

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

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*

4 (86) • 2021

САРАТОВ • МОСКВА

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 по специальностям:

12.00.01 – Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве (юридические науки);

12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки);

12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право (юридические науки);

12.00.04 – Финансовое право; налоговое право; бюджетное право (юридические науки);

12.00.05 – Трудовое право; право социального обеспечения (юридические науки);

12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право (юридические науки);

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право (юридические науки);

12.00.09 – Уголовный процесс (юридические науки);

12.00.10 – Международное право; Европейское право (юридические науки);

12.00.12 – Криминалистика; судебно-экспертная деятельность; оперативно-розыскная деятельность (юридические науки);

12.00.13 – Информационное право (юридические науки);

12.00.14 – Административное право; административный процесс (юридические науки);

12.00.15 – Гражданский процесс; арбитражный процесс (юридические науки).

Редакционная коллегия:

А.Ю. Соколов (главный редактор), д.ю.н., профессор; *С.Ю. Королёв* (заместитель главного редактора), к.ю.н., доцент; *Б.Г. Дубровин* (ответственный секретарь); *А.П. Анисимов*, д.ю.н., профессор; *Е.Н. Абанина*, к.ю.н., доцент; *С.Ф. Афанасьев*, д.ю.н., профессор; *М.Т. Аширбекова*, д.ю.н., доцент; *А.Л. Благодир*, д.ю.н., доцент; *Е.Г. Беликов*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Блинов*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Варьгин*, д.ю.н., профессор; *А.А. Волос*, к.ю.н.; *С.В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А.А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В.В. Еремьян*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Иванов*, к.ю.н., доцент; *О.В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *Е.В. Кобзева*, к.ю.н., доцент; *Н.Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *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; *О.В. Лазарева*, к.ю.н., доцент; *О.А. Лакаев*, к.ю.н.; *Д.А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *С.А. Макаров*, к.ю.н., *Н.И. Малыгина*, д.ю.н., доцент; *Н.С. Манова*, д.ю.н., профессор; *В.В. Нырков*, к.ю.н., доцент; *Е.В. Pokachalova*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Полякова*, д.ю.н., профессор; *Б.Т. Разгильдиев*, д.ю.н., профессор; *М.Б. Разгильдиева*, д.ю.н., доцент; *О.Ю. Ситкова*, к.ю.н., доцент; *Г.С. Скачкова*, д.ю.н., профессор; *Т.А. Смагина*, к.ю.н., доцент; *О.Л. Soldatkina*, к.ю.н., доцент; *Т.В. Соловьёва*, д.ю.н., доцент; *Ю.В. Сорочкина*, к.ю.н., доцент; *С.Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Н.И. Сухова*, к.ю.н., доцент; *Л.К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *Е.В. Типикина*, к.ю.н., доцент; *В.В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А.Е. Федонин*, д.ю.н., доцент; *В.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *Д.С. Хижняк*, д.ю.н., доцент; *И.В. Шестерякова*, д.ю.н., профессор; *С.Е. Чаннов*, д.ю.н., профессор; *Е.Ю. Чмыhalo*, к.ю.н., доцент.

Редакционный совет:

А.И. Абдуллин – д.ю.н., профессор; *С.Н. Бабурин* – д.ю.н., профессор; *Д.К. Бекяшев* – д.ю.н., профессор; *С.А. Белоусов* – д.ю.н., профессор; *Е.С. Болтанова* – д.ю.н., доцент; *Е.В. Ваевлин*, д.ю.н., профессор; *Д.Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г.А. Василевич*, д.ю.н., профессор (Республика Беларусь); *Е.В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н.А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *А.В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В.Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А.Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *И.В. Максимов*, д.ю.н., профессор; *А.В. Мартынов*, д.ю.н., профессор; *С.Ю. Морозов*, д.ю.н., профессор; *Б.В. Россинский*, д.ю.н., профессор; *В.А. Рудковский*, д.ю.н., профессор; *А.Н. Савенков*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *Д.А. Смирнов*, д.ю.н., профессор; *А.Ю. Соколов* – д.ю.н., профессор; *Ю.Н. Стариков*, д.ю.н., профессор; *Т.В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л.Г. Шапино*, д.ю.н., профессор; *О.А. Ястребов*, д.ю.н., д.э.н., профессор.

Editorial board:

A.Yu. Sokolov (editor-in-chief), Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Korolev* (deputy editor-in-chief), Candidate of Law, Associate professor; *B.G. Dubrovin* (executive secretary); *A.P. Anisimov*, Doctor of Law, Professor; *E.N. Abanina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.F. Afanasev*, Doctor of Law, Professor; *M.T. Ashirbekova*, Doctor of Law, Associate professor; *A.L. Blagodir*, Doctor of Law, Associate professor; *E.G. Belikov*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Blinov*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Varygin*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Volos*, Candidate of Law; *S.V. Voroshilova*, Doctor of Law, Professor; *A.A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Ivanov*, Candidate of Law, Associate professor; *O.V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Kobzeva*, Candidate of Law, Associate professor; *N.N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *A.V. Kolesnikov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G.N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I.N. Konovalev*, Doctor of History, Professor; *O.V. Lazareva*, Candidate of Law, Associate professor; *O.A. Lakaev*, Candidate of Law; *D.A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Makarov*, Candidate of Law; *N.I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N.S. Manova*, Doctor of Law, Professor; *V.V. Nyrkov*, Candidate of Law, Associate professor; *E.V. Pokachalova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Polyakova*, Doctor of Law, Professor; *B.T. Razgildiev*, Doctor of Law, Professor; *M.B. Razgildieva*, Doctor of Law, Associate professor; *O.Yu. Sitkova*, Candidate of Law, Associate professor; *G.S. Skachkova*, Doctor of Law, Professor; *T.A. Smagina*, Candidate of Law, Associate professor; *O.L. Soldatkina*, Candidate of Law, Associate professor; *T.A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *Yu.V. Sorochina*, Candidate of Law, Associate professor; *S.Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *N.I. Suhova*, Candidate of Law, Associate professor; *L.K. Tereschchenko*, Doctor of Law, Associate professor; *L.A. Timofeev*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Tipikina*, Candidate of Law, Associate professor; *V.V. Ustyukova*, Doctor of Law, Professor; *A.E. Fedyunin*, Doctor of Law, Associate professor; *V.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *D.S. Khizhnyak*, Doctor of Law, Associate professor; *I.V. Shesteryakova*, Doctor of Law, Professor; *S.E. Channov*, Doctor of Law, Professor, *E.Yu. Chmyhalo*, Candidate of Law, Associate professor.

Editorial council:

A.I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S.N. Baburin*, Doctor of Law, Professor, *D.K. Bekyashev*, Doctor of Law, Professor; *S.A. Belousov*, Doctor of Law, Professor; *E.S. Boltanova*, Doctor of Law, Associate professor; *E.V. Vavilin*, Doctor of Law, Professor; *D.H. Valeev*, Doctor of Law, Professor; *G.A. Vasilevich*, Doctor of Law, Professor; *E.V. Vinogradova*, Doctor of Law, Professor; *N.A. Vlasenko*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Gabov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *V.G. Golubtsov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A.G. Litsitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *I.V. Maksimov*, Doctor of Law, Professor; *A.V. Martynov*, Doctor of Law, Professor; *S.Yu. Morozov*, Doctor of Law, Professor; *B.V. Rossinsky*, Doctor of Law, Professor; *V.A. Rudkovsky*, Doctor of Law, Professor; *A.N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D.A. Sмирнов*, Doctor of Law, Professor; *A.Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu.N. Starikov*, Doctor of Law, Professor; *T.V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L.G. Shapiro*, Doctor of Law, Professor; *O.A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

- Соколов А.Ю., Солдаткина О.Л. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика в сфере цифровой трансформации государственного управления (на примере процесса перехода к реестровой модели) 12
- Афиногенов Д.А., Виноградова Е.В., Полякова Т.А. (Москва, ИГП РАН)*
Развитие государственной политики в области стратегического планирования в Российской Федерации: публично-правовые и научно-методологические проблемы и приоритеты. 23
- Белоусов С.А. (Саратов, СГЮА)*
Принцип соразмерности и баланс интересов в системе российского законодательства: общетеоретический ракурс рассмотрения проблемы 38
- Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)*
Правовая политика в сфере повышения качества расследования транснациональных преступлений 43
- Сергеенко Ю.С. (Саратов, СГЮА)*
Современная правовая политика государства в сфере защиты прав педагогических работников 53

II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

- Ситкова О.Ю. (Саратов, СГЮА)*
Механизмы регулирования информационного потребления в странах Европейского союза в целях обеспечения кибербезопасности детей 58

III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Сапега В.А. (Нижний Новгород, Нижегородский областной суд)*
Объект перевозки как видообразующий признак классификации договоров транспортной экспедиции 69
- Мельникова В.А., Первышов Е.А. (Ставрополь, СКФУ)*
Краудфандинг как форма коллективного инвестирования: финансово-правовые аспекты. 79
- Дементьев В.В., Лапин Е.С. (Саратов, СГЮА)*
Следственный осмотр как начало экспертного исследования. 86
-

Абрамова С.Р. (Саратов, СГЮА)	Отдельные обстоятельства, подлежащие доказыванию и установлению по уголовным делам о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей	92
Шапиро Л.Г. (Саратов, СГЮА)	Особенности предварительной проверки первичной информации о преступлениях, связанных с посягательствами на объекты культурного наследия народов Российской Федерации	99
Сорокина Ю.В. (Саратов, СГЮА)	О некоторых проблемах разграничения понятий государственного надзора и контроля в процессе реформирования экологического законодательства	107
Азаренков С.В. (Саратов, СГЮА)	Вопросы правового регулирования охраны, защиты, восстановления и использования растительного мира в Российской Федерации	115
Рейдель Л.Б. (Биробиджан, ПГУ), Паршин И.С. (Биробиджан, ПГУ, аспирант)	Движимость или недвижимость – вот в чем вопрос	121

IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

Белоусов С.А., Николаев В.Е. (Саратов, СГЮА)	Вопросы использования электронного голосования при проведении заседаний диссертационных советов	127
Старшова У.А. (Саратов, СГЮА)	Трансформация принципа социального государства в свете поправок в Конституцию РФ 2020 года	139
Глазунова И.В. (Москва, ИГП РАН)	Правовое регулирование современных форм и методов достижения целей административного реформирования	146
Скурко Е.В. (Москва, ИНИОН РАН)	Язык и право (некоторые вопросы теории)	154
Беликов Е.Г. (Саратов, СГЮА), Амарян А.В. (Боровичская межрайонная прокуратура)	Принцип независимости деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований в системе принципов публичного финансового контроля	161
Ермолаева Ю.В. (Саратов, СГЮА)	Отдельные аспекты правового регулирования территориальной организации России.	168

V. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА: ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

- Брояка Ю. В., Лядащева-Ильичева М.Н. (Саратов, СГЮА)*
Правовое регулирование использования водных ресурсов
Великого княжества Финляндского в XIX веке 175

VI. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- Шапиро Л.Г., Гарица О.А. (Саратов, СГЮА)*
Трансформация взаимодействия правоохранительных органов
с общественностью в современных условиях борьбы
с преступностью 181
- Блинов А.Г. (Саратов, СГЮА)*
Учение о механизме юридического сопровождения
исследований генома человека и его отражение
в уголовно-правовой политике государства 190

VII. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Беликов А.П. (Саратов, СГЮА, соискатель)*
Применение беспилотных технологий как объект
административно-правового регулирования 198
- Дегтярева А.А. (Саратов, СГЮА, соискатель)*
Административная ответственность за правонарушения,
обусловленные наличием у незарегистрированных
общественных объединений статуса иностранного агента . . . 207
- Пенжалиев З.Г. (Саратов, СГЮА, аспирант)*
Теоретические подходы к определению сущности
конституционного строя России 215
- Фомиченко С.В. (Саратов, СГЮА, аспирант)*
К вопросу о понятии саморегулируемых организаций
и содержании их административно-правового статуса 221
- Шкунов А.Д. (Ярославль, ЦЭС ЗИ ЯГУ)*
Признаки, характеризующие повторность совершения лицом
деяния, как средство дифференциации ответственности
за преступления в сфере экономической деятельности. 229
- Афонина Е.Г. (Орел, ОЮИ МВД России, соискатель СГЮА)*
Совершенствование института административной
ответственности как инструмента предупреждения
детского дорожно-транспортного травматизма. 237
-

VIII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)

Круглый стол с международным участием
«Искусственный интеллект как категория современной
отраслевой правовой политики», 19 октября 2021 года:
краткий обзор243

Акимова М.А., Леус В.А. (Саратов, СГЮА),

Пономарёв Д.Е. (Екатеринбург, УрГЮУ)

Межрегиональный круглый стол
«Соотношение систематического и казуистического подходов
в римской юриспруденции» 11 марта 2021 года:
краткий обзор255

Заметина Т.В., Колесников Е.В. (Саратов, СГЮА)

Рецензия на книгу: ГЛАВА ГОСУДАРСТВА /
отв. ред. А.М. Осавельюк. – М.: Проспект, 2021. – 400 с.. . .262

CONTENT

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

- Sokolov A.Yu., Soldatkina O.L. (Saratov)*
Legal policy in the field of digital transformation
of public administration (on the example of the process
of transition to the registry model). 12
- Afinogenov D.A., Vinogradova E.V., Polyakova T.A. (Moscow)*
Development of state policy in the field of strategic planning
in the Russian Federation: public-legal
and scientific-methodological problems and priorities 23
- Belousov S.A. (Saratov)*
The principle of proportionality and balance of interests
in the system of Russian legislation: a general theoretical
perspective of the problem 38
- Astakhova E.A. (Saratov)*
Legal policy in the field of quality improvement transnational
crime investigation. 43
- Sergeenko Yu.S. (Saratov)*
Current legal state policy aimed at protecting the rights
of teaching personnel. 53

II. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

- Sitkova O.Yu. (Saratov)*
Mechanisms for regulating information consumption
in the countries of the European Union in order
to ensure the cybersecurity of children 58

III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

- Sapega V.A. (Nizhny Novgorod)*
The object of transportation as a species-forming feature
of the classification of forwarding agreements. 69
- Melnikova V.A., Pervyshov E.A. (Stavropol)*
Crowdfunding as a form of collective investment.
Financial and legal aspects 79
- Dementyev V.V., Lapin E.S. (Saratov)*
Investigative examination as the beginning of an expert study . . . 86
- Abramova S.R. (Saratov)*
Some circumstances to be proven and established
in criminal cases of non-payment for maintenance
of children or disabled parents 92
-

<i>Shapiro L.G. (Saratov)</i>	Features of preliminary verification of primary information about crimes related to encroachments on cultural heritage sites of peoples of the Russian Federation	99
<i>Sorokina Yu.V. (Saratov)</i>	About some problems of differentiation of the concepts of state supervision and control in the process of reforming environmental legislation	107
<i>Agarenkov S.V. (Saratov)</i>	Issues of legal regulation of the protection, protection, restoration and use of flora in the Russian Federation	115
<i>Reidel L.B., Parshin I.S. (Birobidzhan)</i>	Movement or real estate? That's the question.	121

IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Belousov S.A., Nikolaev V.E. (Saratov)</i>	The issues of using electronic voting at dissertational councils' meetings	127
<i>Starshova U.A. (Saratov)</i>	Transformation of the principle of the social state in terms of the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020	139
<i>Glazunova I.V. (Moscow)</i>	Legal regulation of modern forms and methods of achieving the goals of administrative reform	146
<i>Skurko E.V. (Moscow)</i>	Language and law (some questions of theory).	154
<i>Belikov E.G. (Saratov), Amaryan A.V. (Borovichi)</i>	The principle of independence of activity of control and audit bodies of municipalities in the system of principles of public financial control	161
<i>Ermolaeva Yu.V. (Saratov)</i>	Certain aspects of legal regulation of the territorial organization of the Russian Federation.	168

V. LEGAL POLICY: THE HISTORICAL DIMENSION

<i>Broyaka Yu.V., Lyadashcheva-Ilicheva M.N. (Saratov)</i>	Legal regulation of the use of water resources of the Grand Duchy of Finland in the XIX century.	175
--	--	-----

VI. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

- Shapiro L.G., Gariga O.A. (Saratov)*
Transformation of an interaction of law enforcement agencies
with the public in modern conditions of combating criminality . . .181
- Blinov A.G. (Saratov)*
The teaching on the mechanism of legal support of research
of the human genome and its reflection in the criminal legal policy
of the state190

VII. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Belikov A.P. (Saratov)*
The use of unmanned technologies as an object
of administrative and legal regulation198
- Degtyareva A.A. (Saratov)*
Administrative responsibility for offenses caused
by the presence of unregistered public associations
with the status of a foreign agent207
- Penzhaliev Z.G. (Saratov)*
Theoretical approaches to determining the essence
of the constitutional system of Russia215
- Fomichenko S.V. (Saratov)*
On the question of the concept of self-regulating organizations
and the content of their administrative and legal status221
- Shkunov A.D. (Yaroslavl)*
Features characterizing the repeatability of the person's commitment
as a means of differentiation of responsibility for crimes
in the sphere of economic activities229
- Afonina E.G. (Orel)*
Improving the institution of administrative responsibility
as a tool for the prevention of child road traffic injuries237

VIII. REVIEWS

- Astakhova E.A. (Saratov)*
Round table with international participation
"Artificial intelligence as a category of modern industrial
legal policy", October 19, 2021: short review.243
- Akimova M.A., Leus V.A. (Saratov), Ponomarev D.E. (Yekaterinburg)*
Interregional round table "The ratio of systematic
and casuistic approaches in Roman jurisprudence" March 11, 2021:
a brief overview255
-

Zametina T.V., Kolesnikov E.V. (Saratov)

Review of the book: HEAD OF STATE / Rep. ed. A.M. Osavelyuk.

– M.: Prospect, 2021. – 400 p.262



А.Ю. Соколов,
доктор юридических наук,
профессор, директор
Саратовского филиала
Института государства
и права РАН

A.Yu. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov Branch
of the Institute of State and Law
of the RAS
i_gp@ssla.ru

О.Л. Солдаткина,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства
и права РАН

O.L. Soldatkina,
Candidate of Law,
Senior Researcher of the Saratov
Branch of the Institute of State
and Law of the RAS
i_gp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-12-22

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ПРОЦЕССА ПЕРЕХОДА К РЕЕСТРОВОЙ МОДЕЛИ)

Аннотация: статья посвящена разработке на основе инструментов правовой политики необходимых шагов для перевода конкретной государственной услуги в реестровую модель как одного из фундаментальных направлений цифровой трансформации государственного управления. В качестве методологической основы для статьи использованы общенаучные методы (анализ и синтез), а также метод системного анализа.

Ключевые слова: цифровая трансформация, реестровая модель, правовая политика, диссертационные советы, федеральная информационная система государственной научной аттестации.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION (ON THE EXAMPLE OF THE PROCESS OF TRANSITION TO THE REGISTRY MODEL)

Abstract: the article is devoted to the development, based on legal policy tools, of the necessary steps to transfer a specific public service to the registry model as one of the fundamental directions of the digital transformation of public administration. As a methodological basis for the article, general scientific methods (analysis and synthesis) were used, as well as the method of system analysis.

Keywords: digital transformation, registry model, legal policy, dissertation councils, Federal information system of state scientific certification.

История развития отечественного варианта цифрового правительства (как нового этапа становления правительства электронного) началась еще в 90-х гг. прошлого столетия, хотя и выделилась в отдельное стратегическое направление только в начале 2000-х, когда Правительством РФ была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [1] (далее – ФЦП «Электронная Россия»). В частности, в указанной концепции в числе прочего было заявлено повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти.

Однако проведенная в 2008 г. Министерством связи и массовых коммуникаций РФ оценка реализации ФЦП «Электронная Россия» показала низкую эффективность проводимых мероприятий, ориентированность их на ведомственные нужды, неповышающееся качество взаимодействия государства и граждан [2]. С этого же года начинается подготовка законодательной базы к новому формату такого взаимодействия, апробируются отдельные проекты.

В 2010 г. на смену ФЦП «Электронная Россия» пришла новая государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» [3], обозначившая новый этап развития электронного правительства. В том же году был принят Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [4] (далее – Закон № 210-ФЗ), в котором появилось понятие государственных и муниципальных услуг, предоставляемых федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, органом местного самоуправления. С этого момента вектор развития электронного правительства был официально «развернут» на оказание услуг населению. Так, в 2011 г. заработал портал «Госуслуги», что стало существенным скачком в развитии отечественного электронного государственного управления и было оценено в том числе и на международном уровне – речь идет об оценке эффективности процесса формирования и развития национальных электронных правительств, которая проводится ООН раз в два года посредством составления рейтинга стран по уровню развития электронного правительства (после начала работы портал

госуслуг уже в 2012 г. занял 27-е место, в то время как в 2010 г. он занимал 59-е место [5]).

Между тем дальнейший анализ рейтинга показывает, что с 2014 г. простого наращивания количества электронных государственных услуг уже недостаточно, требуется цифровая трансформация всего института государственного управления, перестройка его под возможности информационных технологий, а не наоборот. Поэтому следующим этапом развития электронного правительства стала национальная программа «Цифровое государственное управление» [6] (далее – Национальная программа), предусматривающая переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государственными органами, в том числе роботизацию [7].

Ретроспективный анализ позволяет сделать вывод о том, что качественные изменения государственного управления возможны только в рамках научно обоснованной стратегии, приводящей множество отдельных подзадач в единую сбалансированную систему. На юридическом поле стратегический научный фундамент закладывается в рамках правовой политики, представляющей собой научно обоснованную, комплексную и последовательную деятельность государства, индивидов, их объединений, включая все общество, по созданию и реализации стратегических правовых идей в целях формирования правовой государственности [8].

Одним из направлений, заданных Национальной программой, выступает реализация реестровой модели предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Такая цель появилась не случайно, ее возникновение связано с тенденцией к предоставлению электронных услуг без необходимости личного посещения получателем государственных органов, что как раз и обеспечивается реестровой моделью, подразумевающей полный отказ от бумажного документа как результата государственной услуги, а также придание юридической значимости записи в соответствующем реестре.

Реестровая форма оказания государственных услуг имеет ряд серьезных достоинств: упрощение процедуры получения необходимой услуги; возможность организации процесса получения услуги в электронной форме, без визита в соответствующие органы государственной власти; возможность получения целого комплекса услуг по жизненной ситуации по принципу одного окна. Однако введение реестровой модели не исключает и определенных рисков [9], в том числе отсутствие методик разработки административных регламентов оказания государственных (муниципальных) услуг в электронном виде, неготовность ИКТ-инфраструктуры некоторых регионов или

муниципалитетов к подключению к общим системам предоставления услуг в электронном виде, опасность глобального сбоя инфраструктуры электронного правительства, неготовность законодательной базы и др. [10]

Одни из перечисленных рисков являются типичными для переходного периода (несвоевременно утвержденные нормативные правовые и подзаконные акты, препятствующие легальному переходу на реестровую модель); другие – более глобальными (например, обеспечение устойчивости в работе информационных систем, информационная безопасность и др.). Тем не менее с точки зрения дальнейшего развития электронного правительства и цифровой экономики трансформационный сценарий перехода на реестровую модель – единственный возможный вариант. Более того, он уже принят за основное направление цифровой модернизации государственного управления. Закон № 210-ФЗ определил основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, к которым, в частности, относится возможность их получения в электронной форме, если это не запрещено законом.

Федеральными законами от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 509) [11] и от 29 декабря 2020 г. № 479-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 479) [12] были добавлены следующие законодательные новеллы:

- с 1 января 2022 г. реестровая модель учета результатов вводится при предоставлении всех государственных и муниципальных услуг;
- с 1 января 2023 г. для государственных услуг федерального уровня подготовка и согласование административных регламентов будут осуществляться в ФРГУ или в региональных реестрах услуг по единым (типовым) требованиям.

Таким образом, осуществляемый в настоящее время переход оказания государственных услуг на реестровую модель (далее – реестр) неизбежно повлечет за собой цифровизацию данной услуги.

Конечно, имеют место характерные особенности, присущие отдельным, переводимым на реестровую модель, государственным услугам. Не лишена таких особенностей и государственная услуга, оказываемая по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций, по предоставлению разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой

степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты на основе реестровой модели.

Процесс перехода к реестровым моделям уже сегодня имеет серьезную законодательную базу, включая упоминаемые ранее Законы № 210-ФЗ, № 509 и № 479, в которых содержатся только основные положения. Для каждой отдельной государственной услуги дополнительно также необходимо обновить законодательный массив.

Как полагает Л.К. Терещенко, базу реестровой модели оказания услуг составляет собственно реестр, представляющий собой систематизированный перечень данных, формируемый в соответствии с поставленными задачами [13]. Согласно ее же мнению, в нормативных правовых актах встречаются термины «регистр», «информационная система», «кадастр», «база данных» и другие, т.е. у законодателя нет единого подхода к названию. Это положение представляется по меньшей мере спорным. Так, если сравнивать государственные кадастр и реестр, то существует разница в их статусе и наполнении: государственный реестр представляет собой записи прав, в то время как государственный кадастр содержит информацию об учете объектов. То есть реестр фактически является частью кадастра.

Что касается государственного регистра, то таким термином описывается обычно официальный список некоторых зарегистрированных «объектов»: предприятий (организаций), населения и пр. Регистр, в принципе, более широкое понятие, чем реестр. Так, словари дают множественные значения термина «регистр», например: «регистр – список, перечень чего-либо, указатель, имеющий правовое значение; книга для записей» [14]. И в этом ключе он похож на кадастр, а значит, соотношение с реестром у него такое же.

Под базой данных (п. 2 ст. 1260 ГК РФ) понимается представленная в объективной форме совокупность самостоятельных материалов (статей, расчетов, нормативных актов, судебных решений и иных подобных материалов), систематизированных таким образом, чтобы эти материалы могли быть найдены и обработаны с помощью ЭВМ. отождествлять данное понятие с реестром тоже не представляется возможным, их соотношение видится скорее следующим: технической реализацией реестра может быть программный продукт, выполненный в форме базы данных.

Существует разница между понятиями «реестр» и «государственная информационная система». Так, информационная система представляет собой совокупность содержащейся в базах данных инфор-

мации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств (ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации) [15]). Целью государственной информационной системы является реализация полномочий государственных органов и обеспечение обмена информацией между этими органами. Снова по сути реестр и государственная информационная система не являются идентичными понятиями, реестр может составлять часть государственной информационной системы, а может быть самостоятельной информационной системой.

Нюансы в терминологии важны для данного исследования в силу того, что особенность рассматриваемой услуги заключается в имеющейся частичной цифровизации: речь идет об уже существующей федеральной информационной системе государственной научной аттестации (далее – ФИС ГНА), представляющей собой территориально распределенную инфраструктуру аппаратно-программных средств, обеспечивающих сбор информации, ее обработку, хранение, передачу и предоставление пользователям. Нормативное сопровождение данной системы уже разработано (включает Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» (далее – Закон о науке) [16], Приказ Минобрнауки России от 16 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении порядка размещения в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет» информации, необходимой для обеспечения порядка присуждения ученых степеней» [17]; Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1035 «О федеральной информационной системе государственной научной аттестации» [18] и др.). Административный регламент по рассматриваемой услуге также разработан и учитывает ФИС ГНА [19].

Так, в настоящее время, согласно действующему Административному регламенту Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты, для предоставления государственной услуги заявитель представляет в Минобрнауки

России документы, указанные в пп. 17.1–17.3 Административного регламента, в электронной форме (через ФИС ГНА) и на бумажном носителе.

Такая форма подачи документов как раз и приводит к выводу о том, что процесс подачи ходатайств оцифрован лишь частично, что противоречит сути реестровой модели. В свете того, что все подаваемые документы подписываются исключительно руководителем организации с помощью средств электронной подписи, дублирование бумажным вариантом представляется избыточным, как и сама возможность подачи документов в бумажном виде. Тем не менее с технической точки зрения поданные в электронном виде ходатайства и решения по ним могут напрямую добавляться в реестр через ФИС ГНА. Порядок взаимодействия ФИС ГНА и реестра может быть установлен техническим регламентом.

Основываясь на высказанных ранее рассуждениях о соотношении государственной информационной системы с реестром, можно сделать вывод о том, что, поскольку эти два понятия не тождественны, прежде чем делать окончательные выводы касательно желаемого состояния рассматриваемой услуги, необходимо описать возможные варианты порядка и способа ее предоставления. Исходя из изложенного, выделим два варианта:

1. База советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук оформляется в форме отдельного реестра, содержащего записи о диссертационном совете, его статусе (включая реквизиты приказа Минобрнауки России, его устанавливающие), составе, перечне научных специальностей, по которым действует совет. Юридическую значимость имеет запись в соответствующем реестре, т.е. предоставление государственной услуги будет подтверждаться записью в реестре. Сама же процедура работы с реестром остается практически без изменений и организована через ФИС ГНА.

2. База советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук оформляется как часть ФИС ГНА, содержащая записи о диссертационном совете, его статусе (включая реквизиты приказа Минобрнауки России, его устанавливающие), составе, перечне научных специальностей, по которым действует совет. Юридическую значимость имеет запись в соответствующем реестре, т.е. предоставление государственной услуги будет подтверждаться записью в реестре. Сама же процедура работы с реестром остается практически без изменений и организована через ФИС ГНА.

В обоих предложенных вариантах результатами оказания рассматриваемой государственной услуги станут:

а) приказ Минобрнауки России о выдаче разрешения на создание совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (далее – диссертационный совет) на базе заявителя с определением состава диссертационного совета и перечня научных специальностей, по которым диссертационному совету предоставляется право приема диссертаций для защиты;

б) приказ Минобрнауки России о внесении изменений в состав диссертационного совета на базе заявителя;

в) внесение соответствующей записи в реестр советов по защите диссертаций;

г) предоставление выписки из реестра, копии акта о принятом решении либо справки об отсутствии запрашиваемых сведений, которая выдается в случае отсутствия в реестре соответствующих сведений.

Предложенные варианты приводят к одному и тому же результату, т.е. они похожи между собой. Разница состоит в объеме подготовительной работы: первый вариант сложнее с технической стороны, тогда как второй влечет за собой серьезные изменения на уровне федерального законодательства, следовательно, он будет более растянут по времени. Учитывая сжатые сроки, установленные Законом № 210 для перехода к реестровой модели, первый вариант представляется предпочтительным.

Особого внимания требуют вопросы, связанные с определением круга субъектов, обязанных предоставлять информацию, и субъектов, имеющих право получать информацию из реестра. Порядок предоставления информации и субъекты, на которых лежит обязанность представлять информацию в государственную информационную систему, определяются в законодательных актах, но чаще их регламентация осуществляется на уровне подзаконных актов. Что касается формы издания приказов Минобрнауки России, то на данном этапе она не изменится, т.к. в реестре будет размещаться только информация о реквизитах данных приказов.

Реестры, имеющие статус государственных информационных систем, как правило, создаются на основании норм федеральных законов (законов субъектов РФ, нормативных правовых актов муниципальных органов), хотя в ряде случаев могут быть созданы во исполнение решений Правительства РФ (органа исполнительной власти субъекта РФ). В нашем случае поскольку Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической

политике» (далее – Закон о науке) лишь в самом общем виде говорит о системе государственной научной аттестации, отсылая на уровень подзаконных актов, при внесении изменений в регламент предоставления рассматриваемой услуги возможно ограничиться подзаконными актами (хотя представляется желательным внесение корректировок в ч. 1 ст. 6.4 Закона о науке путем расширения назначения создания и функционирования ФИС ГНА, т.е. дополнения фразы «в целях информационного обеспечения проведения государственной научной аттестации» словами «и ведения реестров в сфере государственной научной аттестации»).

Поскольку изменится процедура оказания услуги, потребуется изменение приказа Минобрнауки России от 13 января 2021 г. № 5 в части корректировки порядка создания, приостановления, возобновления и прекращения деятельности диссертационных советов.

Кроме того, в силу наличия в них положений, касающихся непосредственно цифровой формы оказания рассматриваемой услуги, требуют изменения следующие нормативные правовые акты:

– постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 237 «Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации», приказ Министерства образования и науки РФ от 25 декабря 2013 г. № 1393 «Об утверждении Положения об экспертном совете Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации» – в части корректировки полномочий экспертных советов ВАК и изменения порядка их работы;

– приказ Министерства образования и науки РФ от 10 ноября 2017 г. № 1093 «Об утверждении Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук».

Таким образом, перевод рассматриваемой услуги на реестровую модель неизбежен и требует серьезной организационной работы, включая выбор рабочего варианта порядка и способа предоставления услуги, четкое обозначение результатов оказания рассматриваемой государственной услуги, подготовку законодательной базы, в том числе корректировку Закона о науке, а также подзаконных нормативных правовых актов.

Список литературы:

1. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 531.
2. Электронная Россия (2002–2010 годы) : федеральная целевая программа // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. – URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 16.10.2021).
3. От государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»: распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 46, ст. 6026.
4. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179.
5. Опубликован новый рейтинг ООН развития электронного правительства // Официальный сайт Института развития информационного общества. – URL: <http://www.iis.ru/content/view/795/91/> (дата обращения: 16.10.2021).
6. URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 16.10.2021).
7. Юридическая концепция роботизации : монография / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, С. Б. Нанба. – М. : Проспект, 2019. – 240 с.
8. Солдаткина, О. Л. К вопросу о содержании термина «правовая политика» / О. Л. Солдаткина // Современное право. – 2010. – № 4. – С. 23–25.
9. Зубарев, С. М. Правовые риски цифровизации государственного управления / С. М. Зубарев // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – № 6. – С. 23–32.
10. Системный проект электронного правительства Российской Федерации // Минкомсвязь России. 2016. – URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 16.10.2021).
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 509-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 48.
12. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 479-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 1, ч. 1, ст. 18.
13. Терещенко, Л. К. Реестровая модель оказания государственных и муниципальных услуг / Л. К. Терещенко // Журнал российского права. – 2021. – № 7. – С. 110–120.
14. Справочно-информационный портал ГРАМОТА. РУ. – URL: http://new.gramota.ru/spravka/trudnosti?layout=item&id=36_171 (дата обращения: 16.10.2021).
15. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3448.

16. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2020. – № 50, ст. 8044.

17. Об утверждении порядка размещения в информационно-телекоммуникационной системе «Интернет» информации, необходимой для обеспечения порядка присуждения ученых степеней : приказ Минобрнауки России от 16 апреля 2014 г. № 326 // Рос. газ. – 2014. – 11 июня.

18. О федеральной информационной системе государственной научной аттестации : постановление Правительства РФ от 18 ноября 2013 г. № 1035 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 48, ст. 6251.

19. Об утверждении Административного регламента Министерства науки и высшего образования Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче по ходатайствам образовательных организаций высшего образования, образовательных организаций дополнительного профессионального образования и научных организаций разрешений на создание на их базе советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, определению и изменению составов этих советов, определению перечня научных специальностей, по которым этим советам предоставляется право приема диссертаций для защиты : приказ Минобрнауки России от 13 января 2021 г. № 5. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400471249/> (дата обращения: 16.10.2021).

Д. А. Афиногенов,
доктор политических наук, профессор
кафедры государственного управления
и национальной безопасности
Института права и национальной
безопасности РАНХиГС

D. A. Afinogenov,
Doctor of Political Sciences,
Professor of the Department of Public
Administration and National Security,
Institute of Law and National
Security of the RANEPA

Е. В. Виноградова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник,
врио первого заместителя директора
Института государства и права
Российской академии наук

E. V. Vinogradova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher,
Acting First Deputy Director,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences

Т. А. Полякова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник,
и.о. заведующей сектором
информационного права
и международной информационной
безопасности Института
государства и права
Российской академии наук

T. A. Polyakova,
Doctor of Law,
Professor, Chief Researcher,
Acting Head of the Information Law
and International Information
Security Sector,
Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-23-37

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ И НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРИОРИТЕТЫ¹

Аннотация: в статье авторы обращаются к актуальному вопросу в области государственного управления – повышению эффективности реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации как новых базовых документов стратегического планирования. Целью статьи является выявление особенностей построения системы правового обеспечения информационной безопасности и формирования единого информационного пространства, а также его составляющей – цифрового пространства в интересах стратегического управления в Российской Федерации. Поставленные задачи были реализованы при помощи общенаучных методов (анализа, синтеза, диалектического метода) и формально-юридического метода. В рамках исследования новаций (новелл) новых документов стратегического планирования особое внимание уделено проблеме информационной безопасности и государственному управлению в условиях цифровой трансформации. На основе результатов проведенного исследования авторами предложен ряд мер си-

¹ Статья подготовлена в рамках Государственного задания № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

стемного характера по совершенствованию системы стратегического планирования и его приоритетов, вектора на достижение стратегических национальных приоритетов, в том числе реформирование системы государственных программ РФ, а также организационно-правовых мер по реализации стратегического национального приоритета «Информационная безопасность», впервые включенного в число приоритетов в новой редакции Стратегии национальной безопасности в России.

Ключевые слова: национальная безопасность, стратегическое планирование, государственная политика, управление, национальные приоритеты, информационная безопасность, цифровые технологии, информационные технологии.

DEVELOPMENT OF STATE POLICY IN THE FIELD OF STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION: PUBLIC-LEGAL AND SCIENTIFIC-METHODOLOGICAL PROBLEMS AND PRIORITIES

Abstract: in the article, the authors address an urgent issue in the field of public administration – improving the effectiveness of the implementation of the National Security Strategy of the Russian Federation and the Foundations of state Policy in the field of Strategic Planning in the Russian Federation as new basic strategic planning documents. The purpose of the article is to identify the features of building a system of legal provision of information security and the formation of a unified information space, as well as its component – the digital space, in the interests of strategic management in the Russian Federation. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. As part of the study of innovations (novelties) of new strategic planning documents, special attention is paid to the problem of information security and public administration in the context of digital transformation. Based on the results of the study, the authors proposed a number of systemic measures to improve the strategic planning system and its priorities, as well as a vector to achieve strategic national priorities, including reformatting the system of state programs of the Russian Federation, as well as organizational and legal measures to implement the strategic national priority “Information Security”, which was first included among the priorities in the new edition of the National Security Strategy of Russia.

Keywords: national security, strategic planning, public policy, management, national priorities, information security, digital technologies, information technologies.

В последние годы внимание к проблематике национальных интересов, стратегического планирования и управления, обеспечения национальной безопасности заметно повысилось. Одно «...из важных изменений российской политической жизни – инкорпорирование в конституционный текст института публичной власти» [1, с. 56] предопределило необходимость поиска подходов к определению новых государственно-правовых механизмов, в том числе в государственной политике, обуславливающей развитие суверенной государственной безопасности. В российском обществе зреет осмысление того, что государственная политика, направленная на обеспечение на-

циональной безопасности, представляет собой не просто часть внутренней и внешней политики РФ и, как это определяет Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», совокупность скоординированных и объединенных единым замыслом политических, организационных, социально-экономических, военных, правовых, информационных, специальных и иных мер.

Сущность этого понятия в настоящее время значительно расширяется, т.к. государственная политика обеспечения национальной безопасности органически связана с историей развития мировой философской, политико-социологической и правовой мысли, опирается на целый ряд экономических теорий и инструментарий стратегического планирования и стратегического управления. И сегодня такая политика как многофакторное, многогранное и многофункциональное явление влияет практически на все сферы жизни и деятельности личности, общества и государства, формирует, по сути, долгосрочный вектор развития страны и ее гражданского общества, определяет во многом пути развития экономики, науки и технологий, трансформацию российской системы права, а также формирование сбалансированного внешнего и военного курса России.

Полагаем, что потребность в новом осмыслении сущности государственной политики обеспечения национальной безопасности неслучайна. В частности, это очевидно в условиях повышения роли и значения в общем контуре национальной безопасности проблематики информационной безопасности, что особенно остро проявилось в условиях мирового кризиса и реалий пандемии COVID-19, а именно расширения виртуальных возможностей для занятости населения, социальной сферы и сохранения бизнеса. На этом направлении все более значимым, глобальным вызовом становится противодействие информационным преступлениям (киберпреступности), кибертерроризму, массированному информационно-пропагандистскому (деструктивному) информационно-психологическому воздействию на человека и т.д. Нарастает конкуренция и противоборство в массмедийном поле, на идеолого-информационном направлении, а глобальная информационная инфраструктура нередко выступает универсальным инструментом политического давления на гражданское общество со стороны не только государственных структур, но и террористических сетей и формирований. Ряд исследователей, например А. Ильницкий, говорят уже о так называемых «ментальных» войнах, направленных на формирование мира «постправды» и уничтожение самосознания, изменение ментальности и самой цивилизационной основы общества противника [2].

В новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации делается акцент на обеспечении информационного суверенитета страны как важнейшего элемента общей политики обеспечения национальной безопасности.

В частности, в исследованиях, посвященных публично-правовым механизмам обеспечения национальной безопасности, отмечается, что предлагаемые в рамках стратегического планирования подходы позволят избежать противопоставления понятий государственного суверенитета и национальной безопасности. Этим аргументом обусловлено включение в конституционный текст положения о важности сохранения общероссийской идентичности. Укрепление информационного суверенитета как части государственного предопределяет независимость публичной власти страны во внешнеполитической деятельности и в международной сфере и направлено на укрепление государственности [3].

В целом мир вступает в период необходимости теоретико-методологического и правового осмысления реальности, новых технологических укладов и нового понимания значения в широком смысле «гуманитарного» фактора в мировой политике, т.к. только на основе применения военной силы невозможно решение всего спектра задач обеспечения национальной и международной безопасности. Как справедливо отмечает профессор А. И. Подберёзкин, «...вопросы внешней и внутренней политики сведены в единый смысловой контур» [4], а это влечет более широкое, чем ранее, понимание государственной политики обеспечения национальной безопасности, опирающейся не только на военную силу, но и на экономические, гуманитарные, информационные, социальные и иные сферы жизни и деятельности государства. В связи с этим актуальность выработки новых решений, усиливающих эффективность государственной политики обеспечения национальной безопасности, многократно повышается.

В настоящее время государственная политика обеспечения национальной безопасности в достаточной степени сформирована. Она регламентирована в соответствии с требованиями Закона «О безопасности», Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [5], Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации [6], Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [7], стратегий, доктрин, концепций и основ государственной политики, разработанных в рамках реализации стратегических национальных приоритетов.

Выступая на заседании Совета Безопасности РФ, посвященном проблемам стратегического планирования, Президент России отметил,

что «стратегическое планирование задает главные ориентиры и вектор движения в ключевых областях, причем на целые десятилетия вперед. Доктрины и долгосрочные программы развития, стратегии и основы государственной политики определяют важнейшие общенациональные приоритеты, которые направлены на достижение единых целей. Прежде всего это, конечно, сбережение народа России, укрепление здоровья и улучшение качества жизни наших граждан, это охрана традиционных духовно-нравственных ценностей, устойчивое экономическое развитие и забота об окружающей среде. И конечно, это надежная защита нашей страны и граждан от внутренних и внешних угроз, обеспечение государственного суверенитета» [8].

В связи с этим под влиянием новых вызовов и угроз стратегическое планирование и стратегическое управление становятся одними из ключевых факторов научного обоснования долгосрочных политических, геостратегических, культурологических и мировоззренческих задач, действенным инструментарием методологических исследований в сфере национальной безопасности, идеологической и методологической основой преобразований и реформ на долгосрочную перспективу.

Такое значение управленческой компоненты обусловлено тем, что всё более востребованными в практике государственного управления становятся новые фундаментальные теоретико-правовые подходы к обоснованию тех значительных перемен, которые в теорию национальной безопасности привносит практика реализации государственной политики. Очевидно, что практика подчас заметно опережает сложившуюся систему фундаментальных взглядов на обеспечение национальной безопасности и влияет на системное развитие государственной политики в этой области.

Сегодня в государственной политике обеспечения национальной безопасности ряда стран мира отчетливо прослеживается тенденция к изменению вектора обеспечения национальной безопасности, основанного не только на традиционных «силовых» способах решения проблем в этой сфере, но и на широкой палитре действий и мер экономического, а также гуманитарного характера, расширительном понимании значения феномена «безопасность» как совокупности комплексного взаимодействия экономики, военного дела, политики, социологии, демографии, информатики и иных компонентов общественного бытия.

Например, профессор Принстонского университета Р. Ульман еще в начале 80-х гг. прошлого века в своей статье «Заново определяя понятие безопасность» отмечал, что «наибольшую угрозу национальной безопасности представляют те действия, которые чреваты

резким снижением качества жизни населения определенного государства за относительно короткий промежуток времени...». Дж. Най предлагал трактовать безопасность как отсутствие серьезных угроз минимально приемлемому уровню поддержания базовых ценностей, которые признаются необходимыми для выживания [9]. Вместе с тем профессор Б. Бузан, утверждая, что безопасность относится к категории «сущностно оспариваемых понятий» и попытки сформулировать сколько-нибудь ее точное и строгое определение заранее обречены на провал, все же считал это понятие более широким, нежели только военный аспект, и предлагал включить в него политические, экономические, социетальные (культурно-идеологические) и экологические факторы [Там же].

В наибольшей степени системный подход к пониманию безопасности отражен в американских взглядах, где, например, в Стратегии национальной безопасности США 2017 г. в число национальных интересов включены содействие американскому процветанию и задачи модернизации американской экономики, обеспечения технологического лидерства и защиты интеллектуальной собственности [10]. Вместе с тем такой подход не означает полного «забвения» военной силы, и она продолжает занимать ключевое место в политике обеспечения национальной безопасности ведущих стран мира. В указанной Стратегии национальной безопасности США отмечается, что «США будут искать области сотрудничества со своими соперниками с позиций силы, в первую очередь путем создания никому не уступающей военной мощи и обеспечения ее полной увязки с потенциалом союзников и всеми силовыми инструментами» [Там же].

Однако в целом, как справедливо отмечают эксперты, «расширение взглядов на сущность феномена “национальная безопасность” позволило от сугубо военного содержательного аспекта (например, стратегия “массированного возмездия”) подойти к сегодняшнему пониманию сути обеспечения национальной безопасности США, где гуманитарный, экономический, социальный и информационный факторы имеют не меньшее значение, чем чисто военная компонента» [11, с. 17].

Таким образом, очевидно возрастание роли и значения в политике безопасности так называемой мягкой силы, авторы которой (Дж. Най, Р. Кеохейн) считали, что именно такая сила «является наиболее эффективным и дешевым способом обеспечения национальной безопасности» [12]. Сегодня именно такой концепт заложен в Стратегию национальной безопасности США, в доктринальные документы Германии и Франции на этом направлении – «Стратегический обзор

обороны и национальной безопасности». По такому же пути развиваются системы взглядов на обеспечение национальной безопасности в Швеции [13]. Аналогичный путь развития теоретических воззрений в сфере обеспечения национальной безопасности избран и в Российской Федерации, где из девяти стратегических национальных приоритетов только два – оборона страны и государственная и общественная безопасность – ориентированы на «силовые» меры обеспечения национальной безопасности.

Однако не только в этом наблюдается развитие теоретических взглядов и воззрений на сущность этого концепта в нашей стране. Принятый в России и в мире примат принципа «безопасность через развитие» объективно диктует увеличение роли и значения правовой регламентации государственной деятельности в рамках достижения национальных целей развития и реализации стратегических национальных приоритетов. Для решения этой задачи Правительством РФ принят Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план), предполагающий решение двух ключевых задач – краткосрочной задачи возвращения на устойчивую траекторию экономического роста и роста доходов населения, обеспечивающую реализацию национальных целей развития, и долгосрочной задачи движения по этой траектории в условиях «постковидной» экономики – существенно изменившейся и продолжающей меняться внешней среды [14].

Важно отметить, что при этом государственная политика все более пристальное внимание уделяет значению гуманитарного измерения жизни нации, национальных ценностей и интересов, что соответствует поправкам в Конституцию РФ, прежде всего в части закрепления на конституционном уровне важнейших принципов, лежащих в основе общества и государства, а также базовых ценностей, определяющих смысл и приоритеты функционирования государства (п. 2.1 ст. 67, ч. 2 ст. 67.1, ч. 3 ст. 67.1, ч. 4 ст. 15, ч. 2 ст. 69, п. «е» ст. 71 Конституции РФ и ряд иных) [15].

Безусловно, Единый план неразрывно связан с новой Стратегией национальной безопасности Российской Федерации. Как утверждают эксперты, новая редакция Стратегии «не просто обновленная версия предыдущей Стратегии, принятой в 2015 году, а манифест новой эпохи» [16].

Принципиальное отличие новой редакции Стратегии заключается в кардинальном изменении ее стратегического целеполагания. В чем суть этого утверждения?

В анализируемом документе не только «силовой блок», но и гуманитарно-нравственная составляющая нашей жизни названы важнейшими опорами безопасного развития, что в полной мере коррелирует с положениями обновленной Конституции России, где обеспечение свобод и прав граждан, достоинства человека определены в качестве фундаментальных ценностей и принципов. Таким образом, главным направлением государственной политики обеспечения национальной безопасности России на долгосрочную перспективу становится сочетание опоры на «мягкую силу» с традиционным приоритетом развития силовой компоненты страны. В связи с этим в Стратегии высшим стратегическим национальным интересом РФ определено сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан. Изменение стратегического целеполагания и опора на национальные интересы и ценности, в том числе духовно-нравственные, базируются на акцентах последних посланий Президента РФ Федеральному Собранию РФ, где вопросы сбережения народа России в различной интерпретации определены как ключевые с 2017 г.

Кроме того, в новом базовом стратегическом документе с позиции права подчеркивается значимость конституционной системы ценностей, «формирующие основы российского общества, безопасности страны, дальнейшего развития России в качестве правового социального государства...». Признание важности ценностной основы государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности нашло свое отражение в определении национальных интересов и стратегических национальных приоритетов, где для каждого сформулировано стратегическое целеполагание.

Такой подход обеспечил решение в рамках Стратегии двуединой задачи. Основная миссия Российского государства внутри страны – это сбережение человека и восстановление социально-экономической независимости, на международном уровне – это духовное лидерство и объединение вокруг себя государств, критически относящихся к англосаксонской системе ценностей. Последнее представляется особенно значимым, т.к. Россия для создания привлекательной идейной основы будущего мироустройства предлагает миру новую модель, выстроенную на «идеологии здорового консерватизма».

По словам Президента России, консервативный подход – это «не бездумное охранительство, не боязнь перемен и не игра на удержание, тем более не замыкание в собственной скорлупе. Это прежде всего опора на проверенную временем традицию, сохранение и приумножение населения, реализм в оценке себя и других, точное выстраивание

системы приоритетов, соотнесение необходимого и возможного, расчетливое формулирование цели, принципиальное неприятие экстремизма как способа действий» [17]. Такой акцент в новейшей российской политической истории ставится впервые и является знаковым для стратегического целеполагания и стратегического планирования.

Так называемый консервативный подход – это качественно новое слово в государственной политике обеспечения национальной безопасности, шаг к формулированию полноценной национальной идеи российского возрождения, радикально расходящийся с неоглобалистским западным подходом. Он подтверждает особую значимость позиционирования страны и модели ее развития в мире как наиболее привлекательного для граждан образца и носит во многом де-факто цивилизационный характер, подчеркивает значение суверенитета в современном хрупком мире и важность опоры на моральные, этические, правовые и иные ценности.

В связи с этим следует согласиться с С.В. Лавровым, утверждающим, что в мире существует не одна цивилизация, что у России, Китая и других крупных держав есть своя тысячелетняя история, свои традиции, свои ценности, свой образ жизни. «Бесперспективно ставить во главу угла вопрос о том, чьи ценности лучше или хуже, надо просто признать наличие других – по сравнению с западными – форм организации общества, принять как данность, уважать их» [18].

Значительные проблемы на практике имеются и с эффективным достижением стратегических национальных приоритетов, определенных Стратегией национальной безопасности. Например, упоминавшийся приоритет «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» включает в себя демографическую, социальную, экономическую, образовательную, духовную, экологическую компоненты, вопросы обеспечения государственной и общественной безопасности, научного и научно-технологического развития, инфраструктурного развития территории, повышения качества жизни граждан, развития культуры и ряд иных.

Однако все эти составляющие уже отражены в существующих государственных программах и национальных проектах, но недостаточно увязаны в рамках единого приоритета ни стратегическим целеполаганием, ни бюджетной политикой, ни организационной процедурой реализации. Например, сегодня перечень государственных программ РФ [19] предусматривает реализацию 42 государственных программ по пяти приоритетным направлениям – «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Обеспечение национальной безопасности», «Сбалансированное

региональное развитие» и «Эффективное государство». При этом по направлению «Новое качество жизни» тематика приоритета «Сбережение народа России...» реализуется в десяти из одиннадцати программ. Направление «Инновационное развитие и модернизация экономики» включает в себя реализацию восемнадцати государственных программ, восемь из которых в той или иной степени затрагивают темы реализации данного стратегического национального приоритета.

Таким образом, следует признать, что практически все важнейшие направления деятельности в рамках нового приоритета «Сбережение народа России...» уже в той или иной мере регламентированы действующими государственными программами и национальными проектами. Соответственно, по ним определены и параметры расходования бюджетных (внебюджетных) средств, привлечения инвестиций, что крайне затрудняет отслеживание эффективности их использования в рамках одного крупного направления. Исследование показывает, что аналогичная ситуация прослеживается и по всем другим стратегическим национальным приоритетам, касающимся и информационной безопасности.

Полагаем, что такое переформатирование существующих сегодня управленческих принципов и устоявшихся тенденций является крупной научной организационно-правовой задачей, т.к. направлено на обеспечение единого руководства процессами стратегического планирования в Российской Федерации на основе принципа «безопасность через развитие», ликвидирует «двойственность» или дублирование в системе документов стратегического планирования, формирует единую и непротиворечивую архитектуру документов стратегического планирования на этом направлении.

Итогом данной работы могла бы стать выработка единой государственной политики в этом направлении и формирование отдельной государственной программы сбережения российской нации, а в целом – формирование единого перечня государственных программ РФ и национальных проектов, соотнесенных со стратегическими национальными приоритетами, вводимого в действие как единый документ для обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития РФ указом Президента РФ.

Следует обратить внимание на то, что Правительством РФ был принят упоминавшийся Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, предусматривающий стратегические приоритеты на ближайшие 10 лет. Однако с научной точки зрения

определенный интерес представляет и иной подход, заключающийся в переходе на принцип «одно стратегическое направление (приоритет) – один документ стратегического целеполагания – одна государственная программа» [20, с. 17], в рамках которого возможно оптимизировать весь «пакет» государственных программ РФ, формирующихся в соответствии со стратегическими национальными приоритетами.

В завершение, учитывая формат данной статьи, хотелось бы обратить внимание на еще один новый документ стратегического планирования, принятый в этом году, – Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации. Документ такого содержания в России утвержден указом Президента РФ впервые [6]. Указанные Основы отражают государственную политику в сфере стратегического планирования, определяют цели, задачи и ее основные направления, а также механизмы реализации этой политики и обеспечения стратегического планирования исходя из неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости социально-экономического развития и национальной безопасности, в том числе в рамках реализации такого стратегического национального приоритета, как «Информационная безопасность».

Учитывая динамику развития информационного права, появление цифрового права, связанного с экспоненциальным развитием цифровых технологий, расширением информационного пространства, заслуживает научного внимания постановка вопросов на государственном уровне о «цифровой зрелости» [21], формировании (развитии) системы международной информационной безопасности. При этом следует отметить, что 12 апреля 2021 г. указом Президента РФ утверждена новая редакция Основ государственной политики в области международной информационной безопасности [22].

На этом направлении приоритетное внимание должно быть уделено информационно-аналитическому обеспечению стратегического планирования, в том числе за счет формирования единого цифрового информационного пространства в интересах стратегического управления в Российской Федерации, совершенствования управления информационными потоками, повышения эффективности использования распределенной информации, содержащейся в государственных информационных системах, информационных ресурсах государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

С точки зрения совершенствования государственного управления эта задача сегодня, безусловно, имеет стратегический характер и направлена на обеспечение положений Конституции РФ как Основного

Закона государства, т.к. формирование единого информационного (цифрового) пространства является неперенным фактором трансформации правовой системы, включая информационное право, развитие публичного права, а также общественно-экономической системы и способствует ее переходу к новой ступени развития – цифровой экономике и информационному обществу. Единое информационное пространство обеспечивает совместимость информационных ресурсов и систем участников стратегического планирования и непротиворечивость содержащихся в них сведений, дает возможность по-новому организовать производственные процессы, финансовые и информационные (цифровые) услуги.

Таким образом, значение «цифры», а в ближайшей перспективе, как следует из Стратегии научно-технологического развития (2016), и квантовых технологий [23] объективно возрастает, и вполне очевидно, что механизмы и инструменты стратегического планирования должны быть встроены в систему экономических отношений, основанных на использовании цифровых информационно-коммуникационных технологий, а процессы цифровизации неизбежно повлияют и на трансформацию системы российского права, включая информационное право.

Следует признать, что в связи с утверждением новой Стратегии национальной безопасности, а также ряда указанных в настоящей статье иных документов стратегического планирования назрела необходимость внесения изменений и в Доктрину информационной безопасности (2016) [24], требующую новых концептуальных подходов.

Кроме того, после ряда дискуссий и исследований пришло понимание необходимости формирования единой цифровой информационно-аналитической платформы стратегического управления в Российской Федерации [25], формирования национальной системы правовой информации [26]. Задача формирования такой платформы, ее содержательное наполнение также определены Основами государственной политики в сфере стратегического планирования. Вместе с тем применительно к системе стратегического планирования необходима разработка параметров перехода к «цифровизации» процессов и иные организационные решения [27].

Несмотря на принятые решения, применение цифровых технологий в документах уровня стратегирования сегодня представляется весьма проблематичным. Полагаем, что в настоящее время преждевременно в парадигму «цифры» включать формат выработки того или иного стратегического решения на различном уровне управления. Пока вызывает активные дискуссии вопрос о том, какую роль в этом

может сыграть Концепция машиночитаемого права, разработанная Минэкономразвития России и утвержденная в октябре 2021 г. [28] Должно быть понимание, что может быть реализовано с помощью новых «цифровых» технологий, и прежде всего это аспект индикаторов и показателей. Однако представляется, что существующая управленческая среда еще не готова к переходу на новые стандарты процессов экономической жизни. При этом определенная неготовность организационной и информационной среды взаимодействия участников в сфере стратегического планирования является сегодня определенным сдерживающим фактором для внедрения «цифровых» подходов.

Вместе с тем, принимая во внимание неизбежность новой парадигмы перехода всей государственной жизни на рельсы цифровой экономики, объективно возникает необходимость развития существующего и формирования, при необходимости, нового инструментария стратегического планирования развития страны и обеспечения национальной безопасности, предполагающего четкое стратегическое целеполагание, баланс ресурсов для реализации долгосрочных целей стратегического развития и обеспечения национальной безопасности, прогнозирование.

Список литературы:

1. Виноградова, Е.В. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации : монография / Е.В. Виноградова, П.А. Виноградова. – М. : Эдитус, 2020. – 199 с.
2. Советник министра обороны России рассказал о новом типе войны. URL: <https://ria.ru/20210822/mentalnye-1746750876.html> (дата обращения: 07.10.2021).
3. Виноградова, Е.В. Конституционные поправки. Российский опыт государственных преобразований / Е.В. Виноградова // Государство и право. – 2021. – № 5 – С. 19–25.
4. А. Подберёзкин: В документе закреплён весь спектр актуальных угроз и ряд новых приоритетов госполитики. – URL: <http://eurasian-defence.ru/?q=node/50736> (дата обращения: 07.10.2021).
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).
6. Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации : указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.11.2021).
7. О стратегическом планировании в Российской Федерации : федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) // Собр.

законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 26, ч. 1, ст. 3378; 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5023.

8. Заседание Совета Безопасности. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/security-council/66777> (дата обращения: 17.10.2021).

9. Юдин, Н.В. Расширение проблематики исследования безопасности / Н.В. Юдин // *Международные процессы*. – 2017. – Т. 15. – № 1 (48). – С. 60–78.

10. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 10.10.2021).

11. Алексеева, Т.А. Повышение научной обеспеченности политики в области национальной безопасности: влияние зарубежного опыта / Т.А. Алексеева, В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов // *Международные процессы*. – 2020. – Т. 18. – № 1 (60). – С. 6–28.

12. Nye, J.S. Limits of American Power / J.S. Nye // *Political Science Quarterly*. – 117(4):15. – Winter, 2002–2003.

13. Sweden, Prime Minister's Office (2017). National Security Strategy Retrieved 2017-12-18.

14. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celey_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения: 15.10.2021).

15. Конституция Российской Федерации с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // *Официальный интернет-портал правовой информации*. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.10.2021).

16. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/254036710> (дата обращения: 15.10.2021).

17. Заседание дискуссионного клуба «Валдай». – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/66975> (дата обращения: 22.10.2021).

18. URL: <https://bigasia.ru/content/news/politics/sergey-lavrov-besperspektivno-stavit-vo-glavu-ugla-vopros-o-tom-chi-tsennosti-luchshe/> (дата обращения: 15.10.2021).

19. О перечне государственных программ Российской Федерации : распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. – 2010. – № 47, ст. 6166.

20. Назаров, В.П. Проблемы развития общей теории национальной безопасности в контексте корректировки Стратегии национальной безопасности Российской Федерации / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов // *Власть*. – 2020. – Т. 28. – № 1. – С. 9–19.

21. Полякова, Т.А. Понятие и правовая природа «цифровой зрелости» / Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев // *Государство и право*. – 2021. – № 9. – С. 107–116.

22. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационно-безопасности : указ Президента РФ от 12 апреля 2021 г. № 213 // *Официальный интернет-портал правовой информации*. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.07.2021).

23. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.12.2021).

24. Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2021).

25. Троян, Н. А. Информационно-правовое обеспечение развития Национальной системы правовой информации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Троян. – М., 2021. – 204 с.

26. Троян, Н. А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации / Н. А. Троян // Мониторинг правоприменения. – 2020. – № 4 (37). – С. 28–32.

27. Полякова, Т. А. Модели правового регулирования обеспечения информационной безопасности в условиях больших вызовов в глобальном информационном обществе : монография / Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, А. А. Чеботарева и др.; под. общ. ред. Т. А. Поляковой. – Саратов : Амирит, 2020. – 254 с.

28. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_pravitelstve_utverdili_koncepciyu_razvitiya_tehnologiy_mashinochitaemogo_prava.html (дата обращения: 10.10.2021).

С. А. Белоусов,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории
государства и права, проректор
по научной работе Саратовской
государственной юридической
академии

S. A. Belousov,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Theory of State
and Law Department,
Vice-rector for Scientific Work
of the Saratov State Law Academy
pnr@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-38-42

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ И БАЛАНС ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ РАКУРС РАССМОТРЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена расширением практики употребления в судебных актах терминов «баланс интересов», «соразмерность» и «пропорциональность». Раскрывается соотношение понятий «соразмерность» и «баланс» применительно к раскрытию проблем общих начал (принципов) построения современного российского законодательства. Обращается внимание на необходимость введения в понятийные ряды науки общей теории государства и права понятия «баланс в системе законодательства».

Ключевые слова: система законодательства, баланс интересов, соразмерность в праве, баланс в системе законодательства.

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY AND BALANCE OF INTERESTS IN THE SYSTEM OF RUSSIAN LEGISLATION: A GENERAL THEORETICAL PERSPECTIVE OF THE PROBLEM

Abstract: the relevance of the article is due to the expansion of the practice of using the terms “balance of interests”, “proportionality” and “proportionality” in judicial acts. The correlation of the concepts of “proportionality” and “balance” is revealed in relation to the disclosure of the problems of the general principles (principles) of the construction of modern Russian legislation. Attention is drawn to the need to introduce the concept of “balance in the system of legislation” into the conceptual ranks of the science of the general theory of state and law.

Keywords: system of legislation, balance of interests, proportionality in law, balance in the system of legislation.

В целях теоретического осмысления вопроса сбалансированности российского законодательства немаловажным представляется установление соотношения категорий «баланс» и «соразмерность». Следует отметить, что проблема взаимосвязи принципа соразмерности и идеи баланса частных и публичных интересов в праве не находит своего однозначного разрешения, оставаясь предметом

дискуссии в юридической науке и практике. В частности, дискуссия ведется о том, какой из отмеченных принципов является более общим и, соответственно, поглощающим другой. Вмещает в себя понятие «соразмерность» требование о сбалансированности законодательства или же, напротив, понятийная конструкция баланса предполагает в качестве своей составной части и критерий соразмерности нормативных правовых установлений?

Отвечая на данный вопрос, исследователи сходятся во мнении, что принцип соразмерности и принцип сбалансированности самым тесным образом связаны между собой, выступая важнейшими требованиями к качественному состоянию нормативно-правовой материи. В последние годы наиболее часто обращаются к понятию «соразмерность» представители науки конституционного права ввиду его особого значения для практики конституционного судопроизводства, поскольку Конституционный Суд РФ нередко выстраивает собственную правовую позицию, употребляя термины «баланс интересов» и «соразмерность» [1–3]. При этом можно констатировать отсутствие четко определенного содержания указанного понятия в юридической науке и в судебной практике.

В частности, как справедливо отмечает А. В. Должиков, «в российском конституционализме отсутствует четкое определение понятия соразмерности. Выяснение его юридической природы и нормативного содержания также затруднено существующими проблемами терминологии... Понятия соразмерности, пропорциональности и сбалансированности (баланса интересов) выступают синонимами. Однако существуют и аспекты их соотношения, которые носят прикладной характер» [4, с. 543–544]. В качестве же родового понятия он предлагает рассматривать именно соразмерность, поскольку данный термин используется в отечественном конституционализме в наиболее широком значении. По мнению А. В. Должикова, понятийная конструкция «баланс интересов» по сравнению с соразмерностью является более узкой в содержательном плане, поскольку первая представляет собой лишь часть (элемент) принципа соразмерности в праве [4, с. 548]. С одной стороны, исследователь прав в своем утверждении о поглощении принципом соразмерности понятия баланса в случае, когда подразумевается собственно требование о сбалансированности частных и публичных интересов в праве. Однако, с другой стороны, в более широком контексте и с учетом общенаучного подхода категория «баланс» не может быть подведена под содержание термина «соразмерность», напротив, последний предстает лишь в качестве одной из характеристик баланса в системе. В отношении же баланса

и сбалансированности системы российского законодательства в целом нам представляется, что соразмерность есть лишь один из параметров, на который следует ориентироваться для определения баланса или, напротив, дисбаланса в нормативно-правовой материи.

В общетеоретическом аспекте проблема баланса и сбалансированности законодательства, как правило, специально не рассматривается, за исключением отдельных работ, посвященных соотношению частных и публичных интересов в праве и обеспечению их баланса посредством правосудия. Заслуживает внимания в этом плане дефиниция баланса частных и публичных интересов, предлагаемая А.А. Даньковым, в соответствии с которой он предстает в качестве особого правового состояния, характеризующегося относительным равновесием взаимных прав и обязанностей носителей частных и публичных интересов, осуществляемых соразмерными целям средствами и способами, позволяющими обеспечивать устойчивое функционирование определенной социальной общности [5, с. 12]. Оставляя за рамками настоящей статьи детальный анализ приведенного определения, обратим внимание на использование автором понятий соразмерности и равновесия как обязательных элементов установления баланса частных и публичных интересов. Нам представляется подобный подход в соотношении рассматриваемых понятий наиболее продуктивным, поскольку позволяет не сводить баланс интересов исключительно к одному параметру в виде соразмерности. Думается, что категория «баланс» в общенаучном и общетеоретическом значении обладает более широким содержанием по сравнению с терминами «соразмерность» или «пропорциональность», что нами в развернутом виде отмечалось ранее в других работах [6, 7].

