на территории Российской Федерации активно используются правила Инкотермс. Добавление русского языка в качестве основного будет хорошим дополнением. Для сравнения Международная торговая палата предлагает для продажи сборники Инкотермс, переведенные на русский язык, почему бы в таком случае не сделать подобное и для мобильного приложения. Во-вторых, приложение недостаточно оптимизировано, работает не всегда корректно, что вызывает определенные трудности при ознакомлении со всеми возможностями данного сервиса. В-третьих, в приложении изначально предоставляется весь доступный контент, однако для более детального изучения торговых терминов Инкотермс и условий их применения, необходимо приобрести электронную или печатную версию, в самом приложении содержатся только схематические изображения, где указаны моменты перехода рисков и обязательств от одной стороны к другой, транспорт, который можно использовать при перевозках товаров. Покупка Инкотермс 2020 не будет затратной для юридических лиц, однако для физических лиц цена представляется достаточно высокой. И это происходит на фоне активного привлечения физических лиц к применению Инкотермс 2020.

Подводя итоги исследования, нельзя не отметить работу Международной торговой палаты в целом. Члены Международной торговой палаты стремятся к тому, чтобы как можно больше участников внешнеэкономической деятельности и национального торгового оборота применяли правила Инкотермс в отношениях купли-продажи. Данные действия можно рассматривать только положительно, так как Международная торговая палата выполняет свою главную цель – отражать актуальное развитие международной торговой практики в своих документах, и она делает это разными способами, в том числе с помощью визуализации и цифровизации права. Тенденции, которые закреплены в самих правилах Инкотермс, отражают актуальную действительность, которая существует на сегодняшний день в международном торговом обороте. Помимо этого, они соответствуют тем трендам, которые сегодня можно встретить в области права.

#### Список литературы:

1. Фонотова, О.В. На пути к Инкотермс 2020 / О.В. Фонотова // Международное публичное и частное право. – 2017. – № 5. – С. 12–16.
2. Холопов, К.В. Инкотермс 2020: основные изменения заключения и исполнения договоров международной купли-продажи товаров / К.В. Холопов // Российский внешнеэкономический вестник. – 2020. – № 1. – С. 8–16.
3. Тонкова, Г.П. Правовая природа и значение Инкотермс для регулирования предпринимательских правоотношений / Г.П. Тонкова, А.С. Федорященко // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2013. – № 9 (152). – С. 167–173.
4. Богуславский, М.М. Международное частное право: учебник. 7-е изд. / М.М. Богуславский. – М.: Юр. Норма: ИНФРА-М, 2016. – 784 с.
5. Вилкова, Н.Г. Торговые обычаи в практике МКАС при ТПП РФ // Актуальные вопросы международного коммерческого арбитража: к 70-летию Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате Российской Федерации: сб. ст. / Н.Г. Вилкова. – М.: Спарк, 2002. – С. 68–73.
6. Миклашевская, Н.И. Классификация обычаев делового оборота / Н.И. Миклашевская // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Екатеринбург: УрО РАН, 2004. – Вып. 4. – С. 420–431.
7. Incoterms rules history. – URL: <https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-rules-history/> (дата обращения: 14.05.2020).
8. Обзор Инкотермс 2020. – URL: [https://zakon.ru/blog/2020/01/27/obzor\\_inkotermis\\_2020](https://zakon.ru/blog/2020/01/27/obzor_inkotermis_2020) (дата обращения: 13.05.2020).
9. Инкотермс 2020: как изменятся правила поставки товаров? – URL: [https://zakon.ru/blog/2020/2/21/inkotermis\\_2020\\_kak\\_izmenyatsya\\_pravila\\_postavki\\_tovarov](https://zakon.ru/blog/2020/2/21/inkotermis_2020_kak_izmenyatsya_pravila_postavki_tovarov) (дата обращения: 01.04.2020).

10. Внешняя экономика Китая продолжает оставаться стабилизатором мировой экономики. – URL: <https://rg.ru/2019/10/14/vneshniaia-ekonomika-kitaia-prodolzhaet-ostavatsia-stabilizatorom-mirovoj-ekonomiki.html> (дата обращения: 01.04.2020)

11. Темпы роста экономики Китая упали до минимума почти за 30 лет. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/18/10/2019/5da998fd9a7947940c5a7562> (дата обращения: 16.05.2020).

12. Литаврина, С.А. Единообразный торговый кодекс США: история создания и роль в правовой системе США: дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Литаврина. – М., 2009. – 197 с.

13. Международные правила толкования торговых терминов «Инкотермс 1990» (утратили силу в связи с введением в действие с 1 января 2000 года «Инкотермс 2000» (МТП N 560). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/8000123> (дата обращения: 13.05.2020).

14. Incoterms® 2020: что нужно знать о новой редакции правил? – URL: <http://www.iccwbo.ru/meropriyatiya/2019/seminar-incoterms-2020/> (дата обращения: 14.05.2020).

**В.Н. Батова,**

аспирант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии

**V.N. Batova,**

Postgraduate student of the Department of administrative and municipal law of the Saratov state law Academy [batova.b.n@yandex.ru](mailto:batova.b.n@yandex.ru)

### ДИСБАЛАНС ВЕТЕРИНАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Аннотация:** реализация национальных проектов Российской Федерации в агропромышленном комплексе играет ключевую роль в обеспечении продовольственной безопасности. Одним из факторов, замедляющих устойчивое развитие АПК, является несовершенство ветеринарного законодательства. В современных условиях одной из актуальнейших задач, решение которых необходимо для обеспечения эпизоотического и ветеринарно-санитарного благополучия территории нашей страны, становится совершенствование административно-правового регулирования ветеринарной деятельности. Ветеринарное законодательство РФ представлено обширным количеством нормативных правовых актов, различающихся по своей юридической силе и нередко противоречащих друг другу. В подобной ситуации возникновение законодательного дисбаланса в сфере административно-правового регулирования ветеринарной деятельности является неизбежным. В статье охарактеризованы конкретные формы проявления дисбаланса, выделены общие направления его преодоления, такие как обеспечение отраслевой чистоты образующих данную отрасль законодательства институтов и консолидация норм, по сути относящихся к ветеринарной деятельности и регламентируемых правовыми актами иной отраслевой принадлежности, с нормами ветеринарного

законодательства. Важную роль в плане устранения законодательного дисбаланса в сфере регулирования ветеринарной деятельности следует также отнести корректировке базового закона – закона о ветеринарии. Устранение выявленных в ходе исследования замечаний по ряду позиций представляет собой вполне логичный подход к разработке правовых актов, что будет способствовать преодолению дисбаланса в ветеринарном законодательстве.

**Ключевые слова:** ветеринарное законодательство, законодательный дисбаланс, продукция животноводства, ветеринарная безопасность.

### The imbalance of the veterinary legislation: questions of theory and practice

**Abstract:** implementation of national projects of the Russian Federation in the agro-industrial complex plays a key role in ensuring food security. One of the factors that slow down the sustainable development of agriculture is the imperfection of veterinary legislation. In modern conditions, one of the most urgent tasks, the solution of which is necessary to ensure the epizootic and veterinary-sanitary well-being of the territory of our country is the improvement of administrative and legal regulation of veterinary activities. Veterinary legislation of the Russian Federation is represented by an extensive number of legal acts that differ in their legal force, but often contradict each other. In such a situation, the emergence of a legislative imbalance in the field of administrative and legal regulation of veterinary activities is inevitable. The article describes specific forms of manifestation of the imbalance of veterinary legislation. The General directions of overcoming the imbalance of veterinary legislation are also highlighted, such as ensuring the sectoral purity of the institutions forming this branch of legislation and consolidating the norms that are essentially related to veterinary activities and regulated by legal acts of other branches with the norms of veterinary legislation. Also, an important role in eliminating the legislative imbalance in the field of veterinary regulation should be assigned to the adjustment of the basic law – the law on veterinary medicine. The elimination of the comments identified in the course of the study on a number of items is a logical approach to the development of legal acts, which will help to eliminate the imbalance of veterinary legislation.

**Keywords:** veterinary legislation, legislative imbalance, animal products, veterinary safety.

Производство продукции животноводства играет ключевую роль в обеспечении продовольственной безопасности РФ, выступая в качестве одного из ключевых индикаторов благополучия нации. Реализация национальных проектов в сфере агропромышленного комплекса в значительной степени зависит от эффективной организации государственной ветеринарной службы [1, с. 139].

Одним из факторов, замедляющих устойчивое развитие АПК, является несовершенство ветеринарного законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях. В современных условиях одной из актуальнейших задач, решение которых необходимо для обеспечения эпизоотического и ветеринарно-санитарного благопо-

лучия территории нашей станы, становится совершенствование административно-правового регулирования ветеринарной деятельности.

Ветеринарное законодательство РФ представлено огромным количеством нормативных правовых актов, различающихся между собой по уровню и юридической силе и нередко содержащих явные противоречия. В подобной ситуации возникновение законодательного дисбаланса в сфере административно-правового регулирования ветеринарной деятельности является практически неизбежным.