Не менее интересной и научно-практически значимой, на наш взгляд, является идея рассмотрения баланса публичных и частных интересов в составе одного из общеправовых принципов. Такая постановка проблемы становится особенно актуальной в условиях вводимых в России и по всему миру дополнительных ограничений прав граждан для борьбы с пандемией COVID-19. Одновременно следует обратить внимание на возможность экстраполяции общенаучной категории «баланс» не только в отношении обеспечения гармоничного сочетания частного и публичного интересов, но и в отношении целого ряда иных системных характеристик и тенденций развития системы современного российского законодательства. Например, в балансировании нуждаются такие противоположные тенденции в функционировании и развитии нормативной правовой системы, как специализация и унификация законодательства, стабильность и изменчивость

нормативных правовых предписаний, интеграция и дифференциация отраслей законодательства, расширение и сужение предмета правового регулирования, и др. Кроме того, в балансировании нуждаются императивные и диспозитивные нормы законодательства, составы правонарушений и меры ответственности, предусмотренные в праве за их совершение, нормы внутринационального и международного права, федеральное и региональное законодательство, материальный и процессуальный блоки системы законодательства. Следовательно, в рамках теории права наличествуют необходимые предпосылки для рассмотрения в качестве общего требования (принципа) по обеспечению комплексного баланса системы законодательства, а не только в плане его соразмерности (пропорциональности) или сочетания частных и публичных начал.

Продолжая анализ перспектив внедрения понятия «баланс» в понятийные ряды теории права, заострим внимание и на противоположном по смысловому значению термине – «дисбаланс». Последний часто ассоциируется в юридической литературе с понятиями диспропорции, несогласованности, противоречия, несоразмерности и прочими, что порой приводит к неоправданному отождествлению дисбаланса законодательства с отдельными дефектами нормативных правовых предписаний, к принижению и недооценке существенных негативных последствий от возможных ситуаций системной разбалансированности нормативно-правовой материи.

Наличествующие в настоящий момент в отечественной юридической науке доктринальные взгляды на систему законодательства базируются преимущественно на трактовке его структуры и содержания как некоего целостного, четко организованного нормативно-правового материала. При этом в подобной модели не учитывается влияние на качественную сторону структуры и содержания законодательства перманентно присущих ему нарушений в функциональных, иерархических, предметных и иных связях, образующих основу для разбалансированности как его отдельных элементов, так и крупных подсистем. Одновременно в теории не раскрывается, как правило, проблема влияния законодательного дисбаланса на последующее разрушение отдельных образований в структуре законодательства и возникновение на их основе новых более сложных элементов – институтов и отраслей законодательства.

В качестве примера можно привести нарастание в отдельной отрасли законодательства различного рода дефектов в виде коллизий, институциональных противоречий, дублирования положений, что разрушает ее старую структуру в состоянии критической формы

дисбаланса и вызывает посредством кодификации к жизни новое структурное ее построение, дополненное таким системообразующим актом, как кодекс. В связи с этим можно констатировать наличие у законодательного дисбаланса хотя и косвенного, но положительного действия.

Конструктивная роль законодательного дисбаланса также косвенно проявляется в необходимости постоянного совершенствования в рамках правовой системы средств по его предупреждению, устранению или минимизации. Именно дефекты нормативной правовой базы являются одной из движущих сил правового прогресса, хотя порой и в негативном плане. Только через разрушение старого возможно порой созидание нового, законодательный дисбаланс, разрушая одни структуры правовой материи, создает почву для формирования новых, более совершенных. В этом плане дисбаланс – необходимый элемент движения в правовой жизни. Нередко в истории развития правовой системы именно разбалансированность законодательства дает толчок к ее масштабной кодификации, систематизации и переустройству, является четким сигналом для его модернизации в наиболее болевых точках правового регулирования.

В завершение выразим надежду на продолжение широкой дискуссии по вопросу общетеоретического понимания баланса и соразмерности в качестве относительно самостоятельных оценочных характеристик современного состояния системы российского законодательства.

Список литературы:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 июня 1996 г. № 14-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 26, ст. 3185.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 44, ст. 4358.
3. Определение Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2005 г. № 503-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 8, ст. 945.
4. Должиков, А.В. Конституционный принцип соразмерности: метод юридической догматики / А.В. Должиков // Вестник Перм. ун-та. Серия : Юрид. науки. – 2021. – Вып. 53. – С. 540–561.
5. Даньков, А.А. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в сфере правосудия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014. – 34 с.
6. Белоусов, С.А. Дисбаланс в системе российского законодательства: методология и опыт исследования : монография / С.А. Белоусов ; под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов, 2014. – 341 с.
7. Белоусов, С.А. Методологические вопросы исследования феномена дисбаланса в законодательстве / С.А. Белоусов // Вестник ЮУрГУ. Серия : Право. – 2015. – Т. 15, № 2. – С. 84–90.

Е. А. Астахова,
младший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права
Российской академии наук

E. A. Astakhova,
Junior Researcher of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
orhideya-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-43-52

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА РАССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Аннотация: в статье анализируются состояние и перспективы качества расследования транснациональных преступлений и правовая политика в данной сфере. Автор приходит к выводу о том, что современное состояние правовой политики в сфере повышения качества расследования транснациональных преступлений оставляет желать лучшего и эта проблема заслуживает пристального внимания. В статье раскрываются наиболее актуальные направления правовой политики и перспективные направления повышения качества следственной деятельности. Цель статьи – выявить современные направления правовой политики РФ в сфере повышения качества расследования транснациональных преступлений. Методологической основой выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сделан вывод о том, что на современном этапе борьбы с транснациональной преступностью необходим комплекс мер: проведение аналитических исследований проблем, совершенствование законодательства, принятие организационных мер в соответствии с условиями расследования транснациональных преступлений, активизация профилактической работы следователей, взаимодействия с общественностью и др.

Ключевые слова: правовая политика, расследование, транснациональные преступления, криминалистика, криминалистическая стратегия.

LEGAL POLICY IN THE FIELD OF QUALITY IMPROVEMENT TRANSNATIONAL CRIME INVESTIGATION

Abstract: the article analyzes the state and prospects of the quality of the investigation of transnational crimes and the legal policy in this area. The author comes to the conclusion that the current state of legal policy in the field of improving the quality of transnational investigations leaves much to be desired and this problem deserves close attention. The article reveals the most relevant areas of legal policy and promising areas for improving the quality of investigative activities. The purpose of the article is to identify the modern directions of the legal policy of the Russian Federation in the field of improving the quality of the investigation of transnational crimes. The set of the universal method of cognition, general scientific, special scientific and special methods acts as a methodological basis. It is concluded that at the present stage of the fight against transnational crime, it is necessary to take a set of measures: conducting analytical studies of problems, improving legislation, taking organizational measures in accordance with the conditions of investigating transnational crimes, activation of preventive work of investigators, interaction with the public and some others.

Keywords: legal policy, investigation, transnational crimes, forensics, forensic strategy.

Одним из приоритетных направлений правовой политики РФ является укрепление законности и правопорядка в стране, неукоснительное соблюдение всеми органами, организациями, учреждениями, должностными лицами и гражданами правовых норм.

Уголовная политика представляет собой «совокупность целей, направлений, норм, методов и принципов деятельности государства, специфическим институтом которого является система уголовной юстиции в области уголовно-правовой защиты общественных отношений» [1, с. 247]. Она устанавливает наиболее актуальные направления борьбы с преступностью. Многие исследователи отмечают кризис в осуществлении уголовной политики, который развивается и углубляется [2, с. 54]. Это справедливо и по отношению к уголовной политике в сфере противодействия транснациональной преступности, особенно ее организованным формам. «Главная задача – убедить руководство страны осуществлять борьбу с организованной преступностью не иначе как на уровне общенационального проекта с соответствующим организационным, социально-правовым и социально-экономическим обеспечением», – отмечает В.Е. Эминов [3, с. 9]. Способы криминальной деятельности организованных преступных формирований постоянно совершенствуются. Среди транснациональных способов: незаконное перемещение товаров через границы государств, сокрытие их от таможенных органов; незаконное вмешательство в информационные системы и базы данных без нарушения физических границ государств; совершение удаленных преступлений с помощью высоких технологий и т.п.

Эффективное противодействие транснациональной преступности – насущное требование нашего времени. Ее отличает масштабность деятельности, транснациональные связи между преступными формированиями, способность угрожать стабильности государств, интеграция в государственный аппарат.

Как отмечает эксперт-криминолог, президент российской секции Международной полицейской ассоциации, генерал-лейтенант полиции, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ Юрий Жданов, «по сведениям МВД России о состоянии преступности за 7 месяцев 2021 года, до 14 343 возросло количество преступлений, совершенных в составе организованной группы либо преступного сообщества. Прирост составил 20,5 процента. Число участников ОПГ, совершивших эти преступления, – 7643. Это на 24,2 процента больше – почти на четверть, чем в прошлом году в тот же период» [4]. На сайте МВД России отмечается, что в первом квартале 2021 г. увеличилось количество зарегистрированных преступлений, совер-

шенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий [5].

Транснациональная преступность – системное социальное явление глобального масштаба, а потому и борьба с ней – сложная, многогранная деятельность, носящая межотраслевой характер. Это обусловлено разнообразием правовых средств, обеспечивающих ее существование. Основная тяжесть в борьбе с транснациональной преступностью в современном мире лежит во внутригосударственной области. Для преодоления и минимизации транснациональной преступности необходим комплексный государственный подход.

Адекватна ли уголовно-правовая политика в сфере борьбы с транснациональной преступностью в Российской Федерации? Формально основу государственной правовой политики РФ в сфере борьбы с транснациональной преступностью составляют законы, регулирующие деятельность тех органов, которые участвуют в расследовании преступлений, имеющих транснациональный характер. В первую очередь это УПК РФ. Далее – законы, регулирующие деятельность Министерства внутренних дел РФ, Прокуратуры РФ, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы безопасности и др.

Важнейшую роль в борьбе с транснациональной преступностью государство отводит Следственному комитету РФ. В частности, в Федеральном законе «О Следственном комитете Российской Федерации» определены следующие задачи данного органа: 1) оперативное и качественное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством РФ; 2) обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защита прав и свобод человека и гражданина; 3) осуществление процессуального контроля деятельности следственных органов Следственного комитета и их должностных лиц; 3.1) организация и производство в судебно-экспертном учреждении Следственного комитета судебных экспертиз, назначенных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством РФ; 4) организация и осуществление в пределах своих полномочий выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений, принятие мер по устранению таких обстоятельств; 5) осуществление в пределах своих полномочий международного сотрудничества в сфере уголовного судопроизводства; 6) разработка мер по реализации государственной политики в сфере исполнения законодательства РФ об уголовном судопроизводстве; 7) совершенствование норматив-

но-правового регулирования в установленной сфере деятельности; 8) определение порядка формирования и предоставления статистических отчетов и отчетности о деятельности следственных органов и учреждений Следственного комитета, процессуальном контроле [6].

Как видим, первоочередной задачей Следственного комитета является оперативное и качественное расследование. Выполняется ли это требование? Анализ материалов судебной практики показывает низкий уровень раскрываемости транснациональных преступлений, переквалификацию деяний в суде вплоть до полного ухода от уголовной ответственности. Эффективность выполнения задач по борьбе с транснациональной преступностью зависит от своевременности и полноты решения проблем, возникающих в ходе расследования преступлений.

Основной причиной низкой эффективности расследования транснациональных преступлений является неиспользование всех имеющихся возможностей для получения ориентирующей информации, собирания доказательств, наиболее полного исследования обстоятельств дела. Изучение материалов уголовных дел показывает, что недостаточно активно ведется организационная работа по выявлению потерпевших, свидетелей, а также соучастников транснациональных преступлений. Взаимодействие следователя с другими правоохранительными органами, особенно иностранными, оставляет желать лучшего. Неэффективно используются автоматизированные информационно-поисковые системы.

Качество производства первоначальных следственных действий вызывает тревогу, некоторые следственные действия практически не проводятся (следственный эксперимент, предъявление для опознания). Слабо выработаны алгоритмы производства удаленных следственных действий. Упрощенный подход к расследованию транснациональных преступлений приводит к их недорасследованию, а лица (особенно находящиеся за рубежом) уходят от уголовной ответственности.

Рассматривая вопросы качества расследования, исследователи часто останавливаются на проблеме совершенствования его тактических и методических приемов. Однако ограничиваться этим не следует. Качество расследования во многом зависит от руководства деятельностью следственных подразделений. Такое руководство представляет собой целенаправленную, организующую и координирующую деятельность, основанную на законах и иных нормативных актах, воздействующую на систему правоохранительных органов и его субъектов в целях эффективного решения задач уголовного судопроизводства. Таким образом, деятельность правоохрани-

тельных органов, в частности следственных отделов, направлена на максимальное достижение поставленных перед следственным аппаратом целей посредством методов и средств, определенных законодательством.

Перспективными целями являются обеспечение законности, предупреждение правонарушений, ликвидация преступности и устранение ее причин. Текущие цели: быстрое и полное раскрытие преступлений; выявление причин и условий, способствовавших совершению преступлений, и принятие мер к их устранению; изобличение виновных; обеспечение возмещения материального ущерба, причиненного преступлением, и др. Все указанные цели определяют основное содержание как следственной работы, так и деятельности по руководству следственным аппаратом, обуславливают характер и объем его функций.

Все эти вполне «традиционные» следственные проблемы возникают из-за отсутствия в работе следователей криминалистической стратегии борьбы с транснациональной преступностью, а она может существовать на практике лишь при условии совершенствования всей системы управления расследованием преступлений. В науке принято классифицировать стратегию на выбранную и текущую [7, с. 62; 8, с. 18]. Выбранная стратегия может в итоге не реализоваться, а текущая реально осуществляется. Использование стратегического метода позволяет достичь объективного познания действительности, направленного на решение задач как в настоящем, так и в будущем [8, с. 34]. Криминалистическая стратегия, по мнению А. В. Дулова, характеризуется общими рекомендациями организации процесса расследования и созданием общих моделей расследования преступлений [9, с. 27].

Структурную модель организации процесса расследования преступления предложил В. Д. Зеленский. Она состоит из ряда последовательных стратегически важных этапов: 1) организация получения исходной информации и возбуждения уголовного дела; 2) определение целей расследования, определение предмета расследования и конкретизация предмета доказывания; 3) планирование расследования; 4) создание оптимальных условий для следственных и иных действий; 5) мобилизация участников расследования для качественного выполнения ими своих функций; 6) организация следственных действий и тактических операций; 7) координация действий участников расследования; 8) взаимодействие с органами дознания и иными органами и должностными лицами, участвующими в расследовании; 9) принятие решений организационного характера; 10) контроль за содержанием, своевременностью, активностью и результативностью

действий всех участников расследования, учет действий участников; 11) организация завершающего этапа расследования [10, с. 42–43].

Такой общий алгоритм процесса расследования ничуть не устарел и подходит для организации расследования транснациональных преступлений. Однако на основе этого алгоритма в целях повышения эффективности раскрываемости транснациональных преступлений целесообразно разработать методические рекомендации (методическое письмо), которые были бы обязательны к применению в следственной работе во всех регионах РФ.

Чтобы рекомендации были подготовлены и дошли до адресата (следователя), требуется реформирование уголовной и криминалистической политики государства.

Актуальные направления повышения качества расследования можно разделить на несколько групп:

1. *Информационно-аналитическая работа.* Изучение зарубежного и отечественного опыта противодействия транснациональной преступности, определение наиболее эффективных форм межведомственного и международного сотрудничества. Активизация научных исследований по вопросам расследования транснациональных преступлений. Проведение совместных научно-практических конференций и практико-ориентированных научных исследований по совершенствованию методов противодействия транснациональной преступности и ее отдельным формам. Внедрение результатов научных исследований в учебный процесс юридических учебных заведений и курсы повышения квалификации следователей. Активизация информационно-аналитической работы следователя, которая представляет собой «собрание, хранение, систематизацию и анализ доказательственной и ориентирующей информации в целях принятия оптимальных уголовно-правовых, уголовно-процессуальных и тактических решений, а также обеспечения взаимодействия следователя с органами дознания» [11, с. 7].

2. *Совершенствование законодательства.* В науке совершенствование законодательства рассматривается как «комплексное мероприятие, включающее в себя меры не только технического совершенствования принимаемых актов, но и направленные на исследование реальных потребностей общества в контексте возможностей права и перспектив общественного развития» [12, с. 123]. В соответствии с этим в содержание данного мероприятия должны входить: определение и закрепление в конвенциях и иных международных договорах наиболее общих современных и перспективных путей борьбы с транснациональной преступностью в международном масштабе;

принятие на государственном уровне концепции или стратегии борьбы с транснациональной преступностью; внесение изменений в действующее законодательство, его унификация в соответствии с принятыми Российской Федерацией международными обязательствами. При разработке нормативно-правовых документов необходимо учитывать возможность совершения транснационального преступления лицом, не являющимся членом организованного преступного формирования.

3. *Организационная работа.* Организационная работа тесно связана с руководством следственными аппаратами и следователями. Ее можно рассматривать в нескольких аспектах: социально-политическом, правовом и организационно-техническом [13, с. 112]. Социально-политический аспект управления выражается в оценке проблем руководства следственным аппаратом и принятия решений в соответствии с уголовной политикой государства. Правовой аспект заключается в том, что к управлению следственным аппаратом нужно подходить с позиций закона. Организационно-технический аспект управления в современном понимании – технология управления.

В целях повышения эффективности работы следственных аппаратов по расследованию транснациональных преступлений есть необходимость в создании постоянной межведомственной комиссии правоохранительных органов России для координации взаимодействия, в формировании единого информационного пространства на базе межведомственного информационного центра правоохранительных органов РФ [14, с. 139], осуществляющих борьбу с транснациональными преступлениями, в формировании организационных основ расследования транснациональных преступлений.

По отношению к вопросу улучшения кадрового потенциала необходима организация повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов России, осуществляющих борьбу с транснациональными преступлениями, совершенствование методологии деятельности правоохранительных и правоприменительных государственных органов, рационализация использования рабочего времени и алгоритмизация трудовых процессов.

Важную роль играет и материально-техническое обеспечение следственной деятельности. Необходима организация финансирования расследований сложных транснациональных преступлений, улучшение условий труда следственных работников, обеспечение их автоматизированным рабочим местом.

4. *Работа следователя с общественностью.* Термин «общественность» рассматривается в юридической науке как совокупность граждан, принимающих участие в уголовном судопроизводстве в силу

предоставленных уголовно-процессуальным законодательством полномочий. Участие общественности в борьбе с преступностью подразделяют на два вида: 1) помощь или содействие следователю либо оперативному работнику по инициативе представителей общественности; 2) помощь общественности, оказываемая по инициативе органов прокуратуры, предварительного следствия и дознания [15, с. 4–5].

При расследовании транснациональных преступлений участие общественности ограничено законом. Однако повышать эффективность участия общественности в расследовании транснациональных преступлений необходимо. Практика расследования преступлений свидетельствует о том, что взаимодействие следователя с общественностью, являясь одним из эффективных способов повышения качества расследования, позволяет также снизить нагрузку на следователя. Необходимость привлечения общественности обусловлена такими факторами, как ограниченность осведомленности следователя относительно условий, мест совершения преступлений и лиц, вовлеченных в криминальную деятельность; потребность участия многих лиц в выполнении отдельных процессуальных и непроцессуальных действий [16, с. 148–149]; противодействие расследованию со стороны обвиняемых, подозреваемых.

Содействие и помощь органам следствия могут оказываться как отдельными лицами или группой лиц, не являющихся представителями общественных организаций, так и их представителями. При расследовании транснациональных преступлений это могут быть представители международных общественных организаций (часто – при расследовании торговли людьми и других преступлений, с ней связанных). Практика знает примеры сотрудничества работников воскресных школ (при расследовании преступлений, совершенных с использованием компьютерных технологий) и ряда других общественных организаций.

В целях повышения эффективности использования общественных помощников в расследовании транснациональных преступлений следует разрабатывать алгоритмы взаимодействия с указанием прав и обязанностей представителей общественности.

5. *Активизация профилактической деятельности следователей.* Профилактика преступлений в целом – одно из направлений уголовной политики РФ. В содержание профилактической работы следователей входит: полное раскрытие преступления и обеспечение неотвратимости наказания; предотвращение, пресечение преступления, о котором следователю стало известно в связи с рассмотрением заявления или сообщения о преступлении либо в связи с расследованием другого

преступления [17, с. 83]; изучение причин и условий, способствовавших совершению преступления; обобщение уголовных дел в целях выявления криминогенных факторов; участие в правовой пропаганде, использование средств массовой информации; участие в комплексных профилактических операциях, организуемых штабными подразделениями органов внутренних дел [18, с. 127–128]; осуществление общепрофилактических мероприятий, обеспечивающих снижение преступности на обслуживаемом следователем участке. Важную роль играют профилактические меры по оконченным делам.

Конечный результат профилактической деятельности следователя – снижение количества совершаемых транснациональных преступлений на территории города (области, района и т.п.).

Резюмируя изложенное, можно сказать, что эффективность расследования транснациональных преступлений напрямую зависит от уголовной политики государства. Однако современное положение уголовной политики в сфере противодействия транснациональной преступности далеко от идеала. Причина – отсутствие государственной концепции или стратегии борьбы с транснациональной преступностью. При создании такой концепции необходимо учесть многочисленные наработки в этом направлении ученых-криминологов и криминалистов. В частности, следует обратить внимание на проекты, разработанные А.Х.-А. Пиховым [19] и Д.С. Хижняком [20].

Список литературы:

1. Перминов, О.Г. Современные проблемы уголовной и уголовно-исполнительной политики / О.Г. Перминов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2003. – № 2. – С. 246–262.
2. Ищенко, Е.П. Современная уголовная политика глазами криминалиста / Е.П. Ищенко // Современные проблемы уголовной политики : материалы III Международной науч.-практ. конф.: в 2 т. – Краснодар : Ун-т МВД России, 2012. – Т. 1. – С. 54–55.
3. Эминов, В.Е. Концепция борьбы с организованной преступностью в России / В.Е. Эминов. – М. : ТК Велби, Проспект, 2007. – 46 с.
4. Юрий Жданов: Организованная преступность оказывает услуги онлайн. – URL: <https://rg.ru/2021/10/14/organizovannaia-prestupnost-okazyvaet-uslugi-onlajn.html> (дата обращения: 01.11.2021).
5. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–сентябрь 2021 года. – URL: <https://мвд.рф/reports/item/26421097/> (дата обращения: 01.11.2021).
6. О Следственном комитете Российской Федерации : федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 15; 2021. – № 18, ст. 3060.

7. Меланчик, Л. Ю. Оценка инновационности текущей стратегии предприятия / Л. Ю. Меланчик // Вестник Ивановского государственного университета. – 2011. – № 1. – С. 62–66.

8. Хижняк, Д. С. Борьба с транснациональными преступлениями и их расследование: стратегические аспекты / Д. С. Хижняк; под ред. А. Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2015. – 184 с.

9. Криминалистика : учеб. пособие / А. В. Дулов, Г. И. Грамович, А. В. Лапин и др.; под ред. А. В. Дулова. – Минск, 1996. – 412 с.

10. Зеленский, В. Д. Организация расследования преступлений : криминалистические аспекты / В. Д. Зеленский. – Ростов н/Д : Изд-во Ростов. ун-та, 1989. – 152 с.

11. Степура, Ю. И. Использование информационно-аналитической работы следователя в организации расследования преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. И. Степура. – М., 2011. – 26 с.

12. Кирдяшова, Е. В. Совершенствование законодательства и развитие права / Е. В. Кирдяшова // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2018. – № 4. – С. 118–123.

13. Организация работы следственного отдела (управления) МВД, УВД / под ред. С. В. Мурашова. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1977. – 172 с.

14. Жбанков, В. А. О повышении эффективности борьбы с таможенными правонарушениями / В. А. Жбанков // Воронежские криминалистические чтения : сб. науч. тр. / под ред. О. Я. Баева. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – Вып. 8. – С. 137–140.

15. Денежкин, Б. А. Взаимодействие органов предварительного расследования и общественности в борьбе с преступностью : учебное пособие / Б. А. Денежкин; под ред. В. В. Степанова. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 40 с.

16. Павлов, Н. Е. Использование общественности в расследовании преступлений / Н. Е. Павлов // Вопросы организации и производства предварительного следствия в органах охраны общественного порядка. – М., 1964.

17. Организация работы следователя : пособие. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1983. – 112 с.

18. Томин, В. Т. Взаимодействие следователей с профилактической службой / В. Т. Томин, В. С. Устинов // Проблемы предварительного следствия. – Волгоград, 1978. – Вып. 7. – С. 123–127.

19. Пихов, А. Х.-А. Теоретические основы противодействия транснациональной преступности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. Х.-А. Пихов. – Краснодар, 2018. – 56 с.

20. Хижняк, Д. С. О проекте стратегии противодействия транснациональной криминальной деятельности в Российской Федерации / Д. С. Хижняк // Библиотека криминалиста. Научный журнал. – 2016. – № 6 (29). – С. 17–30.

Ю.С. Сергеевко,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры трудового права
Саратовской государственной
юридической академии

Yu.S. Sergeenko,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Labor Law
of the Saratov State Law Academy
iulya.sergeenko@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-53-57

СОВРЕМЕННАЯ ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПЕДАГОГИЧЕСКИХ РАБОТНИКОВ

Аннотация: актуальность статьи заключается в исследовании прав педагогических работников и расширении гарантий, которые установлены для них законодательством РФ. Получение качественного образования – ключевой момент в жизни населения страны. Поэтому подготовка кадров для образовательной деятельности является важным направлением политики нашего государства. В условиях настоящего времени происходит трансформация выполняемых работниками образования трудовых обязанностей (онлайн- и офлайн-преподавание), что влечет повышение квалификации и увеличение объема работы. В статье рассмотрены правовые основы трудовой деятельности педагогических работников и предложены некоторые изменения, которые необходимо внести в трудовое законодательство для укрепления прав таких субъектов.

Ключевые слова: педагогические работники, образовательная организация, защита, обучающиеся.

CURRENT LEGAL STATE POLICY AIMED AT PROTECTING THE RIGHTS OF TEACHING PERSONNEL

Abstract: this article is aimed at researching teaching personnel rights and providing more guarantees stipulated by the Russian Federation laws. Obtaining quality education is a key point in the life of the population of our country. Therefore, the training of teachers is an important area of our state policy. Moreover, nowadays teaching staff duties are being transformed (what concerns online and offline teaching), which makes further professional development necessary and increases workload. This article deals with the legal basis for teaching personnel employment and proposes some labour legislation amendments needed to strengthen the rights of such subjects.

Keywords: teaching personnel, educational establishment, protection, students.

Наше государство гарантирует каждому человеку образование. Недопустимость дискриминации в области просвещения, солидарность образовательной сферы в государстве, защита и развитие культурно-этнических особенностей и традиций народов на территории России в условиях многонационального государства [1] – фундамент государственной политики РФ в сфере образования.

Способности отдельно взятой личности обеспечивают в дальнейшем каждого человека занятостью в трудовой сфере, под которой понимается «деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход» [2]. Каждый гражданин получает образование с целью использования его в своей профессии, получения вознаграждения за труд, обеспечения достойной жизнедеятельности.

Политика государства ориентирована на увеличение количества специалистов как на промышленном, техническом производстве, так и в других отраслях хозяйства. Подготовка таких кадров происходит активно, но для дальнейшего их трудоустройства требуются рабочие места. Учитывая происходящие в последнее время изменения в экономиках стран, на международной арене периодически возникает безработица.

Определенный процент обучающихся, получающих педагогическое образование, трудоустраиваются не по полученной специальности, предпочитая иную сферу деятельности, или же проходят переобучение по другой профессии. В результате в стране наблюдается нехватка кадров в школах и других объектах в сфере образования и просвещения, что катастрофически влияет на возможность граждан нашей страны получить доступное и качественное образование. В связи с этим остро назрела необходимость в разработке дополнительных мер по подготовке кадров в области образования.

В соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в сфере образования к 2024 г. необходимо обеспечить глобальную конкурентоспособность отечественного образования, вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования, а также воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций [3].

Достижение указанных целевых показателей невозможно без профессиональных работников образования. Кроме непрерывной подготовки, переподготовки, аттестации и иных форм повышения квалификации к педагогическим работникам предъявляется много требований по выполнению ими трудовых обязанностей. В связи с чем возникла потребность в усилении правового статуса педагогических работников в том числе путем расширения трудовых прав и гарантий для будущих и уже работающих сотрудников педагогической сферы деятельности.

«Под правовым статусом педагогического работника понимается совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации» [1].

Согласно Комментарию к Федеральному закону № 273-ФЗ, «правовой (юридический) статус – это юридическая конструкция, состоящая всегда из трех элементов: прав (прав и свобод), обязанностей и ответственности. Он подразделяется на общеправовой и специальный юридические статусы. Правовой статус человека как педагогического работника – один из специальных статусов» [4].

По мнению ученых, «анализ законодательной базы, определяющей правовой статус педагогических работников, показывает, что в целом она благоприятна для поддержания высокого уровня и качества образовательной деятельности в образовательных учреждениях страны, обеспечивая баланс интересов учащихся и педагогов» [5].

Российское государство законодательно защищает педагогических работников, предусмотрев для них ряд гарантий.

Во-первых, в соответствии со ст. 333 ТК РФ «для педагогических работников устанавливается сокращенная продолжительность рабочего времени не более 36 часов в неделю» [6]. Связано это с повышенными физическими и моральными затратами данных субъектов и необходимостью восстановления их здоровья. Уже возникла потребность в сокращении рабочего времени для таких субъектов до 30 часов в неделю, т.к. наблюдается увеличение объема работы в образовательных организациях.

Во-вторых, в ст. 334 ТК РФ содержится положение, согласно которому «педагогическим работникам предоставляется ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого устанавливается Правительством Российской Федерации» [6]. Педагогические работники имеют право на отпуск продолжительностью от 42 до 56 календарных дней [7] в зависимости от занимаемой должности.

Педагогические работники также имеют право на длительный отпуск продолжительностью до одного года [8], что позволяет реализовать государственную политику, сохранив здоровье педагогических работников. Такие перерывы дают работникам образования возможность предотвратить профессиональное выгорание и продолжить свою работу после длительного перерыва. За время такого отпуска за педагогическим работником сохраняется место работы и нагрузка.

В соответствии с п. 5 Приказа Минобрнауки России от 31 мая 2016 г. № 644 «Об утверждении Порядка предоставления педагогическим работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность, длительного отпуска сроком до одного года» вопрос оплаты педагогическому работнику за время нахождения в длительном отпуске может быть предусмотрен в коллективном договоре, о чем свидетельствует и судебная практика [9].

В-третьих, государство гарантирует предоставление педагогическим работникам права на досрочную страховую пенсию [10], что подтверждает необходимость особой защиты данных субъектов. В ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях» содержится список лиц, имеющих право на досрочную пенсию, в числе которых педагогические работники в организациях для детей. Право на эту гарантию возникает у работников школ, но не у работников высших учебных заведений.

Законодательством предусмотрены и иные социальные гарантии для педагогических работников, которые несут трудовую защиту, однако с учетом изменившейся социальной и экономической ситуации в стране в настоящее время их недостаточно.

В целях реализации государственной политики в сфере образования, на наш взгляд, целесообразно предусмотреть ряд мер правовой политики в сфере защиты педагогических работников:

1. Внести в ст. 30 Федерального закона «О страховых пенсиях» следующее дополнение: лицам, работающим в должностях, приравненных к педагогической деятельности, или осуществляющим педагогическую деятельность не менее 25 лет в образовательных организациях для обучающихся получающих высшее образование [11].

2. Внести изменения в Приказ Минобрнауки России № 644 соответствующего содержания: на время нахождения в длительном отпуске сроком до одного года педагогическим работникам гарантируется ежемесячная денежная выплата не менее чем в размере минимального размера оплаты труда. Это позволит финансово поддержать и защитить работников во время использования длительного отпуска.

3. Для обучающихся в образовательных организациях различных уровней необходимо расширить гарантии, которые закреплены в российском законодательстве, предоставив педагогическим работникам рабочие места как в городах, так и селах.

Такая защита государством даст новый виток в обучении. Использование и расширение предоставляемых государством трудовых гарантий будет способствовать повышению общей результативности и развитию образовательного процесса.

Список литературы:

1. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 13 июля 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 (в ред. от 28 июня 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Об образовании в Российской Федерации : комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (постатейный) / С.В. Барабанова, Х.В. Пешкова (Белогорцева), И.В. Баранов и др. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Ильичев, И. Е. Правовой статус педагогических работников / И.Е. Ильичев, А.Ю. Лазарев // Право и образование. – 2001. – № 1. – С. 61–63.
6. Трудовой кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О ежегодных основных удлиненных оплачиваемых отпусках : постановление Правительства РФ от 14 мая 2015 г. № 466 (в ред. от 7 апреля 2017 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении Порядка предоставления педагогическим работникам организаций, осуществляющих образовательную деятельность, длительного отпуска сроком до одного года : приказ Минобрнауки России от 31 мая 2016 г. № 644 (в ред. от 29 июня 2020 г.): зарегистрирован в Минюсте России 15 июня 2016 г. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 июля 2018 г. № 33-31304/2018. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. О страховых пенсиях : федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. Сергеевко, Ю.С. Проблемы правоприменительной практики в области регулирования труда сотрудников учебно-методического управления образовательной организации и их решение / Ю.С. Сергеевко, О.В. Девятков // Право и государство: теория и практика. – 2021. – № 3 (195). – С. 305–307.