Основным законодательным актом, регулирующим ветеринарную деятельность в Российской Федерации, является Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» [2] (далее – Закон о ветеринарии).

Кроме того, существует множество подзаконных нормативных документов, содержащих правовой регламент осуществления ветеринарной деятельности на территории России. К ним относятся ветеринарные и ветеринарно-санитарные правила, Технические и Административные регламенты.

Системный дисбаланс пронизывает все важнейшие уровни и системные связи ветеринарного законодательства. Такой тип дисбаланса является наиболее опасным для функционирования общественных отношений в области ветеринарии, т.к. разбалансирует отдельные подсистемы ветеринарного законодательства и характеризуется непропорциональностью развития административно-правового регулирования.

Отраслевой законодательный дисбаланс влечет за собой нарушения внутри совокупности нормативных правовых актов, содержит противоречия между конкретными нормами права [3, с. 10]. Такие нарушения в полной мере присущи законодательству, содержащему правовую регламентацию общественных отношений в сфере ветеринарной деятельности.

Если рассматривать законодательный дисбаланс в сфере ветеринарии как условно «низший» уровень горизонтального дисбаланса, следует отметить, что выявить универсальную причину его возникновения практически невозможно. Данное обстоятельство обусловлено совокупностью ряда факторов, каждый из которых в отдельной ситуации выступает основополагающим. Из этого следует, что методы устранения дисбаланса ветеринарного законодательства должны быть подобраны в зависимости от его разновидности.

Далее обратимся к конкретным формам проявления дисбаланса ветеринарного законодательства.

1. Несмотря на то, что более 10 лет назад Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2009 г. № 761 «Об обеспечении гар-

монизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами» [4] регламентировалось, что «...правовые акты, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования, ветеринарно-санитарные и фитосанитарные меры, подлежат экспертизе на предмет их соответствия стандартам, рекомендациям и другим документам международных организаций», Закон о ветеринарии содержит единственную ссылку на международные договоры РФ относительно деятельности, связанной с порядком оформления ветеринарных сопроводительных документов.

2. Законом о ветеринарии следует предусмотреть мероприятия, касающиеся деятельности сельхозпроизводителей, занятых производством и реализацией продукции животноводства. В той экономической ситуации, в которой на сегодняшний момент находится наша страна, необходимо провести оценку влияния Закона о ветеринарии на ряд макро- и микроэкономических показателей (динамика издержек производства и обращения, объем выпускаемой товарной продукции, методы ценообразования и др.).

Тем не менее, Законом о ветеринарии не учтены положения, которые содержатся в ряде государственных программ и Стратегий РФ. В частности, это касается Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 993-р [5], Стратегии устойчивого развития сельских территорий до 2030 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р [6], Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в сфере производства продукции животноводства, утвержденной Указом Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 [7].

Существует ряд противоречий норм Закона о ветеринарии с данными нормативными документами в области производства и реализации продукции животноводства, развития малых и средних форм хозяйствования организаций, виды экономической деятельности которых связаны с животноводством.

3. Закону о ветеринарии противоречит Распоряжение Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР и/или по признанию указанных актов не действующими на территории Российской Федерации» [8]. Это касается того факта, что в настоящее время действует огромное количество нормативных правовых актов в сфере ветеринарии, принятых еще в СССР (в частности, ряд ветеринарных и ветеринарно-са-

нитарных правил). Аналогичных норм, принятых в период существования РФ, не существует. Несмотря на то, что эти акты были приняты в другом государстве и при другой экономической и политической ситуации, их действие никто не отменял, со времени их принятия у законодателя не было никаких попыток их актуализации или внесения в них изменений, соответствующих современным условиям.

За нарушение требований этих правил Россельхознадзор привлекает нарушителей к административной ответственности по ст. 10.6, 10.7, 10.8 КоАП РФ. Однако ст. 2 ФЗ «О ветеринарии» гласит, что ветеринарное законодательство представлено Законом о ветеринарии и нормативными правовыми актами, которые принимаются в соответствии с этим Законом. То есть в Законе о ветеринарии советские правила не приведены в качестве источников ветеринарного законодательства. Таким образом, является спорным вопрос о законности привлечения к административной ответственности за нарушения правил, априори не входящих в ветеринарное законодательство РФ.