О.Ю. Ситкова,

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

O.Yu. Sitkova,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Professor of the International Law
Department, Saratov State Law Academy
olga.sitkova@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-58-68

МЕХАНИЗМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КИБЕРБЕЗОПАСНОСТИ ДЕТЕЙ¹

***Аннотация:** актуальность исследования обусловлена необходимостью анализа известных прогрессивных и эффективных моделей обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних в целях гармонизации законодательства РФ в указанной сфере. Цель исследования: выявить эффективные модели обеспечения безопасности детей в киберпространстве. Методологическая основа: автором были использованы общенаучный диалектический, формально-юридический методы познания, сравнительно-правовой метод, а также методы индуктивной и дедуктивной логики. Результаты: анализ программных документов, стратегий ЕС в сфере безопасности детей в онлайн-пространстве позволил выявить элементы механизма, используемого в целях обеспечения информационной безопасности детей в сети Интернет на территории стран Евросоюза. Выводы: существенное различие в национальных моделях защиты несовершеннолетних граждан в сети Интернет осложняет международную кооперацию в вопросах защиты детей от интернет-угроз. Для решения этой проблемы необходима гармонизация законодательства в общемировом масштабе. Модель, используемая в странах ЕС, построенная на принципе саморегулирования и направленная на обеспечение сотрудничества между представителями промышленности, провайдерами, потребителями информации и другими участниками исследуемых отношений, способствует обеспечению позитивного содержания интернет-контента и лучшему пониманию рисков в целях обеспечения безопасности несовершеннолетних пользователей Сети.*

***Ключевые слова:** информация, дети, защита, механизм, информационная безопасность, правовое регулирование, интернет, цифровые технологии.*

MECHANISMS FOR REGULATING INFORMATION CONSUMPTION IN THE COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION IN ORDER TO ENSURE THE CYBERSECURITY OF CHILDREN

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта 20-011-00570/20.

Abstract: the relevance of the study is due to the need to analyze progressive and effective models of information security for minors known to the world community in order to harmonize the legislation of Russia and other countries in this area. Objective of the study: to identify effective models for ensuring the safety of children in cyberspace. Methodological basis: the author used the general scientific dialectical, formal legal methods of cognition, the comparative legal method, as well as the methods of inductive and deductive logic. Results: analysis of policy documents, EU strategies in the field of child safety in the online space, made it possible to identify elements of the mechanism used to ensure information security of children on the Internet in the territory of the European Union. Conclusions: a significant difference in national models of protecting the rights of minors on the Internet complicates international cooperation in protecting children from Internet threats. To solve this problem, it is necessary to harmonize legislation on a global scale. The self-regulatory model used in the EU countries, aimed at ensuring cooperation between industry representatives, providers, information consumers and other participants in the studied relationship, contributes to the provision of positive Internet content and a better understanding of risks in order to ensure the safety of underage network users.

Keywords: information, children, protection, mechanism, information security, legal regulation, Internet, digital technologies.

Исследования в сфере безопасности детей в киберпространстве свидетельствуют о том, что последние уязвимы независимо от их местонахождения и возраста, а ранее недостижимые риски в настоящее время находятся в одном клике от детей. Если раньше считалось, что дом – это крепость, где ребенок защищен от влияния внешнего мира, то теперь дом можно сравнить с парком со множеством секретных мест, где свободно гуляют незнакомцы. Не все формы жестокого обращения с детьми и их эксплуатации, которые распространяются через информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ), принципиально отличаются от встречающихся в реальном мире. Во многих случаях ИКТ служат только для облегчения совершения уже известных видов преступлений. С другой стороны, ИКТ породили некоторые новые формы преступлений, такие как распространение материалов о сексуальном насилии над детьми, сделанных на заказ, «секстинг» и трансляция сексуального насилия в прямом эфире, доступные исключительно с использованием ИКТ. Появление такого рода преступлений связано, в частности, с тем, что интернет сложно контролировать, т.к. он никем не управляется и не имеет границ. В то же время явление киберпреступности усугубляется тем, что киберпреступники и их жертвы часто находятся в разных регионах. Это подчеркивает необходимость принятия срочных, динамичных ответных мер на международном уровне.

Исторически сложилось так, что система управления интернетом была распределена между различными организациями, включая

международные, национальными правительствами, частным сектором и гражданским обществом. Эти органы и организации без централизованной координации со временем разработали принципы, нормы, правила и механизмы, позволяющие бороться с правонарушениями в Сети. Первоначально управление интернетом было сосредоточено в основном на технических вопросах, но постепенно оно стало включать такие вопросы, как кибербезопасность, электронная коммерция, сетевой нейтралитет, права человека и др.

Политика кибербезопасности рассматривалась прежде всего для взрослых пользователей, но это была большая ошибка, потому что сегодня активными пользователями Сети являются дети, и для многих из них интернет – это второй дом. На международном уровне признано: дети как носители прав заслуживают уважения и особой защиты, в том числе от киберпреступлений. Предполагается, что в этот процесс должны быть вовлечены заинтересованные стороны в рамках международного сотрудничества по расследованию подобных дел. Однако международное сотрудничество и процесс расследования обычно «спотыкаются» о ратификационный статус заинтересованных сторон или становятся невозможными в связи с ограниченной степенью включения международных мер в национальное законодательство.

Улучшение и безопасность цифрового пространства для детей требует сотрудничества между государствами, правоохранительными органами, общественными организациями, международными организациями, научными кругами и техническим сообществом, а также самими детьми и их семьями. Помимо заключения международных соглашений, обнаруживается необходимость и в национальной политике, ориентированной на детей, а также в обмене передовыми практиками по обеспечению безопасного интернет-пространства для них.

В Евросоюзе осознание данной проблемы привело к выработке как на национальном, так и на общеевропейском уровне политико-правовых механизмов защиты детей от деструктивного влияния СМИ [1, с. 30].

Ключевыми актами ЕС в области информационной безопасности детей в интернете являются Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г., Повестка дня ЕС по правам ребенка 2011 г. [2], Цифровая повестка дня для Европы 2010 г. [3], Европейская стратегия улучшения интернета для детей 2012 г. [4] На основе этих актов разработано много негосударственных проектов, которые успешно работают, в том числе в России. Так, европейская сеть Insafe включает 31 национальный информационный и образовательный центр в государствах – членах ЕС, а также в Норвегии, России и Сербии. Целью этого проекта является

расширение прав и возможностей детей и молодежи для безопасного и эффективного использования интернета и мобильных технологий. Сеть призывает передать ответственность за защиту граждан, особенно детей и молодежи, правительству, образовательным учреждениям, родителям, СМИ и бизнесу. Внутри компании действуют горячие линии, позволяющие гражданам сообщать о незаконном контенте, а также горячие линии для ответов на вопросы детей, связанные с их онлайн-опытом или вредоносной информацией, с которой они сталкиваются в интернете. Именно InSAFE стала основателем Дня безопасного интернета в 2004 г., который ежегодно отмечается в феврале.

Еще одним таким проектом является тематическая сеть EU Kids Online, основанная в рамках Программы безопасного интернета Европейской комиссии в 2006 г. Данная сеть нацелена на координацию и продвижение исследований по безопасности детей в интернете. Проект реализуется в несколько этапов в рамках пятилетних программ и охватывает 33 страны-участницы.

Для содействия последовательному пониманию проблемы информационной безопасности несовершеннолетних в Европе были реализованы такие акты, как Конвенция Совета Европы о преступности в сфере компьютерной информации 2001 г. [5] и Конвенция Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений 2007 г. [6], предусматривающие широкий набор мер по обеспечению надежной кибербезопасности в Европе.

Говоря об уровне ЕС, можно также иметь в виду такие программные документы, как Стратегия кибербезопасности 2020 г. [7] и Глобальная стратегия безопасности ЕС «Общее видение, единый подход: сильная Европа» 2016 г. [8]

Акты, принятые в ЕС, рассматривают несовершеннолетних как особую целевую аудиторию в интернете. В связи с этим политика ЕС направлена на выработку специальных механизмов обеспечения их безопасности в Сети. В Повестке дня ЕС по правам ребенка подчеркивается, что недостаточное инвестирование в политику, затрагивающую интересы детей, может иметь долгосрочные негативные последствия для общества. В то время как Цифровая повестка дня для Европы направлена на то, чтобы все европейские страны были цифровыми. При этом отмечается, что уязвимости в интернете влекут за собой потребность в выработке особого специального подхода к обеспечению безопасного интернета для детей, чтобы они могли получать доступ к знаниям, общаться, развивать свои навыки и имели возможность трудоустройства посредством интернета. Для этого Европейская комиссия предлагает комплекс динамичных и своевременных инстру-

ментов, основанных на законодательном регулировании, финансовой поддержке и саморегулировании. Следует подчеркнуть, что в этом случае на первый план выходит саморегулирование, которое должно способствовать созданию гибких рамок для достижения целей в этой сфере, законодательная поддержка рассматривается лишь как второстепенный фактор.

Европейская стратегия улучшения интернета для детей была разработана с целью дать им цифровые навыки и инструменты, необходимые для того, чтобы в полной мере и безопасно получать положительный эффект от пребывания в Сети. Стратегия предлагает ряд действий, включая создание безопасной среды за счет соответствующих возрасту настроек конфиденциальности, а также возрастного рейтинга и классификации контента. Стратегия объединяет Европейскую комиссию и государства – члены ЕС с операторами мобильной связи, производителями мобильных телефонов и поставщиками услуг социальных сетей для выработки конкретных решений по улучшению интернета для детей. Задачи Стратегии выполняются в основном за счет реализации Connecting Europe Facility [9], инструмента софинансирования цифровых технологий, а также с помощью других подобных программ, таких как Horizon 2020 [10].

В Стратегии указывается на ряд пробелов в обеспечении безопасного онлайн-пространства в ЕС. Среди них следует назвать, во-первых, фрагментацию рынка. Отмечается, что безопасность несовершеннолетних в Сети по-разному регулируется национальным законодательством государств-членов. Различия проявляются в части требований к осуществлению родительского контроля, сообщениям о вредоносном и незаконном контенте и др. В частности, указывается на недостаточное использование родительского контроля: только 28 % родителей в Европе блокируют или фильтруют вредоносные для своих детей сайты [11].

Во-вторых, отмечается неспособность рынка обеспечить меры защиты и качественный контент во всей Европе, т.к. инструменты защиты детей, которые позволяют безопасно управлять их онлайн-активностью, часто предоставляются только за дополнительную плату. Кроме того, не все предлагаемые защитные приспособления совместимы с новыми устройствами. Качественного контента не хватает: только 32 % пользователей интернета в возрасте 9–12 лет считают, что такого контента достаточно для их возраста [12, с. 52].

В некоторых странах частные компании поддерживают государственные органы при покупке оборудования либо специализированного программного обеспечения для защиты интернет-соединений,

а также отслеживания случаев нежелательного доступа к школьным компьютерам или сетям извне. Например, в Польше программное обеспечение для блокировки доступа к сайтам, содержащим нежелательный или опасный контент, было бесплатно предложено школам через Министерство образования при финансовой поддержке Европейского социального фонда. Кроме того, Министерство образования Польши подписало соглашение с одной из ведущих компаний-разработчиков программного обеспечения о реализации Стратегии развития информационного общества, в котором особое внимание уделено школам и образовательным учреждениям [13, с. 132].

В-третьих, выявляется необходимость в управлении рисками с целью укрепления доверия к услугам и контенту. Для большинства стран – членов ЕС существуют общие риски: общение детей в Сети с незнакомыми людьми; наличие контента, пропагандирующего анорексию, членовредительство, употребление наркотиков или самоубийство; сексуальные изображения; неправомерное использование личных данных; посещение офлайн-встреч с людьми, которых несовершеннолетние впервые встретили в Сети; кибериздевательства и др. В Стратегии в качестве одного из элементов решения данной проблемы называется необходимость предупреждения детей о возможной манипуляции и потенциальной опасности со стороны такого человека, а также уделяется особое внимание мерам предосторожности.

В-четвертых, в Стратегии указывается на отсутствие у детей навыков безопасного поведения в интернете и предлагаются мероприятия, напрямую влияющие на их приобретение. Дети, их родители и учителя должны знать о рисках, подстерегающих несовершеннолетних в интернете, а также об инструментах и стратегиях защиты от таких опасностей. В целях ликвидации этого пробела в образовательных системах Европы в качестве самостоятельной дисциплины введены уроки онлайн-безопасности [14, с. 153].

Следует подчеркнуть, что на начальном уровне образования вопрос безопасности в Сети как часть учебной программы в основном носит неформальный характер. Например, в Польше он затрагивается классными руководителями или в рамках интегрированной учебной программы, часто в форме проекта или групповой работы. На уровне средней школы эта тема входит в сферу информационных и коммуникационных технологий или информатики. Она также может быть частью общих предметов, например, в Португалии тема информационной безопасности является частью гражданского образования, в Великобритании она включена в образование по вопросам здоро-

вья и благополучия [Там же, с. 155]. Вопросы, касающиеся сетевой безопасности, решаются как учителями в области информационных и коммуникационных технологий, так и учителями других предметов, в зависимости от решений, принятых в конкретной стране. Первая модель существует в Болгарии, Латвии, Польше и на Кипре. В других странах, где вопрос сетевой безопасности является частью учебной программы или относится к интегрированному образованию, соответствующие учителя несут ответственность за реализацию этого контента во время занятий [13, с. 133]. В некоторых случаях администрация школы может назначить учителя, ответственного за преподавание контента, связанного с сетевой безопасностью, в зависимости от структуры учебной программы и свободного времени. В странах, где обсуждаемые вопросы включены в учебные программы, учителя участвуют в курсах, в которых предметы связаны с защитой детей в Сети.

Однако в большинстве случаев такие курсы не являются обязательными и организуются учебными заведениями или консорциумами, способствующими информированному и безопасному использованию Сети. Курсы продвигаются министерством образования через национальную программу для учителей информатики (Греция) и могут также включать обучение руководителей школ, которые передают знания группам преподавателей или отдельным учителям (Франция). Кроме того, органы образования предоставляют учителям материалы для самостоятельного изучения, содержащие информацию, задания и упражнения для учащихся, а также интерактивные онлайн-курсы (Испания, Люксембург и Великобритания) [Там же].

Почти все страны – члены Европейского союза используют различные формы государственно-частного партнерства в целях обеспечения безопасности детей в интернете. Это касается участия частного сектора в конференциях и семинарах по обсуждаемой теме, в кампаниях по повышению осведомленности о рисках в Сети и информированию детей, родителей и учителей.

В-пятых, в Стратегии поднимается вопрос манипулирования несовершеннолетними через интернет или мобильные технологии с целью их сексуальной эксплуатации. Некоторые государства пытаются решить эту проблему на национальном уровне. Например, в Великобритании есть Центр эксплуатации детей и защиты в Интернете (СЕОР), который входит в Национальное агентство по борьбе с преступностью. В 2010 г. СЕОР совместно с Facebook представил «тревожную кнопку», с помощью которой пользователи могут сообщать о подозрительных контактах и сообщениях [15].

В целях реализации политики ЕС по безопасности киберпространства для детей и улучшения расследования киберпреступлений, связанных с детьми, были внедрены специальные инструменты и механизмы международного сотрудничества, такие как взаимная правовая помощь, неформальное или оперативное сотрудничество правоохранительных органов, межведомственное партнерство и форумы по обмену информацией, а также специальные агентства ЕС: ENISA [16] и Europol предоставляют рекомендации по кибербезопасности, поддерживают разработку политики и ее реализацию и сотрудничают с оперативными группами по всей Европе, агентство CERT [17] отвечает за инциденты информационной безопасности и расследование киберугроз в ЕС.

Несмотря на наличие вполне широкой нормативной базы, политика ЕС в сфере информационной безопасности несовершеннолетних описывается как действия «джаз-банда, а не классического оркестра, где музыканты из разных стран, с разными способностями и инструментами, участвующие в постоянном джем-сейшене, с базовой мелодией и общим представлением о том, какую музыку они хотят создавать... группа, которой трудно договориться о конкретной аранжировке, но которая в конечном итоге может звучать гармонично – хотя и необязательно полностью однородно» [18, с. 4].

Такое описание общей деятельности государств – членов ЕС объясняется различием между мерами, предпринимаемыми в борьбе с киберпреступлениями против несовершеннолетних в странах Евросоюза. Эта проблема осложняется тем, что в странах ЕС не сложилось единого отношения к термину «ребенок» относительно этого процесса.

В качестве еще одного препятствия на пути к единообразному регулированию вопросов безопасности детей в интернете называется отсутствие общего подхода к проблеме криминализации преступлений, совершаемых в Сети. Так, одни страны криминализируют акты производства материалов для сексуального насилия над детьми, а другие полагаются на общие уголовные нормы против жестокого обращения и эксплуатации и приняли законы, которые относятся к совершению преступлений, связанных с эксплуатацией детей, с использованием ИКТ.

Как отмечается во Всестороннем исследовании киберпреступности, 80 % стран Европы сообщают о достаточной криминализации киберпреступлений, 60 % стран других регионов – о недостаточности криминализации киберпреступлений [19, с. 80]. В ЕС только Испания имеет особые правовые режимы, которые касаются преступлений,

связанных с такими домогательствами в интернете, как киберпреследование, собственно домогательство и киберзапугивание. Многие страны не считают вуайеризм или вторжение в частную жизнь уголовным преступлением, особенно если они происходят исключительно в интернете. Однако почти все государства криминализируют преследование, которое перерастает в похищение людей, угрозы насилием, или любые виды преступлений, связанных с контактом в реальном мире [20, с. 112].

Тем не менее популяризация и увеличение количества социальных сетей, а также рост случаев детских самоубийств, возможно, связанных с киберзапугиванием, вызвали новые опасения по поводу распространения данного явления. И в этом контексте остается открытым вопрос о целесообразности любой реакции уголовного правосудия в случае, когда преступник, как и жертва, является несовершеннолетним.

Таким образом, политика ЕС в отношении обеспечения информационной безопасности несовершеннолетних на сегодняшний день имеет тенденцию реагировать на риски и угрозы, с которыми сталкиваются дети в интернет-пространстве. Обеспокоенность общественности очевидным ростом киберзапугивания и преследований среди подростков привела к ограничению или прекращению использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в школах и других учреждениях. Тревога по поводу преобладания сексуализированного контента в подростковой культуре подтолкнула к принятию ряда мер, включая классификацию контента, распространение программного обеспечения для его фильтрации, установление контроля доступа и требований проверки возраста [21, с. 29].

При этом мало внимания уделяется тем основным потребностям, о которых высказываются сами несовершеннолетние: общению со сверстниками, развитию социальной идентичности и поиску надежных источников информации и советов, включая рекомендации по вопросам сексуальности и санитарного просвещения, а также поиску поддержки в отношениях [22, с. 298].

Политика ЕС направлена на поддержку молодых людей как активных цифровых пользователей безопасной онлайн-среды. Приоритетом европейской политики стало обеспечение сотрудничества представителей промышленности и заинтересованных сторон. При этом Европейская комиссия инициирует и контролирует механизмы саморегулирования и инициативы с участием многих заинтересованных сторон, что способствует позитивному содержанию интернет-контента и лучшему пониманию рисков в целях обеспечения безопасности несо-

вершеннолетних пользователей Сети. Механизм, включающий в себя подобное взаимодействие всех участников исследуемых отношений, вероятно, способен наилучшим образом обеспечить безопасное онлайн-пространство и использование интернет-ресурсов детьми.

Список литературы:

1. Смирнов, А. А. Обеспечение информационно-психологической безопасности детей в Европейском союзе / А. А. Смирнов // Информационное право. – 2010. – № 4. – С. 30–34.

2. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 29.10.2021).

3. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0245&from=en> (дата обращения: 29.10.2021).

4. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012DC0196> (дата обращения: 29.10.2021).

5. URL: <https://base.garant.ru/4089723/> (дата обращения: 30.10.2021).

6. URL: <https://base.garant.ru/70359656/> (дата обращения: 30.10.2021).

7. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade-0> (дата обращения: 30.10.2021).

8. URL: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_ru.pdf (дата обращения: 30.10.2021).

9. URL: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility> (дата обращения: 29.10.2021).

10. URL: <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/home> (дата обращения: 29.10.2021).

11. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – European Strategy for a Better Internet for Children, 196 final. – URL: http://www.parliament.bg/pub/ECD/117652COM_2012_196_EN_ACTE_f.pdf (дата обращения: 29.10.2021).

12. Vedenieva, O. Regulatory support of children’s safety on the internet: experience of the European Union / O. Vedenieva // Юридичний вісник. – 2014. – № 3 (32). – P. 51–54.

13. Wojniak, J. Children and ICT European Initiatives and Policies on Protecting Children Online / J. Wojniak, M. Majorek // Universal Journal of Educational Research. – 2016. – № 4 (1). – P. 131–136.

14. Ranguelov, S. Summary report Education on Online Safety in schools in Europe / S. Ranguelov // New Horizons in Education on. – 2010. – Vol. 58. – № 3. – P. 149–163.

15. Федина, О. Facebook защитит юных пользователей от педофилов / О. Федина. – URL: <https://ria.ru/20100712/253901127.html> (дата обращения: 15.09.2021).

16. URL: <https://www.enisa.europa.eu/> (дата обращения: 29.10.2021).

17. URL: https://cert.europa.eu/cert/plainedition/en/cert_about.html (дата обращения: 29.10.2021).

18. Lasheras, B. European Union Security and Defence White Paper / B. Lasheras et al. – Berlin, 2010. – 64 p.

19. Malby, S. Comprehensive Study on Cybercrime / S. Malby et al. – N.Y.: United nations, 2013. – 287 p.

20. Pūraitė, A. Policy of European Union on the safety of children in cyber space / A. Pūraitė // Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka. Security of society and public order. – 2018. – № 21. – P. 104–119.

21. Staksrud, E. Filtering and content classification / E. Staksrud, J. Kirksæther // O'Neill B., Staksrud E. and McLaughlin S. (eds). Towards a Better Internet for Children: Policy Pillars, Players and Paradoxes. – Gothenburg : Nordicom, 2013. – P. 23–38.

22. Fine, M. Sexuality education and desire: still missing after all these years / M. Fine, S. McClelland // Harvard Educational Review. – 2006. – № 76 (3). – P. 297–328.

В. А. Сапега,
заместитель председателя
Нижегородского областного суда

V. A. Sapega,
Deputy Chairman of the Nizhny
Novgorod Regional Court

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-69-78

ОБЪЕКТ ПЕРЕВОЗКИ КАК ВИДООБРАЗУЮЩИЙ ПРИЗНАК КЛАССИФИКАЦИИ ДОГОВОРОВ ТРАНСПОРТНОЙ ЭКСПЕДИЦИИ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена перманентным усложнением общественных отношений на рынке транспортно-экспедиционных услуг и появлением на этом рынке новых субъектов права. Цель статьи заключается в выявлении новых видов транспортно-экспедиционных услуг в связи с появлением новых объектов обязательств по перевозке. Методологической основой исследования явились такие общенаучные подходы и методы, как системный подход, диалектический метод, анализ и синтез, а также специальные методы правового моделирования и межотраслевого исследования. На основе анализа действующего законодательства, взглядов ученых и судебной практики автор приходит к выводам о том, что договор перевозки груза и договор перевозки порожнего вагона являются разными договорами, а услуги, связанные с перевозкой порожних вагонов, следует квалифицировать как транспортно-экспедиционные.*

***Ключевые слова:** транспортная экспедиция, перевозка, порожний вагон, оператор железнодорожного подвижного состава.*

THE OBJECT OF TRANSPORTATION AS A SPECIES- FORMING FEATURE OF THE CLASSIFICATION OF FORWARDING AGREEMENTS

***Abstract:** the relevance of the article is due to the permanent complication of public relations in the market of freight forwarding services and the emergence of new subjects of law on this market. The purpose of the article is to identify new types of freight forwarding services in connection with the emergence of new objects of transportation obligations. The methodological basis of the research was such general scientific approaches and methods as the system approach, the dialectical method, analysis and synthesis, as well as special methods of legal modeling and intersectoral research. Based on the analysis of the current legislation, the views of scientists and judicial practice, the author comes to the conclusion that the contract for the carriage of goods and the contract for the carriage of an empty wagon are different contracts, and services related to the transportation of empty wagons should be qualified as freight forwarding.*

***Keywords:** freight forwarding, transportation, empty wagon, railway rolling stock operator.*

Юридическая конструкция договора транспортной экспедиции напрямую связана с оказанием или организацией оказания услуг по перевозке. Поэтому представляется логичным исследование заявленной темы начать с понятия услуги по перевозке и ее видовой классификации в зависимости от перемещаемых объектов. Наша гипотеза заключается в том, что сфера применения договора транспортной экспедиции может быть существенно увеличена за счет расширения диапазона объектов перевозки. На наш взгляд, неоправданно замыкаться в данной сфере правового регулирования только на перевозках груза, оставляя без внимания перевозки пассажиров, багажа, грузобагажа и не только их.

Традиционно в качестве объекта перевозки выступает груз либо пассажир. При этом ученые мало уделяют внимания такому новому объекту перевозки, как порожний вагон, хотя в судебной практике давно имеются прецеденты, когда услуги, связанные с перевозкой порожних вагонов, квалифицируются как транспортно-экспедиционные. Например, рассматривая спор, вытекающий из договора транспортной экспедиции между ООО «Пугачёв Транс» (клиент) и ЗАО «Русагротранс» (экспедитор), ФАС Московского округа взыскал с клиента в пользу экспедитора убытки, связанные с пробегом порожних вагонов последнего к месту погрузки, со ссылкой на п. 5. ст. 6 Федерального закона от 30 июня 2003 г. № 87-ФЗ «О транспортно-экспедиционной деятельности» [1]. Напомним, речь в данном пункте идет о взыскании убытков и уплате штрафа при одностороннем отказе от исполнения обязанностей по договору транспортной экспедиции. Об операциях с порожними вагонами в рамках оказания услуг по договору транспортной экспедиции говорится в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 10 апреля 2020 г. № Ф06-60366/2020 по делу № А65-18553/2019 [2]. С.Ю. Морозов делает, на наш взгляд, вполне обоснованное предположение: «Если признать услуги, связанные с доставкой порожнего вагона, транспортно-экспедиционными, то тогда и действия операторов подвижного состава, подающих порожние вагоны под погрузку, должны быть расценены как услуги транспортной экспедиции» [3, с. 5].

Недостаточное внимание к такому объекту перевозки, как порожний (пустой) грузовой вагон, связано, по всей видимости, с тем, что нередко он ассоциируется с «грузом на колесах». Такое выражение ничего, кроме терминологической путаницы, в правовую науку не вносит [4, с. 17]. Некоторые ученые восприняли данное выражение буквально. Так, С.Г. Иванова пишет: «Однако включение в понятие “груз” барж и железнодорожных вагонов должно влечь за собой внесе-

ние определенных уточнений в ряд конкретных предложений, в частности касающихся ограничения ответственности ОТТ» [5, с. 21–22]. Выражение «груз на своих осях» часто употребляется и в судебной практике [6–8]. Если считать порожний вагон грузом на колесах, то следует ограничиться двумя традиционными объектами перевозки, т.е. грузами и пассажирами. Однако, на наш взгляд, порожний вагон нельзя отождествлять с грузом, а нужно признать в качестве третьего самостоятельного объекта перевозки. Недаром в Уставе железнодорожного транспорта Российской Федерации (далее – УЖТ РФ) проводится разграничение данных понятий. Так, в ст. 1 УЖТ РФ указано, что Устав определяет основные условия организации и осуществления перевозок пассажиров, грузов, багажа, грузобагажа, порожних грузовых вагонов [9]. Как следует из приведенных положений, «груз» и «порожний вагон» здесь – понятия однопорядковые и не совпадающие между собой. Мы считаем такое положение дел правильным, и не только потому, что так указано в законе.

Полагаем, что для отграничения порожнего вагона от груза необходимо разграничить понятия «груз» и «транспортное средство», тогда будут основания для выявления различий в услугах по перевозке груза и по перевозке порожнего вагона. Для этого снова обратимся к УЖТ РФ, в ст. 2 которого под грузом понимается объект (в том числе изделия, предметы, полезные ископаемые, материалы, сырье, отходы производства и потребления), принятый в установленном порядке для перевозки в грузовых вагонах, контейнерах. Из этого определения следует, что пустой грузовой вагон есть средство перевозки груза, а не сам груз.

Обратимся к этимологии слова «груз». Это общеславянское слово, имеющее общее происхождение со словом «грязь», что изначально значило «тонет, погружается». То есть груз – это то, что стремится опуститься вниз. Иное происхождение имеет слово «вагон». Оно образовано от немецкого Wagen – «тележка», которое в свою очередь произошло от монгольского tele – «переносить, перевозить». Итак, вагон – это то, в чем везут и во что грузят, а груз – это то, что помещается в вагон и перевозится в нем.

Следовательно и услуга по перевозке порожних железнодорожных вагонов отлична от услуги по перевозке грузов, что сказывается на отличиях договорного регулирования каждого из вида перевозочных услуг и на юридической конструкции договора транспортной экспедиции. Перевозка груза и перевозка порожнего грузового вагона как транспортного средства имеют отличительные особенности, исключаящие их тождество. Поэтому мы не согласны с позицией

М.И. Брагинского, считавшего, что транспортировка порожних вагонов свидетельствует лишь о специфике работы транспорта и о том, что в этом случае налицо договор перевозки специфических грузов, а не самостоятельный гражданско-правовой договор [10, с. 225]. Конечно, у них имеются и общие черты. Во-первых, в обоих случаях речь идет об услуге по перемещению материальных объектов в пространстве с помощью транспортных средств. И эти услуги, несомненно, являются перевозочными. Во-вторых, услуги по перевозке оказываются на возмездной основе. В-третьих, исполнителем выступает перевозчик.

Однако договор перевозки груза и договор перевозки порожнего вагона – это два различных вида договора перевозки. Во-первых, это проявляется в особенностях объекта перевозки. В отношении порожнего грузового вагона невозможно выполнить ряд обязанностей перевозчика и отправителя, которые предусмотрены в случаях с перевозкой груза. Так, невозможно выполнить обязанность по обеспечению тары и упаковки грузов (ст. 18 УЖТ РФ). Трудно представить упакованный железнодорожный вагон. Кроме того, в отношении порожнего вагона неприменимы правила о допуске к перевозке грузов повышенной опасности. Нереализуемой представляется обязанность о предъявлении груза с объявлением ценности (ст. 16 УЖТ РФ) по причине отсутствия такового. Если отождествить порожний вагон с грузом, то ни при каких обстоятельствах нельзя выполнить обязанность по его погрузке, предусмотренную ст. 21 УЖТ РФ. Поэтому следует согласиться с Е.М. Данилиным, который отмечает: «Очевидным является то, что грузовой порожний вагон не представляется возможным перевезти в контейнере или другом грузовом вагоне» [11, с. 25].

Не представляется возможным исполнить обязанность, предусмотренную ст. 26 УЖТ РФ, об указании в транспортной накладной массы груза и количества мест. Правила о взвешивании груза здесь также входят в диссонанс с техническим назначением такого объекта перевозки, как вагон. К тому же пустые вагоны взвешивать нет необходимости. Не имеет смысла выполнять обязанности и по пломбированию пустого вагона (ст. 28 УЖТ РФ). Неприменимы в отношении перевозки порожнего вагона и положения ст. 17 УЖТ РФ об охране грузов в пути следования. Невозможно воспользоваться правилами ст. 37 УЖТ РФ, устанавливающими обязанность выгрузить груз. Основания для отказа в приеме груза и в приеме порожнего вагона различны (ст. 36 УЖТ РФ). Например, для перевозки груза неприменимо такое основание, как отсутствие согласованной заявки на перевозку груза в порожнем вагоне (ст. 36 УЖТ РФ). Трудно реализуемы

положения ст. 42 УЖТ РФ о недостатке, порче и повреждении груза и ст. 45 УЖТ РФ об утрате груза, а также ст. 48 и 49 УЖТ РФ о реализации груза.

Во-вторых, следует сказать о различиях предмета договора перевозки груза и договора перевозки порожнего вагона, проявляющихся в нескольких аспектах. Прежде всего отметим, что в первом случае предметом являются действия по перемещению груза, а во втором – по перемещению транспортного средства, вагона. Далее необходимо указать, что соответствующий объект перевозки должен быть доставлен в пункт назначения, отсутствие которого в договоре делает его беспредметным. Пункты же назначения в сравниваемых договорах разные. Место доставки и выгрузки груза, как правило, является пунктом отправления для порожнего вагона, который становится пустым после его выгрузки. Пунктом его назначения может быть место последующей погрузки, место пропарки, место ремонта. Иными словами, пункты назначения при перевозках грузов и при перевозках порожних вагонов никогда не совпадают. Соответственно, расстояние перевозки и плата за перевозку различаются.

В-третьих, в договоре перевозки порожнего грузового вагона иной субъектный состав, чем в договоре перевозки груза. Именно субъектный состав, по утверждению Ю.В. Романца, в единстве с другими признаками может служить нормообразующим фактором [12, с. 106]. Определенные права и обязанности появляются еще у одного субъекта – у владельца порожнего грузового вагона. Так, в соответствии со ст. 31 УЖТ РФ владелец порожнего грузового вагона имеет право подавать заявление о переадресовке такого вагона в случаях, предусмотренных правилами перевозок грузов железнодорожным транспортом. В соответствии со ст. 44 УЖТ РФ владельцу вагонов предписывается обязанность вносить плату перевозчику за предоставление железнодорожных путей вне перевозочного процесса.

В-четвертых, различаются требования к формам договора перевозки грузов и договора перевозки порожнего вагона. При перевозке порожних вагонов не применяются правила ст. 11 УЖТ РФ о необходимости оформления заявок на перевозку грузов, а действуют положения ст. 12 УЖТ РФ, в соответствии с которыми отправитель должен подать запрос-уведомление на перевозку порожнего вагона. Не могут быть применены и положения ст. 11 УЖТ РФ, касающиеся оформления заявки в случаях перевалки груза. Поскольку нет груза, не может идти речи и о его перевалке, равно так же, как в принципе невозможна перевозка порожнего грузового вагона в прямом смешанном сообщении. Непонятно, как железнодорожный вагон может

перевозиться различными видами транспорта (ст. 788 ГК РФ). Трудно представить, что его сначала цепляют к пароходу, а затем – к самолету. Поэтому, на наш взгляд, несколько надуманно выглядят соответствующие нормы ст. 31 УЖТ РФ, допускающие такую возможность.