Безусловно, Российская Федерация юридически является правопреемником бывшего СССР, и частично большая часть правил была перенесена из законодательства СССР. Проблема в том, что в период интенсивного реформирования АПК во многих службах появилась двойкость по некоторым вопросам, были приняты новые НПА и при этом не отменены старые. Это привело к тому, что принятые нормативные правовые акты и старые правила в большинстве своем перестали соответствовать друг другу. Результатом явилось то, что Министерству юстиции РФ добавилась дополнительная работа, заключающаяся в отмене ранее действующих НПА, причем отменять их приходилось списками по тысяче штук.

Дело в том, что НПА, принятые во времена СССР, устарели морально, они не соответствуют современной действительности, не учитывают современную экономическую, санитарно-эпидемиологическую, политическую ситуации, в некоторых случаях их применение или нецелесообразно с учетом сегодняшнего времени, или затруднено, а часто даже и невозможно.

4. Закон о ветеринарии не регламентирует процесс обращения с биологическими отходами различных классов опасности, не учитывает при этом положений Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (далее – Закон об отходах) [9]. Кроме того, сам Закон об отходах не содержит четких положений, касающихся процесса обращения, перемещения, транспортировки, утилизации данного вида отходов.

Отсутствие четкой правовой регламентации в обозначенной области снижает уровень биологической и ветеринарной безопасности в нашей стране. В указанные законодательные акты должны быть внесены нормы, касающиеся данной сферы деятельности.

5. Законом о ветеринарии наряду с применением лекарственных препаратов для борьбы с заболеваниями, общими для человека и животных, не предусмотрено обращение дезинфицирующих средств, при использовании которых ликвидируются последствия вспышек заразных заболеваний. При этом законодательство не регламентирует привлечение к данной деятельности специалистов государственных ветеринарных служб. Таким образом, предприятиями самостоятельно производятся препараты, не прошедшие соответствующих испытаний, дезинфицирующие качества которых нередко вызывают сомнения.

Данное обстоятельство потенциально провоцирует дальнейшие вспышки заразных заболеваний, тем самым представляя угрозу ветеринарной безопасности. Исходя из вышеизложенного, в текст Закона о ветеринарии или в подзаконные правовые акты вполне целесообразно включить в перечень лекарственных препаратов дезинфицирующие средства санитарной защиты.

Таким образом, устранение вышеуказанных замечаний по ряду позиций представляет собой вполне логичный подход к разработке правовых актов, что будет способствовать нивелированию дисбаланса ветеринарного законодательства.

В условиях, когда дисбаланс ветеринарного законодательства является уже реальностью, а не потенциальной угрозой, представляется целесообразным и обоснованным выделить следующие общие направления его преодоления:

1) обеспечение отраслевой чистоты образующих данную отрасль законодательства институтов;

2) консолидация норм, по сути относящихся к ветеринарной деятельности и регламентируемых правовыми актами иной отраслевой принадлежности, с нормами ветеринарного законодательства.

Важное значение для устранения законодательного дисбаланса в сфере регулирования ветеринарной деятельности следует придать корректировке базового закона – закона о ветеринарии, выступающего центром интеграции, каркасом административно-правовой регламентации общественных отношений в сфере ветеринарии, образующего правовой фундамент системы ветеринарного законодательства. Он должен отражать своеобразие законодательства в сфере ветеринарной деятельности, формирующего единую концепцию, особые принципы в области общественных отношений, регулируемых им.

---

### Список литературы:

1. Заводчиков, Н.Д. Исследование факторов экономической эффективности государственной ветеринарной службы Оренбургской области / Н.Д. Заводчиков, С.В. Хабарова // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – № 4. – С. 139–142.
  2. О ветеринарии: закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 24, ст. 857; 2019. – № 52, ст. 7765.
  3. Белоусов, С.А. Внутриотраслевой законодательный дисбаланс: понятие, причины и пути устранения / С.А. Белоусов // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. – № 1 (25). – С. 10–14.
  4. Об обеспечении гармонизации российских санитарно-эпидемиологических требований, ветеринарно-санитарных и фитосанитарных мер с международными стандартами: постановление Правительства РФ от 28 сентября 2009 г. № 761 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 40 (ч. 2), ст. 4698.
  5. Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 12 апреля 2020 г. № 993-р.
  6. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий до 2030 года: распоряжение Правительства РФ от 2 февраля 2015 г. № 151-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 6, ст. 1014.
  7. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 20 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 4, ст. 345.
  8. Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР и/или по признанию указанных актов не действующими на территории Российской Федерации: распоряжение Президента РФ от 18 марта 2011 г. № 158-рп // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 12, ст. 1627.
  9. Об отходах производства и потребления: федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26, ст. 3009; 2020. – № 77.
-