По-разному исчисляются сроки доставки груза и доставки порожнего грузового вагона. Груз считается доставленным, если перевозчик обеспечил его выгрузку, а порожний вагон считается доставленным, если он прибыл на станцию назначения и может быть подан получателю.

Вагон, в отличие от груза, не имеет экономической формы товара и, как справедливо отмечает А.А. Ананьева, «не является объектом товарооборота, т.е. объектом действия, в основу которого положен обмен конкретного товара на валюту в результате совершения гражданско-правовых сделок» [13, с. 86], в то время как «товары нуждаются в перемещении к спросу» [14, с. 337].

Не предусмотрен УЖТ РФ долгосрочный договор об организации перевозок порожних вагонов.

В связи с изложенным заслуживает анализа следующая позиция В.К. Андреева: «Демонополизация парка грузовых вагонов, контейнеров свидетельствует о том, что услуги по предоставлению последних для перевозок железнодорожным транспортом операторами не входят в круг операций, выполняемых по договору транспортной экспедиции, поскольку подача вагонов (контейнеров) под погрузку – элемент договора перевозки грузов железнодорожным транспортом» [15, с. 47]. Автор в обоснование своей позиции ссылается на п. 2 ст. 791 ГК РФ и утверждает, что в случаях, когда обязанность по погрузке груза в вагон возложена договором на перевозчика, погрузка является неотъемлемым элементом договора перевозки грузов и не может рассматриваться в качестве транспортно-экспедиционной услуги, оказываемой перевозчиком-экспедитором [Там же]. Поспешное ознакомление с данным высказыванием может привести к необоснованному выводу о том, что оператор железнодорожного подвижного состава в качестве экспедитора выступать не может, а услуги, связанные с перевозкой порожних вагонов, к числу транспортно-экспедиционных отнести нельзя. На самом деле это не так. Кроме того, В.К. Андреев справедливо утверждает, что «договор о предоставлении услуг по предоставлению вагонов и контейнеров для перевозок железнодорожным транспортом является самостоятельным договором возмездного оказания услуг, отличным от перевозки грузов» [Там же].

На наш взгляд, есть несколько обстоятельств, которые ставят под сомнение данную точку зрения. Во-первых, возможность оказания

услуг по погрузке в рамках договора перевозки груза вовсе не означает невозможность признания обязанности перевозчика по подаче порожнего вагона в качестве транспортно-экспедиционной услуги. Здесь следует высказать следующие соображения. Действительно, еще в 80-х годах прошлого столетия отмечалось: «В тех случаях, когда погрузка лежит на обязанности грузоотправителя, груз принимается к перевозке, т.е. заключается договор перевозки... после погрузки. Обязанность по погрузке в этих случаях возникает не из договора перевозки, а непосредственно из плана перевозки» [16, с. 89]. Однако в качестве транспортно-экспедиционной услуги, оказываемой оператором железнодорожного подвижного состава, следует рассматривать не погрузку груза, а подачу порожних вагонов под погрузку, которая входит в содержание договора о предъявлении груза к перевозке (ст. 791 ГК РФ), оформляемого заявкой. Обязанность по подаче транспортных средств, вопреки утверждению В.К. Андреева, не является элементом договора перевозки грузов. Кроме того, ссылка на ст. 791 ГК РФ не вполне корректна, поскольку в качестве обязанного субъекта по подаче вагонов под погрузку она называет перевозчика, а на действия оператора железнодорожного подвижного состава не распространяется.

Во-вторых, ряд операций, связанных с перевозкой грузов и являющихся «неотъемлемым элементом договора перевозки», вопреки утверждению В.К. Андреева, могут выполняться экспедитором в процессе исполнения договора перевозки грузов. В частности, услуги по погрузке и выгрузке грузов прямо названы в ст. 801 ГК РФ в качестве возможных транспортно-экспедиционных услуг.

В-третьих, в соответствии с п. 2. ст. 801 ГК РФ обязанности экспедитора могут выполняться перевозчиком.

В-четвертых, договор о предоставлении услуг по предоставлению вагонов и контейнеров для перевозок железнодорожным транспортом и договор перевозки грузов – это два разных договора. Согласимся с тем, что первый из названных договоров должен регулироваться нормами главы 39 ГК РФ. Суды также применяют к отношениям по предоставлению на станцию погрузки технически исправных порожних вагонов нормы главы 39 ГК РФ, прямо указывая, что положения о договоре транспортной экспедиции здесь неприменимы [17]. Однако это обстоятельство никоим образом не свидетельствует о том, что услуги, связанные с перевозкой порожних вагонов, не могут рассматриваться в качестве транспортно-экспедиционных. Ранее мы доказали, что договор перевозки груза и договор перевозки порожнего вагона – это два различных договора. Представляется вполне очевид-

ным, что договор перевозки порожнего вагона не является договором о предоставлении услуг по предоставлению вагонов и контейнеров для перевозок железнодорожным транспортом. Поскольку услуги, оказываемые в рамках названных договоров, разные, то нет ничего удивительного в том, что в одном случае их можно организовать в рамках договора транспортной экспедиции, а в другом нет. Нельзя же, в самом деле, отождествлять услуги по перевозке чужого порожнего вагона и услуги, связанные с такой перевозкой, в том числе услуги по оперативно-диспетчерскому управлению железнодорожным подвижным составом. Достаточно сказать, что исполнители названных услуг разные. В одном случае это перевозчик, а в другом – оператор железнодорожного подвижного состава.

В-пятых, в соответствии с п. 5 Постановления Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 626 «Об утверждении Положения об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками» [18] оператор вправе оказывать грузоотправителю транспортно-экспедиционные услуги. Это подчеркивается и в трудах Е.М. Хазиевой [19, с. 68–69]. При этом справедливо отмечается, что вопрос о правовой квалификации договора об оказании операторских услуг не является однозначным [20, с. 14]. В судебной практике имеются случаи, когда договоры, заключенные операторами железнодорожного подвижного состава, квалифицировались либо как договоры транспортной экспедиции [21], либо как смешанный договор, содержащий элементы договоров транспортной экспедиции и аренды [22]. Имеется также судебная практика, напрямую не связанная с фигурой оператора железнодорожного подвижного состава, но однозначно свидетельствующая о том, что услуги, связанные с доставкой порожних вагонов, расцениваются как транспортно-экспедиционные. Так, из материалов дела № А55-34433/2018, являющегося основанием для кассационной жалобы, рассмотренной Арбитражным судом Поволжского округа, следует, что по договору транспортной экспедиции, заключенному между АО «ПГК» и АО «РН-Транс», оказаны услуги по предоставлению под погрузку порожних вагонов, принадлежащих на праве собственности экспедитору (АО «ПГК») [23].

Сказанное свидетельствует в пользу того, что услуги, связанные с перевозкой порожних вагонов, необходимо отнести к числу транспортно-экспедиционных. Конечно, справедливо утверждение С.Ю. Морозова о том, что в настоящее время такие услуги договором транспортной экспедиции не регулируются, поскольку «экспедитор работает с грузом, в то время как оператор подвижного состава

работает с транспортными средствами (вагонами)» [24, с. 237]. Аналогичную позицию занимает С.В. Андреев [25, с. 40]. Однако это, на наш взгляд, недостаток действующего законодательства, которое требует совершенствования. Мы считаем, что в определение понятия договора транспортной экспедиции следует включить услуги, связанные не только с перевозкой груза, но и с перевозкой порожнего вагона.

Список литературы:

1. Постановление ФАС Московского округа от 3 апреля 2012 г. № А40-75095/11-32-609 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2021).

2. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 10 апреля 2020 г. № Ф06-60366/2020 по делу № А65-18553/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2021).

3. Морозов, С.Ю. О предмете и субъектном составе договора транспортной экспедиции / С.Ю. Морозов // Гражданское право. – 2017. – № 6. – С. 3–7.

4. Морозов, С.Ю. Участие операторов морских терминалов в договорном регулировании отношений: проблемы совершенствования транспортного законодательства / С.Ю. Морозов // Транспортное право. – 2018. – № 1. – С. 15–18.

5. Иванова, С.Г. Проблемы ответственности операторов транспортных терминалов при международных морских перевозках грузов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Иванова. – М., 1987. – 26 с.

6. Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июля 2012 г. № 3786/12 по делу № А82-3435/2011 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 11.10.2021).

7. Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июля 2012 г. № 4503/12 по делу № А82-3433/2011 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2021).

8. Решение Арбитражного суда г. Москвы по делу № А40-31230/09-102-366 от 2009 г. // – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации : федеральный закон от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 2, ст. 170.

10. Брагинский, М.И. Договорное право. Договоры о перевозке, буксировке, транспортной экспедиции и иных услугах в сфере транспорта / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. – М. : Статут, 2003. – 910 с.

11. Данилин, Е. М. Понятие и предмет договора буксировки / Е.М. Данилин // Транспортное право. – 2021. – № 3. – С. 23–26.

12. Романец, Ю.В. Система договоров в гражданском праве России / Ю.В. Романец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : НОРМА : ИНФРА-М, 2013. – 495 с.

13. Ананьева, А. А. Очерк о юридических конструкциях в транспортном праве : монография / А. А. Ананьева. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа, 2014. – 112 с.

14. Шершеневич, Г. Ф. Курс торгового права : в 4 т. / Г. Ф. Шершеневич. – М., 1998. – Т. 2. – 480 с.

15. Андреев, В. К. Договор перевозки грузов железнодорожным транспортом в современных условиях / В. К. Андреев // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2017. – № 2. – С. 45–48.

16. Комментарий к Уставу железных дорог СССР / под ред. Г. Б. Астановского. – М. : Юридическая литература, 1986. – 400 с.

17. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22 октября 2020 г. № Ф06-65353/2020 по делу № А55-3713/2019 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2021).

18. Об утверждении Положения об основах правового регулирования деятельности операторов железнодорожного подвижного состава и их взаимодействия с перевозчиками : постановление Правительства РФ от 25 июля 2013 г. № 626 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 31, ст. 4222.

19. Хазиева, Е. М. Реформирование российского грузового железнодорожного транспорта в условиях действующего законодательства / Е. М. Хазиева // Закон. – 2012. – № 10. – С. 64–71.

20. Ахрем, Т. П. Правовой статус операторов железнодорожного подвижного состава / Т. П. Ахрем // Транспортное право. – 2012. – № 4. – С. 12–14.

21. Постановление ФАС Северо-Западного округа от 8 февраля 2008 г. по делу № А56-10937/2006 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.10.2021).

22. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 25 февраля 2005 г. по делу № 09 АП-7358/04-ГК // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2021).

23. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 ноября 2019 г. № Ф06-54182/2019 по делу № А55-34433/2018 // Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.10.2021).

24. Морозов, С. Ю. Железнодорожное право : учебник для магистратуры / С. Ю. Морозов, Т. С. Нагорная. – Ульяновск, 2019. – 243 с.

25. Андреев, С. В. Договорное регулирование деятельности оператора железнодорожного подвижного состава / С. В. Андреев // Гражданское право. – 2016. – № 6. – С. 38–42.

В. А. Мельникова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права
Северо-Кавказского федерального
университета

V. A. Melnikova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the North
Caucasus Federal University

Е. А. Первышов,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права
Северо-Кавказского федерального
университета

E. A. Pervyshov,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the North
Caucasus Federal University

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-79-85

КРАУДФАНДИНГ КАК ФОРМА КОЛЛЕКТИВНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью правового совершенствования норм, регламентирующих категорию «краудфандинг» на территории РФ. Несмотря на тот факт, что с точки зрения законодательного оформления данная категория является весьма молодой, ее развитие и правовое закрепление в разных странах происходило неодинаково. Если за рубежом правовые нормы, регламентирующие данные отношения, начали появляться в начале второго десятилетия XXI в., то в нашем государстве – лишь к его концу. Цель статьи – выявление позитивного опыта разрешения возникающих вопросов на основе анализа и оценки российского и зарубежного законодательства. Реализация данной цели была достигнута при помощи общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция) и частнонаучных методов (сравнительно-правовой, формально-юридической). На основе полученных данных автор делает вывод, что краудфандинг представляет собой новое и весьма интересное явление для всех государств, а наличие качественной правовой базы, его регламентирующей, способно привести к увеличению объема и количества сделок, что, несомненно, не может не оказать благотворного влияния на экономические и финансовые процессы.

Ключевые слова: краудфандинг, финансы, инвестирование, финансовое право, правовая регламентация, отечественное законодательство, мировые тенденции, зарубежное законодательство.

CROWDFUNDING AS A FORM OF COLLECTIVE INVESTMENT: FINANCIAL AND LEGAL ASPECTS

Abstract: the relevance of the article is due to the need for legal improvement of the norms regulating the category of “crowdfunding” in the territory of the Russian Federation. Despite the fact that from the point of view of legislative registration, this category is very young, its development and legal registration on the territory of different countries is completely different. If the legal norms regulating the category of “crowdfunding” began to appear abroad at the beginning of the second decade of the XXI century, then

on the territory of our state, only towards its end. The purpose of the article is to analyze and evaluate Russian and foreign legislation, identify positive experience in resolving emerging issues. The implementation of the tasks was achieved with the help of general scientific (analysis, synthesis, induction, deduction), and private scientific methods (comparative legal, formal legal). From the data obtained, the author concludes that crowdfunding is a new and very interesting phenomenon for.

Keywords: crowdfunding, finance, investment, financial law, legal regulation, domestic legislation, global trends, foreign legislation.

Начало третьего десятилетия XXI в. представляет собой сложный этап видоизменения социологических процессов, характеризующийся появлением большого числа новых элементов, сопровождающих как развитие технологий, так и изменение мышления человечества в целом. Одним из таких сложных, интересных и перспективных элементов является краудфандинг.

Краудфандинг (от англ. crowd – толпа, funding – финансирование) – форма добровольного коллективного сотрудничества людей, имеющего целью финансирование и реализацию различного рода проектов, программ, стартапов и т.д. Иными словами, краудфандинг позволяет собирать необходимые денежные средства, привлекая инвесторов, для которых участие в конкретном проекте представляет интерес.

Как финансово-правовое явление данная категория весьма неоднозначна. Сам термин зародился меньше двух десятилетий назад (официально он возник в 2006 г.), однако если рассматривать краудфандинг через призму понятия «толпа», то возможно проследить его четкие отголоски в историческом прошлом. Так, еще в далеком 1713 г. талантливый и перспективный поэт Александр Поуп, который на тот момент находился в начале своего творческого пути, занялся переводом «Иллиады» на английский язык. Однако для полной реализации данного проекта и опубликования требовалась колоссальная денежная сумма (труд был объемным – порядка пятнадцати тысяч строк). Недостаток собственных средств подтолкнул его к предприимчивости: А. Поуп обратился к людям с предложением «участия в подписке»: участники (инвесторы) платят фиксированную сумму, которая будет направлена на издание первого тома шедевра, а затем, по его готовности, получают свой экземпляр в числе первых. Данную модель впоследствии переняли и другие авторы для издательства своих трудов.

Иным примером, реализованным приблизительно в те же годы, является создание Джонатаном Свифтом в 1700-х гг. Irish Loan Fund – фонда помощи неимущим. Основная идея его создания и функционирования состояла в предоставлении бедным провинциальным

семьям денежных займов (из собственных средств писателя и средств добровольцев) без залога и изучения прежней кредитной истории заемщика. Успех данного проекта подтвердился тем фактом, что по истечении почти ста лет на территории Ирландии подобных прекрасно функционирующих организаций было уже около нескольких сотен, что послужило основой для выхода ирландского народа из бедности.

На территории США одним из ярких исторических примеров реализации проекта посредством «толпы» является сбор средств на создание и возведение постаментов под знаменитую Статую Свободы. Инициатором данной идеи стал Дж. Пулитцер, занимавший должность директора журнала *The World*. Он обратился к читателям с просьбой о поддержке проекта. После этого всего за полгода удалось собрать сумму в два с половиной миллиона долларов, что позволило реализовать идею в кратчайшие сроки [1].

Таких исторических примеров можно привести великое множество, однако краудфандинг в его современном классическом понимании (с точки зрения использования интернет-платформ) берет точку отсчета лишь в конце XX в., с появлением и резким развитием интернет-технологий, а датой его официального признания в качестве самостоятельной категории, как уже было отмечено, принято считать 2006 г. Сегодня краудфандинг с позиции практической реализации принято рассматривать через призму функционирования электронных платформ. Их популярность в последние годы становится все более очевидной, особенно для молодых компаний, нуждающихся в дополнительных финансовых ресурсах.

Краудфандинг как вариацию инвестирования посредством использования электронных платформ можно подразделить на краудлендинг, краудинвестинг и краудревординг [2].

В отличие от зарубежных стран, где рынок краудфандинга развивается достаточно активно, в Российской Федерации дела обстоят иначе: по итогам 2019 г. доля отечественного рынка краудфандинга в мировом объеме составила 0,8 %, объем рынка составил 7,1 млрд руб., что почти на 4 млрд руб. меньше, чем в 2018 г., в 2020 г. наблюдалась незначительная динамика. Несмотря на довольно высокий теоретический интерес к краудфандингу, объем практической реализации весьма скромнен, о чем напрямую свидетельствуют статистические данные [3]. Одной из причин, вызывающих сомнение у потенциальных инвесторов, является молодая и неокрепшая финансово-правовая база, регламентирующая данный процесс.

На территории нашего государства лишь с 2018 г. начали уделять внимание краудфандингу с позиции правового оформления данного

процесса, и в 2019 г. был принят Федеральный закон «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Согласно ст. 1 Закона данный нормативный правовой акт регулирует отношения, возникающие в связи с инвестированием и привлечением инвестиций с использованием инвестиционных платформ, определяет правовые основы деятельности операторов инвестиционных платформ, регулирует возникновение и обращение утилитарных цифровых прав, предусмотренных федеральным законом, а также выдачу и обращение ценных бумаг, удостоверяющих утилитарные цифровые права [4]. Несмотря на то, что федеральный закон урегулировал отношения в данной сфере, он содержит ряд недостатков. Например, в нем отсутствует определение понятия «краудфандинг», законодатель ограничился лишь предоставлением термина «инвестирование и привлечение инвестиций с использованием инвестиционных платформ», который явно не охватывает полный перечень отношений, подпадающих под категорию «краудфандинг». Положения данного федерального закона предусматривают ряд обязательств и ограничений, однако они лишены норм, направленных на финансово-правовое стимулирование данных процессов, а также наличия гарантийной основы, которая существует в зарубежном, в том числе в европейском, законодательстве.

Как уже отмечалось, в иностранных государствах процесс законодательного оформления краудфандинга начался значительно раньше, чем в России. Например, в США закон, регулирующий данное направление (Jumpstart Our Business Startups Act (JOBS Act)), был подписан еще в 2012 г. Его принятие способствовало развитию финансово-правовых и экономических процессов, в том числе путем улучшения доступа к публичным рынкам капитала для новых предприятий малого и среднего бизнеса. Данный закон регламентирует нормы для инвесторов, заемщиков и посредников, механизмы защиты финансовых операций, в том числе от мошенничества, финансовые лимиты и т.д. Причем, как полагают эксперты, закон имеет некоторый перевес в сторону защиты инвесторов [5]. Помимо JOBS Act на территории различных штатов Америки действуют и собственные законы, регулирующие краудфандинг. Например, в Индиане инвесторы наделены правом получения подробной и полной информации относительно проекта, но сама платформа не должна осуществлять рекомендации по поводу инвестирования. Что касается финансовых операций, производимых неаккредитованным инвестором, то в данном направлении существует ряд правовых ограничений. Другое положение в штате

Мэриленд: минимальная сумма финансовых операций – от 100 \$, причем взамен инвестор получает не акции, а долгосрочные векселя. Площадки обязаны раскрывать подробную информацию о компании, привлекающей финансирование, вплоть до списка собственников, владеющих более чем 10 % ее акций [6].

На сегодняшний день на территории США продолжается работа по внесению поправок и обновлению ряда законодательных норм. К концу 2019 г. Конгресс США одобрил законопроект JOBS Act 3.0, состоящий из пакета законопроектов, направленных на улучшение конкурентоспособности рынков капитала Америки, совершенствование финансово-правового регламентирования, а также помощь бизнесу и малым предприятиям относительно получения доступа к капиталу. Кроме того, 2 ноября 2020 г. Комиссия по ценным бумагам и биржам (SEC) проголосовала за внесение поправок в Постановление CF, действие которого направлено на регулирование краудфандинга в США, стимулирование финансовых операций, накопление капитала и расширение инвестиционных возможностей. До внесения поправок компаниям, планирующим привлечь средства с помощью краудфандинга в США, было дозволено собрать максимальную совокупную сумму в размере 1 070 000 \$ в течение 12 месяцев, но благодаря внесенным корректировкам данный лимит увеличился до 5 000 000 \$. Обращает на себя внимание и поправка, которая видоизменила положение инвестора в части ограничения в суммах инвестирования в течение 12-месячного периода (согласно Положению CF): в соответствии с ней ограничения на финансовые операции для «аккредитованных инвесторов» не предусматриваются [7]. Данные факты являются свидетельством перманентного видоизменения и совершенствования правовых норм, регламентирующих процесс краудфандинга на территории США.

Если обратиться к европейскому законодательству в части регламентации краудфандинга, то можно заметить следующее: в Великобритании не стали разрабатывать отдельное законодательство, регулирующее данное направление, а приняли решение адаптировать уже имеющиеся нормы, в том числе частично предусматривающие налоговые льготы.

В Испании точкой отсчета для развития законодательства, регламентирующего краудфандинг, можно считать начало 2014 г. В 2017 г. появляется Leyde Fomento a la Financiación Empresarial. В данном акте описаны два типа инвесторов – аккредитованные и неаккредитованные. К первому типу относятся частные или юридические лица, у которых годовой доход составляет свыше 50

тыс. евро, или активы на сумму более 100 тыс. евро, а также средние и крупные предприятия с активами стоимостью 1 млн евро, выручкой 2 млн евро или капиталом в 300 тыс. евро и институциональные инвесторы. Они могут финансировать проекты без ограничений. Ко второму типу относятся неаккредитованные инвесторы, имеющие возможность инвестировать максимум 3 тыс. евро в каждый проект [8].

Что же касается Европейского Союза (далее – ЕС) в целом, то 20 октября 2020 г. Европейская комиссия опубликовала два законодательных акта по регулированию краудфандинга в странах ЕС:

- Регламент ЕС о регулировании поставщиков краудфандинговых услуг в Европе («Положение о краудфандинге»);
- Директиву о внесении изменений в MiFID II.

Новая законодательная база направлена на содействие краудфандингу путем создания гармонизированных правил, применимых к регулированию поставщиков краудфандинговых услуг в ЕС, упрощение финансовых операций, усиление правовой базы, а также на поддержание и поощрение международного краудфандинга путем предоставления единого набора законодательных положений. Непосредственно сам регламент о краудфандинге применим напрямую с 10 ноября 2021 г. Помимо совершенствования существующих положений были введены абсолютно новые правовые категории, среди них – категория регулируемых субъектов «европейские поставщики услуг краудфандинга» (ECSP). ECSP для возможности функционирования должны получить разрешение от компетентного органа своего государства-члена. Юридические лица, прошедшие лицензирование в качестве ECPS в ЕС, могут воспользоваться европейским паспортным режимом [9]. Что же касается самого Положения о краудфандинге, то в нем имеется форма заявки, аналогичная форме, требуемой для получения европейской лицензии на финансовые услуги другого типа. При этом краудфандинговые платформы авторизованы в качестве инвестиционной фирмы, кредитного или платежного учреждения, учреждения электронных денег и должны пользоваться упрощенной процедурой авторизации.

Следующий предпринятый законодателем шаг был направлен на обеспечение правовой определенности и исключение возможности воздействия нескольких законодательных режимов на одну и ту же финансовую услугу. С этой целью Директива о краудфандинге исключила из сферы действия MiFID II организации, уполномоченные в качестве ECSP.

Перечисленный перечень изменений не является исчерпывающим.

Как показывает опыт зарубежных стран, отсутствие законодательства было одним из важнейших факторов, сдерживающих развитие рынка краудфандинга. После создания нормативно-правовой базы данное направление стало активно развиваться. Что же касается российской правовой системы регламентирования этого направления, то существующее на сегодняшний день законодательство не является совершенным и нуждается в корректировке. Заимствование успешных примеров зарубежного опыта, правовых гарантий, мер финансового стимулирования, поддержания и поощрения краудфандинговых услуг несомненно должно отразиться на качестве и количестве краудфандинговых операций, совершаемых на территории РФ.

Список литературы:

1. Исторический аспект появления краудфандинга. – URL: <http://crowdfundinginfo.ru/stories/item/21-istoriya-kraudfandinga> (дата обращения: 05.11.2021).
2. Габов, А. В. Краудфандинг: законодательное оформление WEB-модели финансирования в контексте правовой доктрины зарубежного опыта / А. В. Габов, И. А. Хаванова. – URL: <http://www.jurvestnik.psu.ru/images/2020-1/2020-1-2.pdf> (дата обращения: 17.10.2021).
3. Развитие альтернативных механизмов инвестирования: прямые инвестиции и краудфандинг : доклад Банка России. – URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/112055/Consultation_Paper_200811.pdf (дата обращения: 01.11.2021).
4. О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 2 августа 2019 г. № 259-ФЗ. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102579815> (дата обращения: 28.10.2021).
5. Развитие сектора краудфандинга в США // Институт США и Канады РАН. – URL: <https://rusus.jes.su/s207054760006884-9-1/>
6. Рудычева, Н. Зачем нужны инвестиционные платформы? / Н. Рудычева. – URL: <https://zen.yandex.ru/media/mcs/zachem-nujny-zakony-cifrovym-platformam-kraudinvestinga-5df084c7fe289100b1894a1d#:~:text=Так%2C%20в%20Индиане%20платформа%20не,не%20акции%2C%20a%20долгосрочные%20векселя> (дата обращения: 04.11.2021).
7. Обновленное регулирование краудфандинга в США. – URL: <https://iqdecision.com/ssh-a-obnovlennoe-regulirovanie-kraudfandinga/> (дата обращения: 04.11.2021).
8. Белецкая, М. Ю. Развитие сектора краудфандинга в США // Россия и Америка в XXI в. – URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/414203-kak-zarabotat-narastushchem-farmrynke-akcii-12-kompaniy-i-dvuh-fondov-v> (дата обращения: 26.10.2021).
9. Обновленный режим регулирования краудфандинга в ЕС. – URL: <https://iqdecision.com/novyj-rezhim-regulirovaniya-kraudfandinga-v-es/> (дата обращения: 01.11.2021).

В. В. Дементьев,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры криминалистики
 Саратовской государственной
 юридической академии

V. V. Demytyev,
 Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Criminology,
 Saratov State Law Academy
 vd_77@mail.ru

Е. С. Лапин,
 кандидат юридических наук,
 доцент кафедры криминалистики
 Саратовской государственной
 юридической академии

E. S. Lapin,
 Candidate of Law, Associate Professor
 of the Department of Criminology,
 Saratov State Law Academy
 evgeniy.lapin1961@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-86-91

СЛЕДСТВЕННЫЙ ОСМОТР КАК НАЧАЛО ЭКСПЕРТНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Аннотация: актуальность работы обусловлена непосредственным влиянием следственного осмотра на успех производства судебных экспертиз до такой степени, что по некоторым экспертизам данное следственное действие, по сути, следует рассматривать как начало экспертного исследования. Целью работы является обоснование необходимости обязательного привлечения специалиста к производству следственного осмотра как предпосылки для последующего качественного производства экспертизы. В статье сформулированы обоснованные предложения по внесению изменений в уголовно-процессуальный закон и закон о государственной судебно-экспертной деятельности. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод.

Ключевые слова: осмотр, специалист, объект судебной экспертизы, образцы для сравнительного исследования, природа цифровых следов.

INVESTIGATIVE EXAMINATION AS THE BEGINNING OF AN EXPERT STUDY

Abstract: the relevance of the work is due to the direct impact of the investigative examination on the success of the forensic examination to such an extent that according to some examinations this investigative action, in fact, should be considered as the beginning of an expert study. The purpose of the study is to substantiate the need for mandatory involvement of a specialist in the production of an investigative examination as a prerequisite for the subsequent high-quality production of expertise. The article formulates reasonable proposals for amending the criminal procedure law and the law on state forensic activity. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method.

Keywords: inspection, specialist, forensic object, samples for comparative study, nature of digital traces.

Решение вопросов, поставленных перед судебной экспертизой, возможно только в том случае, если в постановлении о назначении экспертизы будут указаны все необходимые для этого ис-

ходные данные, которые получают в основном в ходе следственных осмотров. Поэтому можно утверждать, что осмотр есть начало экспертного исследования. Взаимосвязь следственного осмотра и судебной экспертизы состоит в приложении их к одним и тем же объектам, когда начало исследования при осмотре воплощается в результат как развернутое начало по итогу судебной экспертизы.

Остановимся на нескольких, весьма распространенных случаях (примерах), подтверждающих наше суждение.

К 2020 г. завершилось оснащение российского парка грузовых автомобилей тахографами – приборами, позволяющими регистрировать скорость транспортных средств и режим труда и отдыха водителей. Осмотр и изъятие тахографов – бортовых журналов – производится на предмет выявления подделки в них данных о времени предельно допустимого управления транспортным средством, что установлено Постановлением Правительства РФ от 20 декабря 2019 г. № 1733 «О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации», и регистрируемых тахографом иных показаний. В ходе осмотра автомобиля специалистом может быть выявлен факт несанкционированного вмешательства в работу тахографа посредством обнаружения стороннего провода, выводимого, например, в перчаточный ящик от тахографа, с помощью которого водитель подключал к нему определенное устройство. Информация, содержащаяся в тахографах, согласно Приказу Минтранса России от 13 февраля 2013 г. № 36, является охраняемой законом компьютерной информацией, доступа к которой водитель не имеет. Любое вмешательство в работу тахографа считается недопустимым, носит противоправный характер и своей целью имеет изменение в нем компьютерных данных путем подмотки и прочих манипуляций. Совершенно ясно, что без обнаружения подключения к тахографу стороннего провода и без правильного изъятия их и фиксирования в протоколе осмотра всех связанных с этим обстоятельств невозможно произвести экспертное исследование и сделать правильные выводы о вмешательстве (механизме вмешательства) в работу тахографа.

Другой случай. Для выяснения обстоятельств автопроисшествия важное значение имеет осмотр места такового. Нередко он производится без участия специалиста – эксперта-автотехника, в результате чего технические и иные данные точно не фиксируются либо заносятся в протокол со слов водителя, свидетелей-очевидцев. Неквалифицированно произведенный осмотр, с некачественно выполненной схемой дорожного происшествия или без нее часто приводит к утрате доказательств, поскольку следователь (дознаватель)

не имеет специальной экспертной подготовки для фиксации следов, вещественных доказательств и обстановки, элементом которой может являться автотранспорт. Осмотр же последнего есть начало экспертного исследования. Ряд вопросов эксперт-автотехник может решить лишь при изучении конкретной обстановки на месте происшествия и проведении экспериментов (например, при следственном эксперименте определяется, на каком расстоянии водитель мог видеть пешехода, препятствие или лежащего человека на проезжей части). Следственный эксперимент должен проводиться сразу же после осмотра места происшествия на данном месте. В целях усиления гарантий от необоснованного привлечения к уголовной ответственности представляется целесообразным указать в ст. 178 УПК РФ на обязательность участия в осмотре места автотранспортного происшествия при наличии человеческих жертв и причинении тяжкого вреда здоровью автотехнического эксперта или иного специалиста, компетентного в вопросах автотехники, безопасности движения и эксплуатации транспортного средства.

В ходе осмотра может осуществляться изъятие объектов, которые будут играть роль образцов для сравнительного исследования, необходимых для идентификационной экспертизы. Следственная и экспертная практика показывает, что по делам о дорожно-транспортных преступлениях, с мест совершения которых водители скрылись, следователи и судебные медики не всегда изымают или изымают не в соответствии с установленными правилами волосы с головы погибшего, хотя по характеру травмы можно было предположить их обнаружение на разыскиваемом автотранспортном средстве, и таким образом следствие утрачивает возможность назначения судебно-медицинской экспертизы данного биологического объекта либо эксперты приходят к ошибочным выводам. И наоборот, если следы человека такого биологического характера, как волосы, обнаруженные на месте происшествия, изымаются в строгом следовании установленным правилам, то проведение указанной экспертизы удается.

Необходимо заметить, что в определении понятия «образцы для сравнительного исследования» как «объекты, отображающие свойства или особенности человека, животного, трупа, предмета, материала или вещества, а также другие образцы, необходимые эксперту для проведения исследований и дачи заключения», представленном в ст. 9 Федерального закона от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации», допущена ошибка. Она известна в логике под названием «круг в определении» и ведет к тавтологии. То есть в качестве определяющего понятия взято

понятие «образцы» (слово выделено курсивом), которое само может быть понято только посредством определяемого. Образцы для сравнительного исследования есть такие материальные и иные объекты, отделенные от представляющего процессуальный интерес другого объекта по правилам, позволяющим сохранить в себе признаки последнего. Таким образом, рассматриваемая дефиниция в ст. 9 указанного закона может принять следующую редакцию: «образцы для сравнительного исследования – материальные объекты, отображающие свойства или особенности человека, животного, трупа, предмета, материала или вещества, а также другие объекты, необходимые эксперту для проведения исследования и дачи заключения».

Наиболее яркое подтверждение тезис об осмотре как начале экспертного исследования находит в ситуациях с назначением судебных экспертиз веществ, материалов и изделий. Следователю (дознавателю) приходится иметь дело с самыми разнообразными веществами и материалами (твердыми, жидкими, газообразными, сыпучими), как в больших, так и в очень малых количествах. Сложилось мнение, что получение образцов для сравнительного исследования (отбор проб) на месте происшествия из веществ, имеющих в достаточно большом количестве, не требует участия специалиста, поскольку при этом не используются какие-либо специальные приемы. В результате на экспертизу часто поступают образцы, не являющиеся репрезентативными, что вызывает необходимость дополнительного изъятия образцов для сравнительного исследования в рамках дополнительного осмотра. Встречаются случаи, когда образцы лакокрасочных покрытий направляются на экспертизу в виде порошкообразных соскобов. При этом в ходе соскабливания нарушается многослойная структура покрытия и утрачивается комплекс признаков, который может служить основой для отождествления окрашенного объекта.

Определенной спецификой отличается изъятие веществ и материалов, обнаруженных в ходе осмотра в малом количестве (в виде отдельных скоплений, наслоений и т.д.). В работе следователей (дознавателей) с объектами в крайне малых количествах встречаются ошибки. Так, при наличии в процессе осмотра возможности изъятия объектов-носителей (с наслоениями веществ) следователи (дознаватели) прибегают к встряхиванию этих объектов над попавшимся под руки листом бумаги, теряя отдельные ценные частицы (микрообъекты) или используя непригодные липкие пленки, загрязняющие изымаемые вещества посторонними примесями. Все эти факты показывают, что экспертиза начинается уже с осмотра, в ходе которого идет работа с будущими объектами судебной экспертизы. Поэтому при осмотрах

с изъятием подлежащих экспертному исследованию объектов рекомендуется прибегать к помощи специалиста.

Как известно, существуют разные мнения по вопросу об освидетельствовании: одни ученые-юристы считают его особым видом осмотра, другие – отдельным, самостоятельным следственным действием. Сторонники последней точки зрения (Л.В. Виницкий, А.Э. Жалинский, Н.А. Маркс, А.П. Рыжаков, Ю.Г. Торбин и др.) трижды неправы, когда в обоснование своей верной позиции не приводят в качестве одного из аргументов, имеющих нормативный правовой характер, то, что любой осмотр закладывает основание для назначения и производства судебной экспертизы, или, иными словами, осмотр как начало для экспертизы может развернуться в нее, а освидетельствование осуществляется «для обнаружения на теле человека особых примет, следов преступления, телесных повреждений, выявления состояния опьянения или иных свойств и признаков, имеющих значение для уголовного дела, *если для этого не требуется производство судебной экспертизы...*» (курсив авторский) (ч. 1 ст. 179 УПК РФ).

Рассмотрение осмотра как начала экспертного исследования является важным моментом тактической стороны судебной экспертизы, который в отдельных случаях превращается из тактической рекомендации в тактическое правило, закрепленное в уголовно-процессуальном законе. Например, в ст. 164.1 УПК РФ говорится, что изъятие электронных носителей информации допускается в случае назначения в отношении них судебной экспертизы при условии их изъятия, в том числе при осмотре, с участием специалиста (по должности эксперта).

Экспертиза, объектом которой являются электронные носители информации, связана с весьма распространенными сегодня цифровыми следами. Объектом судебной экспертизы принято считать объект материального мира, содержащий информацию, требующуюся для решения экспертной задачи [1, с. 89]. Однако в отношении природы цифровых следов нет единства мнений. Цифровые следы относятся к следам материальным или идеальным? Этот вопрос решается следующими философскими рассуждениями. Одни философы будут утверждать, что цифровые следы идеальные; в природе такие следы, как цифровые, не образуются, они есть *запечатленное идеальное*. Другие им возразят, что цифровые следы относятся к материальным, в них нет идеального, а есть *воплощение идеального*; что объективную реальность и субъективную реальность (т.е. наше сознание) надо строго различать, нельзя смешивать воплощение идеального и само идеальное.

Цифровые следы – это материальное отражение идеального отображаемого. Они образуются в результате взаимодействия двух си-

стем – человека и цифровой техники со специальным программным обеспечением. Механизм или процесс цифрового слеодообразования есть взаимодействие указанных систем, которые обмениваются веществом, энергией и информацией. Если бы удалось в данном механизме убрать информацию, которая не является атрибутом материального, а является моментом идеального, то отнести цифровые следы к следам материальным получилось бы однозначно. Однако по отношению к цифровым следам этого сделать нельзя [2, с. 88–89].

Здесь нам на помощь приходит диалектика промежуточного, согласно которой по отношению к крайностям – противоположностям – промежуточное является синтезом этих противоположностей. То есть по отношению к противоположным – материальным и идеальным следам – следы цифровые занимают промежуточное положение. Цифровые следы, как промежуточное, являются одновременно лишённостью обеих данных крайностей или синтезом таковых.

Таким образом, именно сложная природа электронных носителей информации потребовала неперемного участия в их изъятии при осмотре и иных следственных действиях лица, обладающего специальными знаниями в соответствующих областях, связанных с цифровой техникой.

Итак, качественный осмотр, и прежде всего осмотр места происшествия, имея значение для расследуемого дела сам по себе как способ собирания и проверки доказательств по нему, оказывает также непосредственное влияние на успех проведения множества родов (видов) судебных экспертиз. Причем влияние настолько прямое, что можно сказать, что это следственное действие в определенных случаях играет роль этапа подготовки назначения и производства судебных экспертиз. И случаи эти, как правило, требуют участия специалиста в нем. Поэтому руководителям следственных органов и судебно-экспертных учреждений необходимо принять меры к ориентации следователей на планирование производства любого осмотра с учетом вероятного назначения затем той или иной судебной экспертизы.

Список литературы:

1. Лапин, Е.С. Философия криминалистики : учебное пособие для вузов / Е.С. Лапин. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 166 с.
 2. Россинская, Е.Р. Теория судебной экспертизы (Судебная экспертиология) : учебник / Е.Р. Россинская, Е.И. Галяшина, А.М. Зинин; под ред. Е.Р. Россинской. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 368 с.
-

С.Р. Абрамова,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

S.R. Abramova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Criminalistics
of the Saratov State Law Academy
Abramovasr@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-92-98

ОТДЕЛЬНЫЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПОДЛЕЖАЩИЕ ДОКАЗЫВАНИЮ И УСТАНОВЛЕНИЮ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ О НЕУПЛАТЕ СРЕДСТВ НА СОДЕРЖАНИЕ ДЕТЕЙ ИЛИ НЕТРУДОСПОСОБНЫХ РОДИТЕЛЕЙ

***Аннотация:** неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей – одно из самых распространенных правонарушений среди преступлений против семьи и несовершеннолетних. Неисполнение правонарушителями своих обязательств по выплате алиментов приводит к ухудшению материальных условий существования тех, кто не в состоянии обеспечить себя самостоятельно. В связи с этим обеспечение права указанных лиц на получение содержания в современной России приобретает все большую актуальность. В процессе выявления и расследования уголовных дел о неуплате алиментов правоохранительные органы испытывают определенные трудности при установлении обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Целью данной статьи является анализ и устранение указанных проблем. Для достижения поставленных задач автором были использованы общенаучные (анализ, синтез) и частнонаучные (формально-юридический) методы исследования. В статье проанализированы обстоятельства, подлежащие установлению при выявлении и расследовании преступлений о неуплате средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, акцентировано внимание на проблемах и трудностях при их установлении.*

***Ключевые слова:** средства на содержание детей или нетрудоспособных родителей, алименты, обстоятельства, подлежащие установлению, уголовная ответственность.*

SOME CIRCUMSTANCES TO BE PROVEN AND ESTABLISHED IN CRIMINAL CASES OF NON-PAYMENT FOR MAINTENANCE OF CHILDREN OR DISABLED PARENTS

***Abstract:** non-payment of funds for the maintenance of children or disabled parents is one of the most common offenses among crimes against the family and minors. The failure of offenders to fulfill their obligations to pay alimony leads to the deterioration of the material conditions of existence of those who are unable to provide for themselves. In this connection, ensuring the right of these persons to receive maintenance is becoming increasingly important for Russia nowadays. When identifying and investigating criminal cases of non-payment alimony, law enforcement agencies have certain difficulties in establishing the circumstances that are the subject of proof. The purpose of this article is to analyze and eliminate these problems. In order to achieve the objectives the author used general scientific (analysis, synthesis) and specific scientific methods (formal legal) research. The article analyzes the*

circumstances to be established in the investigation of crimes of non-payment funds for children maintenance or disabled parents. The problems and difficulties in establishing them are emphasized.

Keywords: *funds for the maintenance of children or disabled parents, alimony, circumstances to be established, criminal liability.*

В современном Российском государстве алименты становятся взысканием, которое имеет первостепенное социальное значение, в связи с чем, привлечение к уголовной ответственности лиц, уклоняющихся от уплаты средств на содержание своих детей или нетрудоспособных родителей, должно стать действенной мерой, обеспечивающей защиту прав и законных интересов указанных лиц.

Согласно статистическим данным ФССП России, должностными лицами территориальных органов службы судебных приставов в 2017 г. было возбуждено более 55 тыс. уголовных дел в отношении должников, уклоняющихся от уплаты алиментов, в 2018 г. – 52,3 тысячи, в 2019 г. – 118 тысяч, в 2020 г. – 44,3 тысячи. В результате принятых мер уголовно-правового воздействия в рамках исполнительного производства в интересах заявителей в 2018 г. было взыскано алиментных платежей на сумму свыше 190 млн руб., в 2019 г. – на сумму свыше 178 млн руб., в 2020 г. – свыше 98,3 млн руб. [1]

Для разрешения уголовного дела по существу необходимо установить совокупность фактических обстоятельств, подлежащих доказыванию, перечень которых содержится в ст. 73 УПК РФ.

Предварительное расследование уголовных дел осуществляют должностные лица ФССП в форме дознания. В ходе проверки сообщения о преступлении дознаватели проводят внушительный ряд процессуальных действий, направленных на установление события преступления, предусмотренного ст. 157 УК РФ, и решение вопроса о возбуждении уголовного дела.

Установление события преступления позволяет ответить на вопрос о том, имело ли место преступление, предусмотренное конкретной статьей Уголовного кодекса. Анализируемая правовая норма предусматривает ответственность за два общественно опасных деяния: неоднократную неуплату родителем без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание несовершеннолетних детей, а также совершеннолетних нетрудоспособных детей (ч. 1 ст. 157 УК РФ) и неоднократную неуплату совершеннолетними трудоспособными детьми без уважительных причин в нарушение решения суда или нотариально удостоверенного соглашения средств на содержание нетрудоспособных родителей (ч. 2

ст. 157 УК РФ). То есть для возбуждения уголовного дела по рассматриваемой статье необходимо установить наличие оснований для получения алиментных выплат, факты неоднократной неуплаты полагающихся сумм, отсутствие уважительных причин, по которым лицо не выплачивает алименты.

Основанием для получения алиментных выплат является наличие договора либо судебного решения. Так, договор заключается между родителями ребенка в случае намерения не проживающего с ребенком родителя добровольно принимать участие в содержании своего ребенка. Соглашение может быть заключено между трудоспособными совершеннолетними детьми и нуждающимися нетрудоспособными родителями. Данное соглашение требует нотариального удостоверения, без которого считается ничтожным. Обстоятельства заключения соглашения подлежат тщательному изучению, т.к. на практике имели место случаи, когда подобные соглашения признавались судом недействительными, поскольку носили мнимый характер [2]. Алименты на содержание ребенка (нетрудоспособного родителя) могут быть взысканы в судебном порядке, в этом случае заявитель должен предоставить судебное решение о взыскании алиментов с конкретного лица.

Для привлечения лица к уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ необходимо установление факта неоднократного неисполнения лицом своих алиментных обязательств. В примечании к указанной статье законодатель установил, что под неоднократностью следует понимать неуплату алиментных средств лицом, которое ранее было подвергнуто административному наказанию по ст. 5.35.1 КоАП РФ, в период, когда оно считается подвергнутым административному наказанию. Данный факт подтверждается вступившим в законную силу постановлением суда о назначении наказания по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 5.35.1 КоАП РФ, если не истек срок, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию. Согласно ст. 4.6 КоАП РФ, «лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления» [3].

На практике правоприменители сталкиваются с проблемой определения периода неисполнения алиментных обязанностей после вступления в законную силу постановления судьи о назначении административного наказания, по истечении которого в отношении неплательщика может быть возбуждено уголовное дело. Необходимо

отметить, что уголовным законом этот период не определен, в связи с чем в литературе и на практике он определяется по-разному [4]. Полагаем, что временем совершения рассматриваемого преступного деяния можно считать время очередного неисполнения алиментных обязанностей лицом после вступления в законную силу решения суда о назначении административного наказания, предусмотренного ст. 5.35.1 КоАП РФ.

Важным условием для наступления уголовной ответственности по рассматриваемой статье УК РФ законодатель определяет отсутствие у лица уважительных причин неуплаты алиментов. При этом законодательно не закреплено, что следует понимать под уважительными (либо неуважительными) причинами. Под уважительными причинами неисполнения алиментных обязанностей обычно имеются в виду следующие обстоятельства, в силу которых возникла алиментная задолженность: болезнь должника [5], непреодолимая сила [6], вина третьих лиц (несвоевременная выплата заработной платы работодателем, задержка банком перечисления алиментных сумм). Перечень указанных обстоятельств не является исчерпывающим. Причины неуплаты алиментов должны быть установлены в каждом конкретном случае. Считаем, что уважительными причинами могут быть признаны иные обстоятельства, которыми доказывается затруднительное финансовое положение лица, по причине которого оно не имеет возможности исполнять свои алиментные обязанности.

Для того чтобы доказать, что лицо не платило алименты без уважительных причин, требуется установить, что последнее «объективно имело возможность выплачивать алименты, однако осознанно не делало этого» [7, с. 9].

Преступление, предусмотренное ст. 157 УК РФ, может совершаться в форме действия и бездействия. Неуплата средств на содержание своих несовершеннолетних детей или нетрудоспособных родителей выражается в бездействии лица, поскольку оно не выполняет возложенных на него обязанностей. Тем не менее преступники могут совершать активные действия, направленные, как правило, на то, чтобы скрыть свои истинные доходы и избежать удержаний по исполнительному листу. Об этом может свидетельствовать установление таких фактических обстоятельств, как сокрытие преступником имущества, доходов; предоставление неправильных сведений о месте работы, размере заработной платы; переоформление имущества на третьих лиц; фиктивная продажа имущества, передача имущества на хранение знакомым или родственникам, отчуждение имущества этим лицам на безвозмездной основе и др. С целью избежать пога-

шения алиментных платежей лица могут менять местожительство; изменять фамилию или имя; идти на сговор с работодателем для того, чтобы последний не оформлял его как официального работника или же выплачивал так называемую серую заработную плату. В рамках исполнительного розыска в 2020 г. установлено местонахождение 59,9 тыс. должников, из них 37,5 тысячи – по исполнительным документам о взыскании алиментов.

Установление субъекта преступления также имеет некоторые особенности. Общим субъектом является вменяемое физическое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, кроме того, обремененное обязанностью выплачивать алименты.

Согласно ст. 47 СК РФ права и обязанности родителей и детей основываются на происхождении детей, удостоверенном в установленном законом порядке. Таким образом, установление происхождения детей является правоопределяющим обстоятельством для наличия алиментных отношений.

К ответственности за преступление по ч. 1 ст. 157 УК РФ привлекаются родители, в том числе отцовство которых установлено в порядке ст. 48, 49 СК РФ, и усыновители (удочерители), если решение об усыновлении (удочерении) не отменено судом. Следует иметь в виду, что лишение лица родительских прав не освобождает его от ответственности платить алименты на ребенка.

Ответственность по ч. 2 рассматриваемой статьи УК РФ несут трудоспособные дети, достигшие совершеннолетия: родные по происхождению дети, а также приравненные к ним по закону (усыновленные, удочеренные). Однако дети не несут алиментное бремя в отношении родителей при установлении следующих обстоятельств: родители были лишены родительских прав либо уклонялись от исполнения своих обязанностей по воспитанию и содержанию детей и это установлено судом (ч. 5 ст. 87 СК РФ).

При установлении потерпевших по данным уголовным делам следует руководствоваться ст. 60 СК РФ, где закреплено, что ребенок имеет право на получение содержания от своих родителей и других членов семьи. Согласно ст. 54 СК РФ ребенком считается лицо, не достигшее возраста восемнадцати лет. Необходимо учитывать тот факт, что несовершеннолетнее лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, может приобрести полную дееспособность, что лишает его права на алименты [8]. К фактическим условиям признания несовершеннолетнего лица полностью дееспособным относятся: вступление (когда законом это допускается) несовершеннолетнего в брак (ст. 21 ГК РФ); занятие предпринимательской деятельностью

(с согласия родителей, усыновителей, попечителя), трудоустройство по договору или контракту (ст. 27 ГК РФ). Юридическим основанием признания лица полностью дееспособным является решение органов опеки и попечительства либо решение суда в случаях, когда родители, попечители, усыновители возражают против такого признания [9].

Потерпевшими могут быть лица старше восемнадцати лет, но признанные нетрудоспособными. Под нетрудоспособными совершеннолетними, имеющими право на алименты (ст. 85, 89, 90, 93–97 СК РФ), следует понимать лиц, признанных в установленном порядке инвалидами I, II или III группы [8]. Такое состояние здоровья, не позволяющее выполнять работу, должно быть подтверждено медицинскими документами, выданными на основании заключения медико-социальной экспертизы [10].

Право на алименты имеют как родные дети, так и усыновленные; дети, рожденные как в браке, так и вне брака, если отцовство подтверждено в установленном законом порядке. Однако перечисленные лица в силу объективных обстоятельств не могут быть правомочной стороной в алиментных обязательствах. Такими лицами являются: родитель, который проживает с ребенком и занимается его воспитанием, приемные родители, усыновители, опекун или попечитель ребенка. Взыскателями алиментов могут выступать органы опеки и попечительства, организация для сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, где воспитывается ребенок. При приеме заявления от взыскателя в порядке ст. 141 УПК РФ, подлежит установлению их правомочность, которая подтверждается соответствующими документами.

Претендовать на алиментные выплаты по ч. 2 рассматриваемой статьи УК РФ могут нетрудоспособные нуждающиеся в материальном обеспечении родители, усыновители, которые добросовестно относились к исполнению своих родительских обязанностей до достижения ребенком совершеннолетия. Нетрудоспособность родителей устанавливается документами, подтверждающими пенсионный возраст, инвалидность.

При установлении нуждаемости родителя в помощи и недостаточности средств для жизни соотносятся все виды доходов родителя (пенсия, пособия, субсидии, социальные выплаты и др.) и все имущество, которое ему принадлежит (движимое и недвижимое), с расходами, которые необходимы ему для удовлетворения жизненных потребностей (покупка вещей, продуктов, лекарств, оплата услуг ЖКХ и т.д.).

Установление недобросовестного исполнения родительских обязанностей осуществляется документальным подтверждением (решение суда о лишении родительских прав, предупреждение о лишении

родительских прав, занесенное в протокол комиссии по делам несовершеннолетних, медицинские справки о наличии у лица алкогольной или наркотической зависимости), а также свидетельскими показаниями.

Таким образом, грамотное определение обстоятельств, подлежащих установлению по данной категории уголовных дел, позволит дознавателю оценить законность и достаточность собранной информации для принятия решения о возбуждении уголовного дела, определить направления расследования и тем самым обеспечить защиту прав и законных интересов детей или нетрудоспособных родителей.

Список литературы:

1. Итоговые доклады о результатах деятельности Федеральной службы судебных приставов в 2017–2020 годах // Офиц. сайт ФССП России. – URL: https://fssp.gov.ru/2502799/https://fssp.gov.ru/files/fssp/db/files/02021/itogovuj_doklad_2020_vizual_20213221449.pdf (дата обращения: 10.05.2021).

2. Архив Октябрьского городского суда Республики Башкортостан за 2019 год. – Дело № 2-1960/2019.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 26 мая 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2021. – № 22, ст. 3676.

4. Методические рекомендации по выявлению и расследованию преступлений, предусмотренных статьей 157 Уголовного кодекса Российской Федерации (Неуплата средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей) : утв. ФССП России 25–26 мая 2017 г. № 0004/5 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов Министерства судебных приставов РФ. – 2017. – № 7.

5. Семейный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в ред. от 4 февраля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 1, ст. 16; 2021. – № 6, ст. 960.

6. Об исполнительном производстве : федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 41, ст. 4849.

7. Гагина, Е. А. Уголовная ответственность за неуплату алиментов / Е. А. Гагина // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. – 2016. – № 4. – С. 8–10.

8. О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 26 декабря 2017 г. № 56 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2018. – № 4.

9. Гражданский кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 18, ст. 3051.

10. О порядке и условиях признания лица инвалидом : постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 (в ред. от 26 ноября 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 9, ст. 1018.

Л. Г. Шапиро,
доктор юридических наук, заведующая
кафедрой криминалистики,
профессор кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

L. G. Shapiro,
Doctor of Law,
Head of the Criminalistics Department,
Professor of the Criminalistics
Department of the Saratov State
Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-99-106

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ ПЕРВИЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ, СВЯЗАННЫХ С ПОСЯГАТЕЛЬСТВАМИ НА ОБЪЕКТЫ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** качественное производство предварительной проверки первичной информации о совершенных преступлениях – залог их успешного расследования и важная задача правоохранительных органов. Решение этой задачи отличается определенной спецификой при получении информации о преступных посягательствах на объекты культурного наследия народов России, которые в последние годы относятся к широко распространенным преступлениям, отличающимся высокой степенью латентности. Цель статьи – определение основных факторов, способствующих качественному производству предварительной проверки. Реализация поставленной задачи осуществлялась с помощью диалектического метода, а также комплекса общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, сравнение, аналогия, системный метод и др.). В результате проведенной работы установлены основные виды и источники информации о совершенных преступлениях, связанных с объектами культурного наследия; посредством ситуационного подхода определены основные проверочные действия; сформулированы рекомендации практическим работникам, реализация которых позволит обеспечить эффективность предварительной проверки. Сделан вывод о том, что высокое качество предварительной проверки информации о преступных посягательствах на объекты культурного наследия во многом обусловлено тщательным планированием проверочных действий, широким использованием искусствоведческих и историко-культурных экспертиз, тактически грамотной организацией информационного взаимодействия субъекта, производящего проверку, с государственными органами и общественными организациями, реализующими охрану объектов культурного наследия, оперативно-розыскными органами.*

***Ключевые слова:** предварительная проверка, первичная информация, возбуждение уголовного дела, объекты культурного наследия, историко-культурная экспертиза.*

FEATURES OF PRELIMINARY VERIFICATION OF PRIMARY INFORMATION ABOUT CRIMES RELATED TO ENCROACHMENTS ON CULTURAL HERITAGE SITES OF PEOPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** high quality production of preliminary verification of primary information about committed crimes is the key to their successful investigation and an important task of*

law enforcement agencies. The solution to this problem is distinguished by a certain specificity when receiving information about criminal encroachments on cultural heritage sites of the Russian people, which in recent years are widespread and have a high degree of latency. The purpose of the article is to identify the main factors contributing to the quality production of preliminary verification. The tasks were implemented using the dialectical method, as well as a complex of general scientific and special methods of scientific knowledge (analysis, comparison, analogy, systemic method, etc.). As a result of the work carried out, the main types and sources of information about the crimes related to cultural heritage objects have been identified; on the basis of a situational approach the main verification actions are determined; formulated recommendations for practitioners, the implementation of which will ensure the effectiveness of the preliminary verification. It is concluded that the high quality of preliminary verification of information about criminal encroachments on cultural heritage objects is largely due to the careful planning of verification actions, the widespread use of art history and historical and cultural expertise, tactically competent organization of information interaction between the subject conducting the verification with state bodies and public organizations that protect cultural heritage sites, operational-search bodies.

Keywords: *preliminary verification, primary information, initiation of a criminal case, objects of cultural heritage, historical and cultural expertise.*

Сохранение исторического и культурного наследия – одна из основных целей культурной политики государства, которая признается неотъемлемой частью Стратегии национальной безопасности РФ. К 2030 г. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года предусматривает обеспечение государственной охраны всех объектов культурного наследия страны путем утверждения границ их территории и предметов охраны [1].

В Едином государственном реестре объектов культурного наследия народов РФ зарегистрировано 147 096 объектов [2]. Только на территории Саратовской области (по информации Управления по охране объектов культурного наследия Саратовской области) по состоянию на сентябрь 2021 г. находилось 5 406 объектов культурного наследия, в том числе 159 объектов федерального значения, 823 – регионального, 264 – местного [3].

К сожалению, в последние годы преступления, связанные с посягательствами на объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов РФ, получили значительную распространенность. Данные преступления отличает высокая степень латентности, что серьезно осложняет деятельность правоохранительных органов по борьбе с ними. По состоянию на 1 ноября 2021 г. в реестре пропавших, утраченных, похищенных культурных ценностей содержалось 22 395 записей [4]. В связи с этим очевидно, что высокое качество проведения предварительной проверки информации о преступлении обуславливает его эффективное раскрытие, расследование и пред-

упреждение. Нередко следователи (дознаватели) испытывают сложности при определении подлежащих установлению обстоятельств, выборе необходимых проверочных действий, использовании специальных знаний.

Анализ первичной (исходной) информации о совершенных или готовящихся преступлениях данной категории позволяет выделить ее основные виды в зависимости от способа реализации преступной деятельности:

Информация о повреждении или уничтожении объекта культурного наследия, его частей или комплекса объектов в связи с осуществлением строительных, ремонтных и иных работ на объекте культурного наследия или земельном участке, прилегающем к нему.

Так, осуществляя надзорную деятельность, прокуратура г. Саратова установила, что ООО «Лепта» в ходе строительства многоквартирного жилого дома на участке, примыкающем к памятнику архитектуры «Доходный дом В. А. Яхимовича» (1910–1912), который включен в реестр объектов культурного наследия регионального значения, причинило ему значительный вред. Согласно расчетам специалистов, произведенным государственным автономным учреждением культуры «Научно-производственный центр по историко-культурному наследию Саратовской области», размер причиненного ущерба составляет более 160 млн руб. В результате проведенной предварительной проверки полученных из прокуратуры материалов возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 243 УК РФ [5].

Информация о возгорании (пожаре) объекта культурного наследия. Так, следственный отдел ОМВД России по Зеленодольскому району в результате проведенной проверки информации о возгорании двухэтажных зданий, которые входят в комплекс «Полукамушки» постройки конца XIX – начала XX в., внесенный в 2017 г. в реестр памятников культурного наследия Республики Татарстан, возбудил уголовное дело по признакам преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 243 и ч. 2 ст. 167 УК РФ [6].

Информация о незаконном сносе объекта культурного наследия.

Информация о проведении несанкционированных поисковых мероприятий на территории объекта археологического наследия (так называемых грабительских раскопок).

Информация о несоответствии фактического расположения отдельных элементов сооружений, внесенных в Единый государственный реестр объектов культурного наследия народов РФ, данным бюро технической инвентаризации.

Информация об осуществлении реставрационных работ с грубыми нарушениями технологии, о подмене реставрации обычным ремонтом и строительством.

Информация об объектах культурного наследия, эксплуатирующихся без соблюдения требований пожарной безопасности, технических норм и правил, без проведения необходимых ремонтных и реставрационных работ. Как правило, речь идет о жилых зданиях.

Источники информации о преступлениях, связанных с посягательствами на объекты культурного наследия, разнообразны: заявления граждан, общественных организаций (Всероссийское общество охраны памятников истории и культуры, общественное движение «Архнадзор» и др.), контролирующих органов, постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, сообщения в средствах массовой информации.

Рассматривая функции контролирующих органов, следует отметить, что важнейшая роль в выявлении преступлений данной категории принадлежит органам, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, – Министерству культуры РФ и его территориальным органам, а также органам исполнительной власти субъекта РФ, имеющим полномочия по государственному контролю (надзору). В целях реализации своих контрольных полномочий они организуют и проводят следующие мероприятия: инспекционные визиты, рейдовые осмотры, проверки (документарные и выездные), наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности), выездные обследования [7].

Тем не менее отсутствие в нормативных правовых актах, предусматривающих деятельность органов охраны объектов культурного наследия, указания на срок, в течение которого они должны сообщить правоохранительным органам информацию об обнаружении в процессе контрольных (надзорных) мероприятий признаков преступления и предоставить подтверждающие документы, имеет коррупционный характер и препятствует своевременному решению вопроса о возбуждении уголовного дела. Решение данной проблемы усматривается в принятии единого (межведомственного) нормативного правового акта, который бы четко регулировал вопросы взаимодействия контролирующих и правоохранительных органов при обнаружении признаков преступлений в процессе контрольной (надзорной) деятельности.

Особенности организации и производства конкретных проверочных действий следователем (дознавателем, органом дознания, руководителем следственного органа) обуславливаются исходной ситуацией, которую прежде всего характеризует рассмотренная выше информация о преступном событии.

Анализ исходной ситуации позволяет определить и перечень нормативных правовых актов (государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и др.), устанавливающих требования по охране памятников истории и культуры. Эти нормативные акты должны быть изучены субъектом, производящим проверку.

В рамках предварительной проверки наряду с осмотром места происшествия и предметов целесообразно проведение следующих действий, предусмотренных ч. 1 ст. 144 УПК РФ [8]:

Получение объяснений от заявителей, очевидцев, предполагаемых субъектов преступления (граждан, представителей общественных организаций, сотрудников контролирующих органов, органов власти, представителей организаций, в пользовании которых находятся памятники истории и культуры, либо организаций, осуществляющих строительные, реставрационные, ремонтные и иные виды работ на объекте культурного наследия и др.).

Истребование документов, их осмотр и исследование. Сведения об интересующих следователя (дознавателя) обстоятельствах, значимых для принятия решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении, как правило, содержатся: в акте контрольного (надзорного) мероприятия и документах, приобщенных к нему; заключении (акте) историко-культурной экспертизы о включении объекта в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ; охранных обязательствах собственников или иных законных владельцев объектов культурного наследия; разрешительных документах, выданных федеральным органом охраны объектов культурного наследия и региональными органами охраны объектов культурного наследия в соответствии с законодательством РФ об охране объектов культурного наследия; согласованной проектной документацией и разрешениях на проведение работ по их сохранению; проектной документацией на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия; акте о пожаре и др. Уточненный перечень документов, содержащих сведения об обстоятельствах, подлежащих установлению в ходе предварительной проверки, определяется с уче-

том особенностей предмета преступного посягательства, способа совершения преступления и предполагаемого субъекта преступления.

Требование производства документальных проверок.

Назначение и производство судебных экспертиз (историко-культурной, искусствоведческой, культурологической, археологической и др.) прежде всего с целью решения вопроса о том, является ли предмет преступления объектом культурного наследия.

Так, по делу № УК-22-162/2020 была проведена историко-культурная судебная экспертиза, установившая, что здание, расположенное по адресу: <адрес>, в период его сноса гражданином Р., с 15 по 17 мая 2017 г., являлось частью выявленного объекта культурного наследия в <адрес>, «<данные изъятия>», оно обладало исторической и культурной ценностью как часть памятника градостроительства XVIII–XIX вв. – ансамбль главной площади <адрес>, и как произведение архитектуры – жилой дом с торгово-хозяйственной функцией первого этажа, построенный в конце 1850 – 1860-х гг. (частично перестроенный в XX в.), образец исторической застройки города второй половины XIX в., сохранило подлинные исторические элементы [9].

Роль историко-культурной экспертизы в установлении фактических данных, имеющих значение для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (отказе в возбуждении уголовного дела), трудно переоценить прежде всего в связи с тем, что ее производство позволяет определить подлинность тех или иных культурных ценностей, произведений искусства, детали их происхождения и производства [10]. В литературе справедливо подчеркивается выявленная судебной и судебно-экспертной практикой возрастающая актуальность культурологических и искусствоведческих экспертиз и исследований в судопроизводстве [11].

Определение необходимого вида судебной экспертизы, подлежащей назначению в ходе предварительной проверки по данной категории дел, вызывает сложности у практических работников. Такие трудности во многом обусловлены недостатком их знаний о современных возможностях различных экспертиз, объектами которых могут быть памятники истории и культуры. Решение этой проблемы видится в использовании справочно-консультационной помощи специалистов и экспертов в области культуры, архитектуры, археологии, истории, реставрации.

Трудности практических работников, связанные с назначением судебных экспертиз объектов культурного наследия, которые являются относительно новыми и активно развивающимися в последние годы,

обусловлены также отсутствием среди ученых единого подхода к пониманию их сущности.

В качестве объектов историко-культурной экспертизы, как правило, выступают здания, сооружения, ансамбли и монументы. Традиционными объектами искусствоведческих или историко-искусствоведческих экспертиз становятся произведения искусства, памятники живописи, графики, декоративно-прикладного искусства. «Культурологической иногда называют экспертизу предметов антиквариата, то есть вещей, идентификация которых не вполне соответствует «высокой сфере» художественных ценностей. Объекты антиквариата могут не быть уникальными или оригинальными, могут представлять массовую художественную продукцию определенного времени» [12, с. 349]. Методологию культурологической экспертизы отличает культурологический подход, реализация которого позволяет установить «культурное значение и ценность предметов, фактов, явлений и суждений сферы культуры» [13, с. 6].

В заключение хотелось бы отметить, что качество производства предварительной проверки информации о преступлениях, связанных с посягательствами на объекты культурного наследия, в значительной степени обусловлено тщательным планированием проверочных действий, широким использованием специальных знаний, тактически грамотной организацией информационного взаимодействия субъекта, производящего проверку, с государственными органами и общественными организациями, осуществляющими охрану объектов культурного наследия, оперативно-розыскными органами. Эффективному противодействию преступности во многом препятствуют нарушения коррупционного характера при реализации функций по охране объектов культурного наследия согласовательно-разрешительного характера территориальными органами Министерства культуры РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 11, ст. 1552.
2. Официальный сайт Министерства культуры РФ. – URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-egrkn> (дата обращения: 29.10.2021).
3. Официальный сайт правительства Саратовской области. – URL: <https://saratov.gov.ru/gov/auth/upravkultnasled/> (дата обращения: 11.11.2021).

4. Официальный сайт Министерства культуры РФ. – URL: https://opendata.mkrf.ru/opendata/7705851331-heritage_lost_objects#a:eyJ0YWl0iOiJidWlsZF90YWJsZSJSJ9 (дата обращения: 01.11.2021).

5. Официальный сайт прокуратуры Саратовской области. – URL: https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_64/mass-media/news/archive?item=66776461 (дата обращения: 12.10.2021).

6. Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. – URL: <https://мвд.рф/news/item/17775950> (дата обращения: 01.10.2021).

7. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия : утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1093 (в ред. от 21 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 28, ч. 1, ст. 5523.

8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г., с изм. от 23 сентября 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921; URL: <https://base.garant.ru/12125178/#friends> (дата обращения: 24.09.2021).

9. Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт)». – URL: https://sudact.ru/regular/doc/ixjxnmgx785H/?regular-txt...regular-case_doc=®ular-lawchunkinfo=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1636910662_886&snippet_pos=12786#snippet (дата обращения: 23.10.2021).

10. Виноградова, О.П. Историко-культурная и культурологическая экспертизы: особенности назначения и проведения / О.П. Виноградова // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. – 2015. – № 15-1. – С. 90–92.

11. Пискунова, Е.В. Криминалистическое обеспечение расследования преступлений в сфере искусства: судебно-искусствоведческая экспертиза : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Пискунова. – М., 2013. – С. 34–39.

12. Рудакова, Е.А. Что называют сегодня культурологической экспертизой? / Е.А. Рудакова, Л.В. Никифорова // Философия и культурология в современной экспертной деятельности : монография. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2011. – С. 345–352.

13. Садохин, А.П. Теоретико-методологические ресурсы культурологической экспертизы / А.П. Садохин // Культурологический журнал. – 2012. – № 3 (9). – URL: http://cr-journal.ru/rus/journals/148.html&j_id%3D11 (дата обращения: 18.10.2021).

Ю. В. Сорокина,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

Yu. V. Sorokina,
Candidate of Law,
Associate Professor of the Land
and Environmental Law Department
of the Saratov State Law Academy
al-sorokin@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-107-114

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОНЯТИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И КОНТРОЛЯ В ПРОЦЕССЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация: статья посвящена вопросам, связанным с определением понятий «надзор» и «контроль» в экологической и ресурсной сферах общественных отношений. Нечеткость дефиниций данных понятий в законодательстве, а также отсутствие единообразия в установлении видов и разновидностей надзора и контроля приводят к определенным сложностям в их применении на практике. Актуальность темы статьи подтверждается постоянным реформированием экологического законодательства в исследуемой сфере, а также непрекращающимся перераспределением полномочий между специально уполномоченными органами государственной власти федерального и регионального уровня. Целью исследования является определение состояния и перспектив развития законодательного регулирования осуществления экологического надзора и контроля. За его основу взяты нормы природоохранного, природоресурсного и административного законодательства. Обозначена проблема определения сущности и размера вреда, причиненного окружающей среде, как конечного итога проведения надзорных мероприятий. Используемые методы исследования: анализ, синтез, диалектический метод. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: экологический надзор, экологический контроль, прошлый экологический ущерб, окружающая среда, природные ресурсы.

ABOUT SOME PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF THE CONCEPTS OF STATE SUPERVISION AND CONTROL IN THE PROCESS OF REFORMING ENVIRONMENTAL LEGISLATION

Abstract: the article deals with issues related to the definition of the concepts of “supervision” and “control” in the environmental and resource spheres of public relations. The ambiguity in the definition of these definitions in legislation, as well as the lack of uniformity in the identification of types and varieties of supervision and control, lead to certain difficulties in their application in practice. The relevance of the study is confirmed by the constant reform of environmental legislation in the area under study, as well as the continuous redistribution of powers between specially authorized state authorities at the federal and regional levels. The purpose of the study is the state and prospects for the development of legislative regulation of the implementation of environmental supervision

and control. The basis is the norms of environmental, natural resources and administrative legislation. The problem of determining the nature and extent of harm caused to the environment as the final outcome of supervisory measures is identified. Research methods used: analysis, synthesis, dialectical method. Conclusions are drawn on the improvement of the current legislation.

Keywords: *environmental supervision, environmental control, past environmental damage, environment, natural resources.*

Общий порядок проведения экологического контроля и надзора устанавливается Федеральным законом «Об охране окружающей среды», который до 11 июня 2021 г. определял перечень видов государственного экологического надзора (контроля) по критерию объекта правового регулирования [1]. Так, в нем обозначались 15 видов контроля, компетенцией по осуществлению которых наделялся целый ряд специально уполномоченных на то государственных органов, а именно: Росприроднадзор, Рослесхоз, Росрыболовство, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Росгидромет и их территориальные органы. Параллельное объединение *природоресурсного* (охотничий надзор, лесной надзор и др.) и *природоохранного* (надзор в области обращения с отходами, надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ и др.) надзора вызывало определенные сложности при определении предметов каждого из них. Так, в соответствии с п. 5.1.1 Положения о Росприроднадзоре [2] эта служба осуществляет федеральный государственный надзор за «геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр», а согласно п. 5.3.1.7 Положения о Ростехнадзоре [3] эта служба осуществляет контроль и надзор за «безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами». Четких критериев разграничения полномочий органов государственной власти, уполномоченных осуществлять государственный экологический надзор в указанной сфере природопользования, не устанавливается.

Возможный способ решения обозначенной проблемы видится в том, чтобы на законодательном уровне разделить государственный экологический надзор на несколько подвидов: а) государственный природоохранный надзор; б) государственный природоресурсный надзор; в) государственный экологический надзор на отдельных территориях и акваториях (в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море и прилегающей зоне, на особо охраняемых природных территориях, экологически неблагоприятных территориях), что позволит теоретически и практически конкретизировать предмет, виды и объекты каждого отдельного вида надзора.

Исходя из анализа названия и содержания норм гл. XI Федерального закона «Об охране окружающей среды» можно утверждать, что государственный экологический надзор является видом экологического контроля, как производственный и общественный контроль (только на более высоком государственном уровне). Однако законодатель, не определив содержания (а главное, существенных отличий, если они все-таки имеются) этих понятий в основном законе экологического характера, пошел по другому пути. Постановление Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 1410 «О критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора» [4] посвящено некоторым особенностям осуществления регионального экологического надзора и действует по настоящее время без изменений, тогда как по вопросу федерального государственного экологического надзора в 2021 г. было принято новое Положение о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре) [5], в котором почему-то термин «контроль» стоит на первом месте, а термин «надзор» – на втором.

Надзор в области охраны окружающей среды подразделяется на две разновидности в зависимости от федеративного строения нашего государства и осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном. Компетенции между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ распределяются путем отграничения объектов федерального надзора от объектов регионального надзора.

До 2021 г. виды государственного экологического надзора перечислялись в ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», однако речь шла только о федеральном надзорном уровне, в то время как региональный надзорный уровень на виды не подразделялся. Виды регионального государственного экологического надзора устанавливались и устанавливаются в настоящее время в иных федеральных законах и подзаконных актах, из анализа содержания которых следует, что из 15 видов государственного экологического надзора на федеральном уровне только 5–8 видов осуществляются на региональном уровне.

Так, на территории Саратовской области региональный государственный экологический контроль и контроль за использованием и охраной отдельных видов природных ресурсов с различной степенью результативности осуществляют Министерство природных

ресурсов и экологии Саратовской области, Межрегиональное управление Росприроднадзора по Саратовской и Пензенской областям, Управление Россельхознадзора по Саратовской области, Комитет охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области и ряд иных надзорных ведомств по следующим направлениям: 1) государственный надзор за охраной атмосферного воздуха; 2) государственный надзор за деятельностью в области обращения с отходами; 3) государственный надзор за использованием и охраной водных объектов; 4) государственный надзор в области ООПТ регионального значения; 5) государственный надзор за использованием и охраной недр, содержащих ОРПИ; 6) государственный надзор за сбросом сточных вод через централизованную систему; 7) государственный надзор в области обращения с животными в части соблюдения требований к содержанию и использованию диких животных в условиях неволи на ООПТ регионального значения.

Межрегиональным управлением Росприроднадзора по Саратовской и Пензенской областям в 2020 г. проведено 130 проверок соблюдения требований природоохранного законодательства, из них 18 – плановые проверки, 112 – внеплановые. Выявлено 49 нарушений природоохранного законодательства, выдано 83 предписания, составлено 215 протоколов об административных правонарушениях. Общая сумма наложенных штрафов составила 20 520,0 тыс. руб., взыскано 10 056,0 тыс. руб., выдано 58 предупреждений.

Управлением Россельхознадзора по Саратовской области в 2020 г. всего проведено 786 контрольно-надзорных мероприятий, обследовано 167 тыс. га земель. Проведено 90 внеплановых проверок, 3 административных расследования, 24 административных обследования, 504 плановых рейдовых осмотра. Наложены штрафы на сумму 1 325,0 тыс. руб., оплачено 1 226,0 тыс. руб., внесено 7 представлений.

Комитетом охотничьего хозяйства и рыболовства Саратовской области в 2020 г. было организовано и проведено 8 416 рейдов. Выявлено 1 486 нарушений правил охоты и других правил пользования животным миром, возбуждено 1 457 административных дел и 24 уголовных дела. Взыскано штрафов на общую сумму 1 141,3 тыс. руб. [6]

С 11 июня 2021 г. ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» содержит не перечень видов и уровней государственного экологического надзора, а разделение *предметов* государственного экологического контроля (надзора) на предмет *государственного экологического контроля* (соблюдение обязательных экологических требований в отношении водных объектов и их прибрежных защитных полос, пунктов хранения ядерных материалов, объектов трубопровод-

ного транспорта и др.) и предмет *регионального государственного экологического контроля* (соблюдение обязательных экологических требований в отношении объектов, не подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору), а также соблюдение изготовителем, исполнителем или продавцом требований технических регламентов). При этом почему-то сохраняется тенденция к постановке термина «контроль» на первое место (хотя речь идет о государственном уровне, а значит, в первую очередь о надзоре), а сам обновленный перечень не вносит ясности в вопрос разграничения видов и разновидностей государственного экологического надзора и контроля.

Помимо обозначенных проблем при осуществлении надзора и контроля в экологической сфере присутствует проблема теоретического и практического определения сущности и размера вреда, причиненного окружающей среде в целом и отдельным ее компонентам в частности. Субъектами, уполномоченными на предъявление исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде и ее компонентам, могут быть и должностные лица органов государственного надзора. В то же время даже должностные лица не всегда могут синхронизировать определение *вреда, причиненного окружающей среде*, которое используется в судебной (арбитражной) практике, и определение *окружающей среды*. Как правило, применяется узкий подход, согласно которому вред сводится только к загрязнению либо к иному негативному воздействию на окружающую среду.

Для устранения данного противоречия следует законодательно учитывать многообразие форм и способов причинения вреда окружающей среде: в основных нормативных правовых актах природо-ресурсного законодательства целесообразно закрепить определение вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, а в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде, раскрывать формы и способы возмещения вреда.

Что же касается размера причиненного вреда, то, если он рассчитывается в соответствии с утвержденными таксами и методиками, окончательная сумма часто не соответствует реальному размеру ущерба в силу его особенностей (временная отдаленность проявления последствий экологического правонарушения; сложность учета географических, климатических, сезонных и иных обстоятельств, влияющих на размер определяемого экологического ущерба).

Необходимо устранить эту неопределенность в законодательстве и актуализировать методики расчета размера вреда в соответствии с указанной проблемой, что, например, и было сделано в отношении такого компонента окружающей среды, как атмосферный воздух [7].

Аналогичная неопределенность существует и в отношении формы возмещения вреда, причиненного экологическим правонарушением. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» одновременно закрепляет в п. 3 ст. 77 приоритет учета существующих такс и методик при расчете размера вреда, а в п. 1 ст. 78 – приоритет учета фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды. В такой ситуации требуется уточнение порядка возмещения вреда, особенно способа расчета и последовательности применения натуральной и денежной форм подсчета. Приоритетной формой может стать возмещение вреда в натуральной форме путем проведения работ по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды за счет собственных средств нарушителя. Если нарушитель отказался или натуральная форма не может быть применена, то вред возмещается добровольно в стоимостном выражении.

Прошлый экологический вред также не остается в стороне от пристального внимания законодателя. Его ликвидацию можно причислить к первоочередным задачам в сфере обеспечения экологической безопасности на государственном уровне. Для решения указанных проблем в 2019 г. был разработан и внедрен федеральный проект «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». Основной целью проекта стало создание высокотехнологичной инфраструктуры обработки и утилизации отходов, в том числе накопившихся за предыдущие годы. Однако, исходя из анализа действия данного федерального проекта, Счетная палата сделала вывод, что основная его цель не будет достигнута к 2024 г., поскольку нуждаются в пересмотре и доработке отдельные положения проекта [8].

Проблемы, связанные с возмещением прошлого экологического ущерба, возникли в том числе в связи с их недостаточной регламентацией нормами основного экологического нормативного правового акта. Только в 2016 г. отношения по возмещению вреда, причиненного окружающей среде, были уточнены в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и иных природоохранных и природоресурсных актах федерального и регионального уровня как в материальном, так и в процессуальном аспектах. В ближайшем будущем в связи со сложностью определения субъекта причинения прошлого экологического ущерба его ликвидация может быть возложена на государство и будет проводиться за счет федеральных и региональных средств, полученных от экологических штрафов и выплат компенсации экологического ущерба. Детальный механизм и особенности такого возмещения еще не определены.

В итоге можно сделать вывод, что решение большинства выявленных проблем невозможно без дальнейшего реформирования действующего экологического законодательства. К нормативным актам, которые в обязательном порядке необходимо в очередной раз дополнить и изменить, относятся федеральные законы «Об охране окружающей среды», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и другие, а также ряд постановлений об утверждении положений о статусе специально уполномоченных государственных надзорных органов.

Кроме законодательной работы необходимо разрабатывать и вводить новые механизмы, направленные на решение экологических проблем, выявленных в ходе проведения надзора, особенно в части возмещения экологического ущерба и ликвидации прошлого экологического ущерба, например, за счет средств федеральных и региональных бюджетов (экологических платежей) или за счет применения механизмов государственно-частного партнерства для решения экологических проблем публичного характера.

Список литературы:

1. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).
 2. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370 : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (в ред. от 31 мая 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).
 3. О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору : постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401 (в ред. от 27 февраля 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).
 4. О критериях отнесения производственных объектов, используемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к определенной категории риска для регионального государственного экологического надзора и об особенностях осуществления указанного надзора : постановление Правительства РФ от 22 ноября 2017 г. № 1410. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).
 5. О федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)
-

(вместе с «Положением о федеральном государственном экологическом контроле (надзоре)») : постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1096. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).

6. Доклад о состоянии и об охране окружающей среды Саратовской области в 2020 году. – Саратов, 2021. – 220 с.

7. Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды : приказ Минприроды России от 28 января 2021 г. № 59. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 04.09.2021).

8. Мусорная реформа // Бюллетень Счетной палаты РФ. – 2020. – № 9. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-9-274-2020-g> (дата обращения: 04.09.2021).

С. В. Агаренков,
старший преподаватель кафедры
земельного и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

S. V. Agarenkov,
Senior Lecturer of the Land
and Environmental Law Department
of the Saratov State Law Academy
praeuius@inbox.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-115-120

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ, ЗАЩИТЫ, ВОССТАНОВЛЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация:** в статье анализируются вопросы, связанные с охраной, защитой, воспроизводством растительного мира в Российской Федерации. Рассматриваются законодательные нормы, посвященные указанным вопросам, выявляются существующие проблемы, а также предлагаются пути их решения.*

***Ключевые слова:** растительный мир, охрана, использование, природный объект.*

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION, PROTECTION, RESTORATION AND USE OF FLORA IN THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract:** the article analyzes issues related to the protection, reproduction of flora in the Russian Federation. Legislative norms devoted to these issues are considered, existing problems are identified, and ways to solve them are proposed.*

***Keywords:** flora, protection, use, natural object.*

В настоящий период перед Российским государством стоит ряд экологических проблем, которые требуют скорейшего решения. Охрана видового разнообразия, сохранение всех данных человеку от природы естественных ресурсов, рациональное использование этих богатств – важнейшая задача государства, общества, индивида. Вопросы охраны окружающей среды занимают приоритетное место в политике многих развитых государств. Российская Федерация, обладая разнообразными природными ресурсами, несет ответственность перед своими гражданами и будущими поколениями за сохранность, а также за пригодность среды обитания для проживания, устанавливает меры по охране и защите природных богатств. Основной Закон – Конституция Российской Федерации – не только провозглашает право человека и гражданина на благоприятную окружающую среду, но и обязывает каждого сохранять природу [1].

Вопросы правового регулирования охраны, защиты, восстановления и использования растительного мира в Российской Федерации

115

С. В. Агаренков

Природные ресурсы, которыми располагает наше государство, весьма разнообразны: это воды, леса, полезные ископаемые недр, атмосферный воздух, животный мир. Особое место среди природных объектов и природных ресурсов занимает растительный мир. Растения являются основой существования любой экосистемы, служат пищей и средой обитания для животных, влияют на водный режим, качество атмосферного воздуха, с глубокой древности используются человеком для пропитания, строительства, в лечебно-оздоровительных целях. Растения создают тот неповторимый ландшафт, который уникален в каждой местности. В связи с этим следует сделать вывод о том, что растения нуждаются в различных охранно-защитных мерах наравне с другими природными ресурсами. В России исторически сложилась ситуация, при которой из всех видов растений на законодательном уровне защищены в основном лесные растения, т.е. те, которые произрастают на землях лесного фонда и землях иных категорий, установленных законодательством. Однако лес – это лишь часть растительного мира, хотя и достаточно существенная. Наравне с ним существуют экосистемы степей, тундры, болот, водоемов и водотоков, составной частью которых выступают различного рода нелесные растения, охрана и использование которых российским правовым полем охватывается весьма незначительно.

Несмотря на недостаточное внимание государства к правовым вопросам охраны, защиты, воспроизводства и использования растительного мира вне лесов, признается, что «растительность в качестве биотического компонента любой природной экосистемы играет решающую роль в структурно-функциональной организации экосистемы и определении ее границ... отражает изменения экологической обстановки территории» [2]. Именно по состоянию растительности можно судить об уровне антропогенной нагрузки на экосистему. Важность охраны и защиты растительного мира как важнейшего компонента природной среды, имеющего планетарную значимость, подтверждается также тем фактом, что Организация Объединенных Наций объявила 2020 год Международным годом охраны здоровья растений [3].

Практика правовой охраны растительного мира существует во многих зарубежных странах, таких как США [4], ФРГ [5], Великобритания [6], Франция [7]. Законы о растительном мире были приняты во многих странах СНГ – в Республике Беларусь [8], на Украине [9], в Узбекистане [10] и в ряде других. В Российской Федерации также делались попытки принятия данного закона, однако они прекращались уже на стадии подготовки законопроекта.

Вследствие недостаточной правовой урегулированности вопросов охраны и использования растительного мира возникает ряд проблем, которые требуют своего решения.

Система законодательства России о растительном мире не отличается систематичностью и полнотой в силу того, что ни на законодательном, ни на доктринальном уровне не определен состав растительного мира, меры по его охране, а также порядок и условия его использования. Не находим мы норм, относящихся к охране, защите и использованию растений, и в классификаторе правовых актов, утвержденном Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 [11]. Более того, как отмечает О.И. Крассов, правовой режим растений в отечественном законодательстве не урегулирован, т.к. оно отсутствует в принципе [12]. Аналогичной позиции придерживается Е.Л. Минина [13].

Нормативная база, регулирующая флористические правоотношения, весьма фрагментарна и складывается из ряда правовых актов, нередко относящихся к общим вопросам охраны окружающей среды. Тем не менее растительный мир признается компонентом природной среды, подлежащим охране и защите наравне с другими – землей, недрами, почвами, поверхностными и подземными водами, атмосферным воздухом, животным миром и иными [14]. В отсутствие достаточного правового регулирования общественных отношений, связанных с растительным миром, эколого-правовая наука предпринимает попытки исправить данную ситуацию, в частности определить понятие растительного мира, уточнить его состав, меры государственной охраны, защиты, воспроизводства и использования, по аналогии с правовым регулированием этих вопросов в отношении животного мира и лесов. Законодательное определение растений можно встретить лишь в межгосударственном стандарте, мало дающем простора для уяснения такого определения: «растения – растения и их части, в том числе семена и генетический материал растений» [15]. Иной межгосударственный стандарт среди объектов защиты растений помимо посевов, посадок, окультуренных угодий (сельскохозяйственные растения) отдельно выделяет естественную растительность [16]. Одновременно с этим законодательство оперирует понятиями «растения», «растительный мир» [17–19]. Особый интерес представляет Федеральный закон «О мелиорации земель» [20], абз. 2 ст. 32 которого содержит отсылку к законодательству о растительном мире, которого, в принципе, не существует. Наиболее полное определение растительного мира можно встретить в ГОСТ Р 57007-2016, в котором под растительным миром понимается совокупность дикорастущих

растений, образованных ими популяций, растительных сообществ и насаждений, за исключением сельскохозяйственных и культурных растений [21].

Вследствие неурегулированности на федеральном уровне правовых отношений, связанных с растительным миром, в данной сфере развитие получило региональное нормотворчество [22–24].

На основании изложенного можно определить круг проблем, подлежащих решению на законодательном уровне.

Во-первых, не ясен правовой статус растительного мира, его роль и место в экологических правоотношениях и системе отечественного права и законодательства.

Во-вторых, отсутствуют легальные определения понятий «растительный мир», «растения» и «растительность», как и определение понятия «лес».

В-третьих, не определены субъекты государственной власти, которые должны осуществлять организационно-распорядительные полномочия в сфере охраны, защиты, воспроизводства и использования растительного мира.

В-четвертых, отсутствует понимание того, какие законодательные меры следует принять для регламентации правоотношений, связанных с растительным миром.

Эти проблемы, на наш взгляд, может кардинальным образом решить принятие федерального закона «О растительном мире», в котором бы содержались ответы на вопросы, связанные с охраной, защитой, воспроизводством и использованием растений. Принятие данного нормативного правового акта будет способствовать ликвидации существующих пробелов как в законодательстве, так и в правоприменении. В последующем неизбежно будут приняты изменения и дополнения в массив действующего законодательства, содержащего нормы о растительном мире. Формирование законодательства о растительном мире позволит выделить самостоятельный предмет и метод правового регулирования. Таким образом, будут созданы предпосылки для формирования новой подотрасли экологического права – флористического, что станет предметом дальнейшей дискуссии в научном сообществе.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Право. ру. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Методика «Критерии оценки экологической обстановки территорий для выявления зон чрезвычайной экологической ситуации и зон

экологического бедствия» : утв. Минприроды России 30 ноября 1992 г. – Документ опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. URL: <http://www.fao.org/plant-health-2020/home/ru/> (дата обращения: 28.10.2021).

4. Lacey act, 16 U.S.C. §§ 3371–3378 (1982 & Supp. IV 1986).

5. Pflanzenschutzgesetz v. 14 Mai 1998 // BGB1. I. S. 971.

6. Plant Varieties Act 1997 (UK)/ 1997/ Chapter 66 © Crown Copyright 1997. – URL: <http://www.legislation.hms.gov.uk/acts/acts1997066.htm> (дата обращения: 28.10.2021).

7. Code de l'Environnement. – URL:http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=15AE7F1C0433DD363ABFD768C1EF.tpdjo02v_1?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20130121 (дата обращения: 28.10.2021).

8. О растительном мире : закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. 205-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 73, 2/954.

9. О растительном мире : закон Украины от 9 апреля 1999 г. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22-23, ст. 198.

10. Об охране и использовании растительного мира : закон Республики Узбекистан от 26 декабря 1997 г. № 543-I // Народное слово. – 1998. – 9 янв.

11. О классификаторе правовых актов : указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2000. – № 12, ст. 1260; 2005. – № 28, ст. 2865.

12. Крассов, О.И. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации / О.И. Крассов. – М. : Норма, 2007.

13. Минина, Е.Л. Тенденции развития законодательства о растительном мире / Е.Л. Минина // Журнал российского права. – 2016. – № 5.

14. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5170.

15. ГОСТ 20562-2013. Межгосударственный стандарт. Карантин растений. Термины и определения. – М. : Стандартинформ, 2014.

16. ГОСТ 21507-2013. Межгосударственный стандарт. Защита растений. Термины и определения. – М. : Стандартинформ, 2014.

17. Водный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Рос. газ. – 2006. – № 121; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5130.

18. О семеноводстве : федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 51, ст. 5715; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

19. О карантине растений : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30, ч. 1, ст. 4207; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.

20. О мелиорации земель : федеральный закон от 10 января 1996 г. № 4-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 142; 2020. – № 50, ч. 3, ст. 8074.

21. ГОСТ Р 57007-2016. Национальный стандарт Российской Федерации. Наилучшие доступные технологии. Биологическое разнообразие. Термины и определения. – М. : Стандартинформ, 2016.

22. О растительном мире : закон Республики Башкортостан от 10 марта 2000 г. № 53-з // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. – 2000. – № 7 (109), ст. 502.

23. О растительном мире : закон Республики Крым от 25 декабря 2014 г. № 50-ЗРК/2014 // Крымские известия. – 2014. – № 255.

24. Об охране озелененных территорий Томской области : закон Томской области от 11 ноября 2008 г. № 222-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. – 2008. – № 21.

Л. Б. Рейдель,
доцент Приамурского
государственного университета
имени Шолом-Алейхема

L. B. Reidel,
Associate Professor of Priamursky
State University named after
Sholom Aleichem

И. С. Паршин,
магистрант Приамурского
государственного университета
имени Шолом-Алейхема

I. S. Parshin,
Undergraduate of Priamursky
State University named after
Sholom Aleichem

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-121-126

ДВИЖИМОСТЬ ИЛИ НЕДВИЖИМОСТЬ – ВОТ В ЧЕМ ВОПРОС

Аннотация: в статье рассмотрены актуальные проблемы определения понятия недвижимого имущества как объекта гражданского права. Выявлены недостатки и противоречия в гражданском законодательстве по поводу отнесения отдельных категорий имущества, указанных в ст. 130 Гражданского кодекса РФ, к недвижимости. Методология исследования представлена общенаучным диалектическим методом познания и вытекающими из него частнонаучными методами познания, такими как логический, формально-юридический, системный, также использован диалогический подход. По итогам исследования предложено внести изменения в данную норму, отойдя от традиционного отнесения имущества к недвижимости, связанного с природными свойствами, в силу невозможности его перемещения без существенных повреждений. Такие категории, как воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, предложено относить не к недвижимому имуществу, а к имуществу, приравненному к недвижимости.

Ключевые слова: недвижимое имущество, Гражданский кодекс РФ, недвижимость, земельный участок, имущество, движимое имущество, участок недр, регистрация.

MOVEMENT OR REAL ESTATE – THAT’S THE QUESTION

Abstract: the article deals with the actual problems of defining real estate as an object of civil law. Deficiencies and contradictions in the civil legislation regarding the assignment of certain categories of property specified in Article 130 of the Civil Code of the Russian Federation to real estate have been identified. The research methodology is represented by the general scientific dialectical method of cognition and the resulting private scientific method of cognition, such as logical, formal-legal, systemic, and a dialogical approach is also used. Based on the results of the study, it was proposed to amend this norm, moving away from the traditional classification of property as real estate associated with natural properties, due to the impossibility of moving it without significant damage. And such categories of real estate, by virtue of the law, as aircraft and sea vessels, inland navigation vessels are proposed to be attributed not to real estate, but to property equated to real estate.

Keywords: real estate, Civil Code of the Russian Federation, real estate, land plot, property, movable property, subsoil plot, registration.

Вопрос об отнесении имущества к недвижимому является актуальным предметом научных дискуссий, которые порождают множество спорных вопросов и различных точек зрения. В статье 130 ГК РФ дано определение понятия недвижимости, но его нельзя признавать универсальным [1, с. 5], т.к. оно имеет множество толкований [2, с. 137]. В связи с этим возникают определенные трудности, связанные с обеспечением устойчивого оборота недвижимости, а также множество споров, решать которые приходится в судебном порядке, при этом заинтересованные лица нередко обращаются в суды высших инстанций, чтобы отстоять свое право и законные интересы. Данный факт не только негативно влияет на осуществление порядка реализации физическими и юридическими лицами своих прав в сфере оборота недвижимости, но и перегружает суды, которым приходится заниматься решением данной проблемы. Поэтому в первую очередь законодателю необходимо составить наиболее подходящее и оптимальное для российского права определение понятия недвижимого имущества.

В статье 130 ГК РФ земельные участки поставлены на первое место. По естественному критерию никакое имущество не может быть недвижимым без прочной связи с участком земли, данное условие является основной особенностью такого вида имущества. Недвижимость как таковая не может быть использована по прямому назначению при отсутствии физической связи с землей. И в этом случае не имеет значения возможность перемещения недвижимого имущества каким бы то ни было способом. Однако юридическая природа недвижимости играет немаловажную роль. В соответствии со ст. 15–19 ЗК РФ все земли в Российской Федерации находятся в собственности (частной, государственной, муниципальной) [3]. Никто не имеет права осуществлять постройку и оборот каких-либо строений на участке, который не предоставлен для этого; самовольно (ст. 222 ГК РФ) и без регистрации права на него (ст. 131 ГК РФ) [4].

На протяжении многих лет юристы спорят по поводу того, по какому критерию следует относить имущество к недвижимому. Сторонники «юридической» доктрины придерживаются мнения, что недвижимость – это имущество, на которое должно быть установлено право собственности, а связь с землей должна быть оформлена юридически [1, с. 5]. Сторонники «физической» доктрины утверждают, что главное – это физическая неотрывность от земли, т.е. недвижимость по природе, независимо от процедуры регистрации [5, с. 258].

Если исходить из принципа естественного происхождения недвижимости, то к таковой можно отнести землю, растительность на ней

и естественные водоемы. Любые здания и сооружения являются результатом деятельности человека, а не результатом творения природы, для них необходима определенная юридическая регламентация, а для нормального регулирования любых гражданско-правовых отношений требуется норма, их регулирующая, и определенные юридические условия, обеспечивающие данное регулирование. Сам по себе земельный участок уже является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи (п. 3 ст. 6 ЗК РФ). Это значит, что земельный участок начинает свое существование с момента регистрации и установления его границ.

Юридически недвижимое имущество не может существовать без регистрации права на него, потому что в соответствии с п. 4 ст. 1 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» любые сделки с недвижимостью могут осуществляться при наличии государственной регистрации права на объект в ЕГРН [6].

В связи с этим в законодательстве необходимо гармоничное существование данных доктрин по поводу отнесения имущества к недвижимому для осуществления его полноценного правового регулирования, оборота и применения нормы в судебной практике, чтобы свести к нулю возникновение спорных моментов и конфликтных ситуаций по причине неоднозначного понимания определения понятия недвижимости. Простыми словами, недвижимости должны быть свойственны как физические признаки, так и юридические.

Р.С. Бевзенко в одной из своих работ указывает: чтобы понять, на что надо зарегистрировать права, мы должны знать, что такое недвижимость; чтобы понять, что такое недвижимость, надо выяснить возможность регистрации права на этот вид имущества.

В статье 130 ГК РФ совмещены физические и юридические признаки отнесения имущества к недвижимости. К физическим признакам относятся земельные участки, участки недр как таковые и все, что прочно связано с землей, к юридическим – то, что движимое по своей природе имущество становится недвижимым при осуществлении регистрации права на него (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания) в случае его прямого указания в законе. По юридическому признаку к недвижимости также относятся жилые и нежилые помещения и предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машино-места) в случае их описания в порядке кадастрового учета [4].

С развитием технологий в настоящее время (не говоря уже о будущем) нельзя утверждать, что здания и сооружения невоз-

можно перемещать без причинения ущерба их назначению. Первое официальное перемещение здания было осуществлено еще в середине XV в. Аристотелем Фиораванти, который перенес колокольню в Болонье. Такая практика имела место во многих странах, в том числе в России. В 30-х годах XX века в СССР был передвинут жилой дом вместе с жильцами, без прекращения действия всех необходимых коммуникаций (водопровода, канализации, электричества) [7], т.е. без нарушения его назначения и без несоразмерного ущерба. Исходя из этого, данный дом в соответствии со ст. 130 ГК РФ нельзя квалифицировать как недвижимость. То есть если передвинуть строение без существенных повреждений, то оно из недвижимого имущества переqualифицируется в движимое. Данное явление в российском праве допускать нельзя.

Кроме того, в ст. 130 ГК РФ наблюдается противоречивое явление, которое заключается в том, что движимое имущество по юридическому критерию может стать недвижимым. При этом перечень данного имущества не ограничен. Это значит, что практически любую вещь по инициативе законодателя можно отнести к недвижимости путем придания ей определенных юридических признаков, несмотря на то что физически такая вещь недвижимой не является (воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания). Это как минимум нелогично. Поэтому имущество, которое приобретает статус недвижимого только по причине его регистрации, не может быть таковым.

Таким образом, данная категория имущества может быть только приравненной к недвижимому имуществу. Тогда было бы логичным Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 304-ЭС15-11476 по делу № А27-18141/2014 [8]. Суть спора заключается в том, что ООО «Ноев Ковчег» приобрело списанный теплоход «Ровесник» и, установив его на земельном участке, зарегистрировало его как недвижимость. Суд постановил, что данный теплоход уже не подлежит регистрации как речное судно, а значит, не может быть недвижимостью, и квалифицировать его следует как движимую вещь, потому что российское законодательство в настоящее время не содержит норм, регулирующих отношения, возникающие по поводу реконструкции судов в здания. Получается, что когда судно перемещалось по воде, оно было недвижимым в силу закона, а при установке его на фундамент оно стало движимым имуществом. Исходя из этого, целесообразно воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания квалифицировать как движимое имущество, приравненное к недвижимому (исключительно по причине необходимости их регистрации), тогда таких противоречий

не возникнет, т.к. данное имущество невозможно будет регистрировать в качестве недвижимости.

В определении данной судебной коллегии также указано: для признания того, что имущество относится к недвижимости, необходимо доказать, что оно возведено в порядке, предусмотренном в законе, – на участке, предназначенном для строительства недвижимости, с получением необходимой документации на право создания постройки и с соблюдением градостроительных норм.

Данное решение в очередной раз доказывает, что определение понятия недвижимого имущества только по физическому критерию является недостаточным. В то же время при несоблюдении данных условий будет невозможно зарегистрировать право собственности на имущество как на недвижимое. Чтобы имущество имело все основания относиться к недвижимому, необходимо, чтобы оно отвечало требованиям своего возникновения и существования как с физической, так и с юридической стороны.

Исходя из того, что все имущество делится на движимое и недвижимое, к движимым вещам следует относить любое имущество, которое по своим признакам (физическим и юридическим) не подпадает под определение имущества недвижимого.

Учитывая изложенное, ст. 130 ГК РФ можно сформулировать следующим образом:

1. К недвижимым вещам (недвижимое имущество, недвижимость) относятся земельные участки, участки недр, а также объекты, использование которых по их прямому самостоятельному назначению возможно только при наличии их неразрывной физической и юридической связи с землей, созданные с получением на это необходимой документации, в соответствии со строительными и градостроительными нормами и правилами, а границы таких объектов описаны в установленном законодательством о государственном кадастровом учете порядке; в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, жилые и нежилые помещения, а также предназначенные для размещения транспортных средств части зданий или сооружений (машино-места).

Движимыми вещами, приравненными к недвижимым, являются подлежащие государственной регистрации воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания. Законом к приравненным к недвижимым вещам может быть отнесено и иное имущество.

2. Вещи, не относящиеся к недвижимости, признаются движимым имуществом. Регистрация прав на движимые вещи не требуется, кроме случаев, указанных в законе.

Список литературы:

1. Мысовских, С.А. Проблемы определения понятия недвижимости как юридической категории вещей / С.А. Мысовских // Globus: экономика и юриспруденция. – 2020. – № 4 (40). – С. 4–8.

2. Ахметов, А.Р. Понятие недвижимого имущества на современном этапе развития гражданского законодательства РФ / А.Р. Ахметов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2019. – № 11-1 (38). – С. 137–139.

3. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 мая 2021 г.). – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 29.05.2021).

4. Гражданский кодекс РФ: новая редакция и комментарии к ней. – URL: <https://gkrf24.ru/> (дата обращения: 26.06.2021).

5. Юняткина, А.И. Понятие и виды недвижимого имущества / А.И. Юняткина // Вопросы устойчивого развития общества. – 2020. – № 6. – С. 256–268.

6. О государственной регистрации недвижимости : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182661/ (дата обращения: 29.05.2021).

7. Смирнова, У. Как в СССР передвигали дома вместе с жильцами / У. Смирнова. – URL: <https://realty.rbc.ru/news/5f47ae699a7947fb782d5339/> (дата обращения: 06.08.2021).

8. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 304-ЭС15-11476 по делу № А27-18141/2014. – URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22122015-po-delu-n-304-es15-11476-a27-181412014/> (дата обращения: 01.06.2021).

С. А. Белоусов,
доктор юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой теории
государства и права, проректор
по научной работе
Саратовской государственной
юридической академии

S. A. Belousov,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Theory of State
and Law Department, Vice-rector
for Scientific Work of the Saratov State
Law Academy
k_tgp@ssla.ru

В. Е. Николаев,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры информационного
права и цифровых технологий
Саратовской государственной
юридической академии

V. E. Nikolaev,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Information Law
and Digital Technologies
of the Saratov State Law Academy
nivlev@list.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-127-138

ВОПРОСЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОЛОСОВАНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЗАСЕДАНИЙ ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТОВ¹

Аннотация: в статье проводится оценка возможности применения инструментов электронного голосования в рамках совершенствования работы государственной системы научной аттестации. В качестве методологической основы для статьи использованы общенаучные методы (анализ и синтез), а также метод системного анализа.

Ключевые слова: цифровая трансформация, электронное голосование, диссертационные советы, информационные системы, блокчейн.

THE ISSUES OF USING ELECTRONIC VOTING AT DISSERTATIONAL COUNCILS' MEETINGS

Abstract: the article evaluates the possibility of using electronic voting tools in the framework of improving the work of a state system of scientific certification. As a methodological basis for the article, general scientific methods (analysis and synthesis) are used, as well as the method of systematic analysis.

Keywords: digital transformation, electronic voting, dissertational councils, information systems, blockchain.

¹ Работа выполнена в рамках части II государственного задания Минобрнауки России № 075-00122-21-01 «Обоснование подходов к совершенствованию правовых норм, обеспечивающих условия доступности информации, накопление и автоматизированную передачу сведений о функционировании субъектов государственной системы научной аттестации, дистанционные формы работы с применением информационно-коммуникационных технологий».

Невозможность проводить заседания диссертационных советов в очном формате, ставшая следствием пандемии COVID-19, выдвинула в число актуальных проблему использования современных технических средств, которые могли бы позволить, с одной стороны, проводить заседания в дистанционном режиме, а с другой – дистанционно принимать решения по вопросам, составляющим их повестку.

Большинство российских высших учебных заведений с осторожностью подходят к организации заседаний в удаленном интерактивном режиме [1], еще больше опасений вызывает вопрос о возможности применения средств дистанционного электронного голосования, т.е. голосования без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием технических средств, и о правовой регламентации подобной процедуры при проведении заседаний диссертационных советов, который требует обращения как к уже имеющемуся опыту применения подобных технологий в системе государственной научной аттестации, так и шире – к опыту его использования в других ситуациях, сходных с рассматриваемой.

Действовавшими до 2020 г. правилами проведения заседаний удаленное электронное голосование допускалось как возможность лишь для диссертационных советов организаций, наделенных правом самостоятельного присуждения ученых степеней. Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2020 г. № 751 «Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в период проведения мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации» [2], а также изданными в развитие указанного постановления приказом Минобрнауки России от 22 июня 2020 г. № 734 «Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук» [3] и письмом Минобрнауки России от 17 июля 2020 г. № МН-3/3452 «О проведении заседаний диссертационных советов в интерактивном режиме» [4] для диссертационных советов была разработана модель проведения заседаний в удаленном интерактивном режиме, предусматривавшая, в частности, запрет на проведение голосования в электронной форме (электронного голосования). Ограничения относительно формы голосования не распространялись только на диссертационные советы, самостоятельно присуждающие ученую степень.

Некоторые из организаций, на базе которых действовали диссертационные советы, обладающие правом самостоятельного присуждения ученых степеней, воспользовались возможностью использовать средства электронного голосования еще до начала введения коронавирусных ограничений. Способы и порядок подобного использования имели некоторые отличия.

Процедура голосования с использованием технических средств при проведении заседания диссертационного совета, созданного организацией в рамках реализации права самостоятельного присуждения ученых степеней, в удаленном интерактивном режиме

Наименование организации, реализующей право самостоятельного присуждения ученых степеней	Регламентация процедуры голосования при проведении заседания диссертационного совета в удаленном интерактивном режиме
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова	Тайное голосование проводится только в отношении лиц, принимающих участие в удаленном интерактивном режиме, с использованием технических средств, имеющихся в наличии у структурного подразделения университета, на базе которого функционирует диссертационный совет (электронная урна). Голосование для каждого члена диссертационного совета возможно при условии предварительной электронной регистрации, только один раз, а в случае неподтверждения волеизъявления при голосовании членом диссертационного совета его голос признается недействительным. Результаты голосования утверждаются открытым голосованием простым большинством голосов. Сведения о результатах голосования членов, участвующих в удаленном интерактивном режиме, по завершении заседания преобразовываются в графический формат, подписываются электронной подписью лица, ответственного за организацию диссертационного совета, и наряду с бумажными бюллетенями приобщаются к аттестационному делу [5, 6]
НИУ «Московский энергетический институт»	Допускается проведение тайного голосования в электронной форме, в т.ч. с использованием официального сайта вуза или специального мобильного приложения. Процедура электронного голосования предусматривает предварительную электронную регистрацию [7, 8]

<p>Финансовый университет при Правительстве РФ</p>	<p>Допускается тайное голосование с использованием технических средств для членов диссертационных советов, принимающих участие в заседании в удаленном интерактивном режиме (доверителя) через доверенное лицо из числа работников университета (поверенного). Поверенный сообщает доверителю по каналу мобильной связи или электронной почте о своем решении вместе с секретным кодом, полученным перед голосованием по тому же каналу связи от председателя счетной комиссии. Поверенный для получения бюллетеня сообщает председателю счетной комиссии секретный код, указанный доверителем. При совпадении кода поверенный получает бюллетень и осуществляет голосование [9]</p>
<p>Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет информационных технологий, механики и оптики</p>	<p>Допускается тайное голосование в электронной форме с использованием информационной системы управления университета. Регистрация членов диссертационных советов на очередное заседание, формирование счетной комиссии, а также голосование проходят с использованием собственной информационной системы (блок «Диссертационные советы Университета ИТМО») с приложениями – личными кабинетами соискателя, ученого секретаря (с функционалом для других членов президиума), эксперта – члена диссертационного совета, отдела по работе с диссертационными советами). Идентификация членов диссертационных советов осуществляется с использованием простой электронной подписи (пароль и SMS-код). Голосование о присуждении ученой степени проходит тайно в электронной форме (предусмотрены варианты: «за», «против»). Все зарегистрированные члены совета обязаны принять участие в голосовании. После подтверждения регистрации автоматически создается уникальный ключ для голосования (набор символов), который используется при выборе одного из вариантов. Проголосовавший имеет возможность проверить результат голосования, используя ранее полученный ключ. Допускается только личное голосование По окончании голосования его обезличенные результаты получают в информационной системе ученым секретарем, объявляются присутствующим. Он же формирует и подписывает протокол тайного голосования диссертационного совета своей электронной подписью с использованием системы, подтверждая тем самым достоверность содержания данного протокола тайного голосования [10]</p>

<p>Российский университет дружбы народов</p>	<p>Допускается тайное голосование, которое проводится с использованием системы для организации электронного голосования Polys Russian Edition. Порядок использования системы Polys осуществляется в соответствии с Инструкцией по использованию системы для организации электронного голосования Polys, разработанной АО «Лаборатория Касперского». Для проведения процедуры тайного голосования секретарь совета или ответственный технический сотрудник (инициатор) формирует до начала заседания в системе электронные бюллетени. В момент регистрации кворума инициатор формирует список присутствующих членов совета и адресов их электронной почты для рассылки им приглашений к участию в процедуре тайного голосования. После формирования бюллетеней инициатор задает единое время проведения голосования и запускает процесс голосования. Доступ членов диссертационного совета осуществляется через использование адресов электронной корпоративной почты. Время начала и конца голосования объявляется ученым секретарем совета, который также осуществляет контроль за соблюдением его процедуры.</p> <p>Члены диссертационного совета обязаны проголосовать в установленное для этого время (бюллетени непроголосовавших считаются недействительными) путем перехода на страницу голосования по ссылке, поступившей на адрес электронной почты. Результаты голосования определяются автоматически и доступны для ознакомления инициатору и членам совета.</p> <p>Для подтверждения результата голосования и фиксации его результатов открытым голосованием большинством голосов членов совета, присутствующих на заседании, избирается счетная комиссия. Председателем счетной комиссии оглашаются результаты голосования, формируется протокол счетной комиссии. Электронный протокол результатов голосования утверждается открытым голосованием простым большинством голосов [11]</p>
<p>Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»</p>	<p>После окончания защиты диссертации Комитет проводит тайное голосование по присуждению ученой степени. Тайное голосование проводится с использованием онлайн-системы Mentimeter.com или аналогичных систем. Технический секретарь диссертационного совета раздает всем членам Комитета, участвующим в заседании, электронный адрес и код для голосования. Допускается только личное голосование члена Комитета. По завершении голосования технический секретарь выводит полученный результат на экран.</p>

	Если член Комитета, участвующий в заседании, не проголосовал, его голос считается недействительным [12, 13]
--	---

Таким образом, лишь незначительное число организаций воспользовались возможностью использовать электронное голосование при проведении заседаний. Однако постановлением Правительства РФ от 20 марта 2021 г. № 426 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 751» [14] были внесены изменения в пп. 31 и 36 постановления Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» [15], возможность проведения тайного голосования с использованием информационно-телекоммуникационных технологий была распространена уже на все диссертационные советы при условии проведения заседания диссертационного совета с участием его членов в удаленном интерактивном режиме.

В связи с применением инструментов электронного голосования актуальным становится вопрос о конкретных формах его реализации, а также о требованиях, необходимых и достаточных для признания факта голосования состоявшимся.

Электронное голосование может быть реализовано с применением средств электронной подписи, в том числе с использованием специализированных информационных систем, а также технологии блокчейн.

Требований по использованию при голосовании членами диссертационных советов квалифицированной или усиленной квалифицированной электронной подписи законодательство не устанавливает, что дает возможность использовать простую электронную подпись в рамках Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи». Наиболее распространенным вариантом может быть использование логина и пароля, высланного по электронной почте.

Вопрос о проведении собраний в дистанционном режиме и голосовании возник в период пандемии во многих сферах общественной жизни, в частности в корпоративных отношениях, где при проведении общих собраний акционеров и раньше были трудности, связанные с присутствием значительного числа людей в одном месте.

В настоящее время рынок технологических сервисов организации собраний различных организаций и обществ находится в стадии формирования, однако уже сейчас функционал большинства подобных продуктов позволяет реализовать в дистанционном режиме все юри-

дически значимые процессы: поддержку различных форматов проведения собраний (личный, дистанционный, смешанный), обеспечение видеосвязи, обмен сообщениями, управление собранием и проведение голосования. В качестве примера можно указать на технологический сервис ПАРТАД-voting (<https://products.businessstech.store/partad-voting>), сервис «Личный кабинет акционера» «Реестр-Онлайн» АО «Реестр» (www.aoreestr.ru) и др. Большинство из них первоначально разрабатывались для реализации механизма тайного голосования в корпоративных структурах, но впоследствии были адаптированы для различных нужд, в т.ч. образования. Так, Центром технологий распределенных реестров Санкт-Петербургского государственного университета разработана блокчейн-система для онлайн-голосования «КриптоВече», которая уже внедрена Российской академией наук (используется президиумом РАН), а также рекомендована к использованию Высшей аттестационной комиссией РФ [16].

Вместе с тем сегодня сложно предсказать, как именно будут использоваться сервисы электронного голосования: в качестве самостоятельного продукта или как составная часть систем обеспечения деятельности диссертационных советов. Разработки последних также ведутся [17]. Иным способом проведения электронных голосований в диссертационных советах может стать создание соответствующего функционала на базе Федеральной информационной системы государственной научной аттестации, подобно тому как это реализовано в других государственных информационных системах (например, ГИС жилищно-коммунального хозяйства).

Системы электронного голосования, учитывая процедуру проведения голосования в диссертационных советах, должны соответствовать следующим необходимым требованиям: иметь возможность идентификации голосующих различными способами (через Единый портал государственных и муниципальных услуг с использованием Единой системы идентификации и аутентификации, с использованием электронной подписи, электронной почты, по номеру телефона и т.д.), возможность проведения голосования зарегистрированных участников в режиме реального времени, обеспечивать поддержку различных форматов голосования (как тайных, так и открытых), безопасность и конфиденциальность данных (использование криптографических мер защиты, контроля защищенности информации и регистрации событий безопасности), автоматическое формирование протокола заседания, возможность доступа и проверки результатов голосования после завершения процедуры голосования при сохранении анонимности, наличие системы уведомлений для участников.

Безопасность работы с указанными продуктами может обеспечиваться через сертификацию по информационной безопасности Федеральной службы по техническому и экспортному контролю. Кроме того, желательно включение такого продукта в Единый реестр российского программного обеспечения Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, а также использование национальных блокчейн-платформ.

Сам же процесс электронного голосования должен обеспечивать анонимность результатов (при тайном голосовании), запрет на повторное голосование (переголосование), возможность проверки учета голоса проголосовавшим, а также невозможность подведения итогов голосования до их завершения. Для оптимизации процесса голосования очевидно, что оно должно исключать смешанный формат, т.е. голосование должно проводиться в электронной форме как для очно присутствующих на заседании членов диссертационного совета, так и для присутствующих дистанционно, без использования бумажных бюллетеней. В данном случае нет необходимости в избрании счетной комиссии – результаты голосования будут формироваться автоматически.

Технологией, которая также может быть применена в рассматриваемом нами случае, является блокчейн. В настоящий момент существуют разработки в сфере проведения электронного голосования как на выборах различного уровня, так и на собраниях собственников или заседаниях органов управления юридических лиц (прежде всего акционерных обществ). В связи с этим можно отметить запуск платформы e-proxy voting Национальным расчетным депозитарием, разработанной в целях автоматизации процесса голосования владельцев ценных бумаг на общих собраниях [18].

В юридической науке процесс внедрения блокчейн-технологии вызывает живой интерес [19–22], однако ее активное практическое использование в отношении проведения голосований началось лишь недавно.

При удобстве и определенном снижении расходов, связанных с организацией процесса очного голосования, применение технологии блокчейн – достаточно затратный шаг, требующий расходов как на модернизацию IT-инфраструктуры, так и на приобретение соответствующего программного обеспечения. Еще одной проблемой является хранение ключей шифрования у стороны, фиксирующей результаты голосования. Их принято разделять на несколько частей с помощью протокола разделения ключей и хранить до конца голосования у разных лиц. В этом случае предстоит решить вопрос о том,

кто будет тем «независимым наблюдателем», у которого будет находиться часть ключа до момента завершения голосования и публикации цепочки блоков. Станет им какая-либо независимая структура или, например, ВАК, остается проблемой доверия, равно как и вопрос о возможности доступа сторонних наблюдателей к Node.js для проверки подлинности результатов голосования. То же можно отметить и в отношении участников процесса внесения изменений в цепочку данных: достаточно сложно сейчас предположить, должны реестры быть неконтролируемыми, т.е. включать посторонних участников, либо полностью или частично контролируемыми.

Вопрос о том, насколько существующие технологии позволяют деанонимизировать голосование (слепая подпись и т.д.), также до конца не решен. При достаточно широком перечне способов идентификации (номер телефона, биометрические данные и т.д.) остается открытым вопрос доверия к оператору таких данных. Уровень доверия к новой технологии требует доступности для анализа и проверки всеми желающими программного кода конкретной платформы, на которой происходит голосование.

Остается нерешенным и вопрос безопасности. Прежде всего необходимы нормативно установленные требования к блокчейн-платформам, обеспечивающие надлежащий уровень защиты и предохраняющие от потенциальных технических ошибок и хакерских атак, а также требования к ключам шифрования с соответствующей сертификацией ФСБ и ФСТЭК.

Следует согласиться с Л. Новоселовой и Т. Медведевой в том, что процедура подсчета голосов и составления протокола голосования при использовании блокчейн-технологии, равно как и хранение бумажных бюллетеней, перестает быть необходимой формальностью [19], что в случае с диссертационными советами требуется лишь внесение соответствующих изменений в порядок осуществления процедуры голосования и связанных с ней вопросов.

В целом в отношении технологии блокчейн можно утверждать, что в ближайшем будущем у этой технологии большие перспективы, однако в настоящее время ее использование не представляется целесообразным как по причинам отсутствия необходимых технологических стандартов и стандартов безопасности, так и по причинам материального порядка.

Таким образом, использование инструментов электронного голосования при проведении голосования в диссертационных советах является практически реализуемым. Вопрос о применении конкретных технических средств должен решаться индивидуально

каждой организацией, на базе которой действует диссертационный совет, с учетом изложенных выше требований, которые необходимо закрепить в подзаконных нормативных правовых актах.

Список литературы:

1. Что происходит с защитами диссертаций в условиях пандемии? Опыт зарубежных и российских университетов. – URL: https://ioe.hse.ru/sao_dissertations (дата обращения: 01.07.2021).

2. Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в период проведения мероприятий, направленных на предотвращение распространения новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 26 мая 2020 г. № 751. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Об особенностях проведения заседаний советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук : приказ Минобрнауки России от 22 июня 2020 г. № 734. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О проведении заседаний диссертационных советов в интерактивном режиме : письмо Минобрнауки России от 17 июля 2020 г. № МН-3.3452. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об утверждении Порядка проведения заседаний диссертационного совета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова с участием членов диссертационного совета и (или) официальных оппонентов в удаленном интерактивном режиме : приказ ректора Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова от 4 сентября 2020 г. № 847. – URL: <https://istina.msu.ru/download/321599070/1mlnTC:x8MtQQCrcwaeFbgJ5LnkVWTnaw> (дата обращения: 01.07.2021).

6. О проведении заседаний диссертационных советов Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова : приказ ректора Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова от 4 марта 2021 г. № 143. – URL: <https://istina.msu.ru/download/360861344/1mlnTC:jUWAPEiCf94xZjRl5Hyx7d9lUto> (дата обращения: 01.07.2021).

7. Положение о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук в ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»»: принято ученым советом ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»», протокол № 3/18 от 30 марта 2018 г. (с изм. и доп.). – URL: https://mpei.ru/diss/DCDocs/Положение_ДС-01102021.pdf (дата обращения: 01.07.2021).

8. Положение о присуждении ученых степеней в ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»»: принято ученым советом ФГБОУ ВО «НИУ «МЭИ»», протокол № 3/18 от 30 марта 2018 г. (с изм. и доп.). – URL: https://mpei.ru/diss/DCDocs/Положение_ПР-01102021.pdf (дата обращения: 01.07.2021).

9. Об утверждении Положения о деятельности совета по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук : приказ ректора Финансового университета при

Правительстве РФ от 30 августа 2019 г. № 1717/о. – URL: <http://www.fa.ru/org/div/uank/Documents/2019Приказ1717.pdf> (дата обращения: 01.07.2021).

10. О работе диссертационных советов : приказ ректора Национального исследовательского университета ИТМО от 28 октября 2020 г. № 1113-од; Положение о присуждении ученых степеней в Университете ИТМО : принято президиумом ученого совета, протокол № 6 от 2 сентября 2019 г. – URL: <https://dissovnet.itmo.ru/index.php?main=112> (дата обращения: 01.07.2021).

11. О введении в действие Временного регламента организации и проведения заседания по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук РУДН с использованием аудиовизуальных средств связи в условиях действия ограничительных мер : приказ ректора Российского университета дружбы народов от 4 июня 2020 г. № 326. – URL: http://dissovnet.rudn.ru/web-local/prep/rj/files.php?f=pf_bcc4908b190aba724e714acd9a4455d0 (дата обращения: 01.07.2021).

12. Положение о присуждении ученых степеней в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» : приложение к приказу НИУ ВШЭ от 16 апреля 2018 г. № 6.18.1-01/1604-07 (с изм. и доп.). – URL: https://www.hse.ru/data/xf/892/380/1150/1Положение_о_присуждении_ученых_степеней_НИУ_ВШЭ.docx (дата обращения: 01.07.2021).

13. Положение о диссертационном совете Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» : приложение к приказу НИУ ВШЭ от 28 декабря 2017 г. № 6.18.1-01/2812-17 (с изм. и доп.). – URL: https://www.hse.ru/data/xf/495/171/1163/7Положение_о_диссертационном_совете_НИУ_ВШЭ.docx (дата обращения: 01.07.2021).

14. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2020 г. № 751 : постановление Правительства РФ от 20 марта 2021 г. № 426. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О порядке присуждения ученых степеней : постановление Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. СПбГУ предлагает органам власти и бизнесу систему электронного голосования «КриптоВече» // ИА «Интерфакс». – URL: <https://www.interfax-russia.ru/northwest/news/spbgu-predlagaet-organam-vlasti-i-biznesu-sistemu-elektronnogo-golosovaniya-kriptoveche> (дата обращения: 01.07.2021).

17. Информационное обеспечение деятельности диссертационных советов в НИУ «Белгу» / А.Н. Немцев, А.И. Штифанов, В.А. Беленко и др. // Открытое и дистанционное образование. – 2013. – № 4. – С. 81–87.

18. E-voting. Электронное голосование. – URL: https://www.e-vote.ru/stockholders/?utm_source=yandex&utm_medium=cpc&utm_campaign=61004165&utm_content=10619783417&utm_term=%20voting&yclid=2843634287825149548 (дата обращения: 01.07.2021).

19. Новоселова, Л. Блокчейн для голосования акционеров / Л. Новоселова, Т. Медведева // Хозяйство и право. – 2017. – № 10. – С. 10–21.

20. Кутейников, Д.Л. Особенности применения технологий распределенных реестров и цепочек блоков (блокчейн) в народных голосованиях /

Д.Л. Кутейников // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 9. – С. 41–52.

21. Волос, А.А. Применение технологии блокчейн при голосовании участников корпорации / А.А. Волос // Юридический мир. – 2021. – № 3. – С. 49–52.

22. Лаптев, В.А. Перспективы применения технологии блокчейн в сфере корпоративных реестров для бизнеса в России / В.А. Лаптев // Предпринимательское право. – 2019. – № 3. – С. 23–28.

У.А. Старшова,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

U.A. Starshova,
Candidate of Law Sciences,
the Associate Professor of constitutional
right of Saratov State Law Academy
Starshova@yahoo.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-139-145

ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРИНЦИПА СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА В СВЕТЕ ПОПРАВОК В КОНСТИТУЦИЮ РФ 2020 ГОДА

Аннотация: поправки, внесенные в Конституцию РФ 2020 года, усилили социальную функцию нашей страны. Принцип социального государства, закрепленный в ст. 7 Конституции РФ, получил развитие и наполнился реальным содержанием. В статье подробно рассматриваются конституционные гарантии социального государства в его новой концепции в свете поправок в Конституцию 2020 года.

Ключевые слова: социальное государство, поправки в Конституцию России, достойный труд, детство, право на образование.

TRANSFORMATION OF THE PRINCIPLE OF THE SOCIAL STATE IN TERMS OF THE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN 2020

Abstract: the amendments to the Constitution of the Russian Federation (in 2020) have strengthened the social function of our state. The principle of the social state (the article 7 of the Constitution of the Russian Federation) was developed and filled with real content. The article describes a new concept of constitutional guarantees of the social state in terms of the amendments to the Constitution of the Russian Federation in 2020.

Keywords: social state, the amendments to the Constitution of the Russian Federation, decent work, childhood, the right to education.

Закон Российской Федерации о поправке в Конституцию, который граждане нашей страны утвердили в июле 2021 года, помимо иных фундаментальных проблем, затронул и некоторые гарантии реализации закрепленного в ст. 7 Конституции России 1993 года принципа социального государства. Данная социальная основа конституционного строя приобрела иное содержание, наполненное реальными конституционными гарантиями. В настоящее время формируется новая концепция реализации социального государства, начало которой положил Президент Российской Федерации в Послании

Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года, озвучив основные, ключевые задачи государства: всемерная поддержка семьи, детства, повышение уровня здравоохранения и доступность медицинской помощи, решение проблемы бедности [1]. В обращении Президента РФ к Федеральному Собранию 15 января 2020 года все эти идеи трансформировались и были предложены в качестве основополагающих поправок в Конституцию Российской Федерации [2].

Сегодня необходимость создания государственной доктрины (концепции) реализации социального государства строится на достижении реальной цели – социальное благополучие граждан. В основу современной концепции ложатся такие условия, как устойчивый экономический рост и стабильность, взаимное доверие человека, общества, государства, рост доходов и уровня жизни каждого. Данные дефиниции закрепляются в Законе РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [3].

В основу современной концепции социального государства легли следующие конституционные гарантии его реализации:

- дети, их воспитание и развитие становятся одной из основных целей государственной политики Российской Федерации. Государством обеспечивается приоритет семейного воспитания, при невозможности такового государство берет на себя обязанности родителей в отношении детей;
- с целью заботы о защите и реализации трудовых прав человека и гражданина на конституционном уровне закрепляется гарантия минимального размера оплаты труда, который приравнивается к величине прожиточного минимума;
- обеспечение взаимного доверия государства и общества, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность.

В настоящее время социальное государство выходит за рамки просто основы конституционного строя, а становится некой концепцией теоретического и прикладного характера, насыщается реальным содержанием и реализацией.

Многие ученые говорят и о конституционализации социальной политики России. Например, Ю.И. Скуратов пишет о том, что это сложный политико-правовой процесс, обеспечивающий рост влияния Конституции России на социальную сферу [4, с. 55]. В связи с внесенными поправками в Конституцию РФ такое влияние стало более реальным. Так, в Конституцию России были внесены изменения, одобренные всенародно, в том числе в отношении минимального размера

оплаты труда. Действительно, МРОТ должен зависеть от уровня прожиточного минимума, закрепление данной нормы на конституционном уровне обеспечит данный принцип реальными гарантиями. Принятие Декларации о социальной справедливости в целях справедливой глобализации Международной организацией труда (МОТ) 10 июня 2008 г. дало понимание того, что необходим комплексный подход к обеспечению права на достойный и справедливый труд. В ч. 2 ст. 7 Конституции РФ установлена одна из гарантий реализации социального государства – минимальный размер оплаты труда.

Однако в ст. 37 Конституции РФ нет положения, закрепляющего именно право на достойный труд, что позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования и развития обозначенной нормы.

В России действует Программа сотрудничества между Российской Федерацией и МОТ на 2014–2021 гг. [5]. Официальная статистика такова, что в России экономические изменения, связанные с пандемией COVID–19, затронули 6,7 млн человек. Необходимость содействия занятости населения, обеспечение рабочими местами и достойной заработной платой – приоритетная цель нашего государства. Указанная Программа сформулировала определенные приоритеты взаимодействия Российской Федерации и МОТ:

- формирование сферы труда, непосредственно ориентированной на человека;
- приоритет систем коллективных договоров;
- главный фактор обеспечения достойного труда – безопасность и здоровые условия труда;
- расширение занятости и повышение производительности труда.

В Российской Федерации также действует государственная Программа «Содействие занятости населения» [6]. Она предполагает обеспечение и реализацию права граждан на защиту от безработицы, повышение производительности труда и т.п.

Советский Союз впервые в Конституции СССР 1977 г. в ст. 53 закрепил обязанность государства по защите семьи и детства. Данная обязанность выражалась в выплате пособий и льгот, создании различных детских учреждений.

Защита семьи, материнства, детства в Российской Федерации – это определенная система мер, которые осуществляются государственными и общественными институтами (федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ, некоммерческими организациями, профсоюзами и т.п.). В Российской Федерации разработана определенная система принципов и мер, которые в совокупности и составляют государственную семейную политику. Данные

меры и принципы направлены на поддержку семьи, создание условий для ее защиты и функционирования. Государственная поддержка материнства и детства предполагает определенные меры защиты данных категорий граждан и создание условий для гармоничного развития ребенка [7–10].

После одобрения большинством граждан России Основной Закон нашей страны был дополнен статьей 67 (1). Часть 4 этой статьи закрепляет, что «дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения».

Одной из новелл является положение, закрепленное в п. «ж (1)» ч. 1 ст. 72, предусматривающее, что институт брака и семьи представляет собой союз мужчины и женщины, что призвано отразить сформированные социальные ценности, цель которых сохранение и развитие человеческого рода. Развитие семьи и семейных отношений всегда строилось на давно существующих в России традициях.

В Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года отмечается, что большая многопоколенная семья в традиционной российской семейной культуре всегда была основным типом семьи, в которой были налажены тесные взаимосвязи между несколькими поколениями родственников [11].

Конституционный Суд РФ пояснил, что поскольку одно из предназначений семьи – рождение и воспитание детей, в основе законодательного подхода к вопросам демографического и социального характера в области семейных отношений в Российской Федерации лежит понимание брака как союза мужчины и женщины, что согласуется со статьями 7 и 38 Конституции РФ и не противоречит Международному пакту о гражданских и политических правах и Конвенции о защите прав человека и основных свобод [12]. Сегодня это положение закреплено и в Конституции Российской Федерации, что придало ему наивысшую юридическую силу, данный принцип становится конституционным.

Реализация положений Конституции РФ, обращенных на семейные ценности, вопросы детства и его защиты, неизбежно потребуют внесения изменений в Семейный кодекс РФ, так как семейное законодательство играет важную роль в регулировании соответствующих правоотношений.

Дети рассматриваются в нашей стране как категория, требующая особой заботы и защиты, что, с одной стороны, предопределяет круг прав, который является элементом конституционно-правового статуса именно несовершеннолетних, а с другой стороны – круг обязанностей, возлагаемых на других субъектов права в отношении детей. Одним из таких наиболее распространенных прав является право на образование.

Право на образование достаточно разработано в юридической литературе [13–15].

Понимание права на образование, сформированное еще советским ученым И.Е. Фарбером, актуально и сегодня. Так, под правом на образование он понимал «субъективное право каждого гражданина, которое он использует в различных формах обучения за счет государства» [16, с. 98].

Право на образование закрепляется и гарантируется Конституцией Российской Федерации (ст. 43) и законодательством. Так, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями [17] признает образование приоритетным направлением.

Данный закон закрепил принципы государственной политики в области образования. Это и недопустимость какой бы то ни было дискриминации, и гарантированность каждому права на образование, и свобода выбора получения образования согласно склонностям и потребностям человека, и многое другое.

Сегодня по инициативе Президента РФ сделан упор на воспитательную составляющую образования. Президентом России была внесена законодательная инициатива, призванная укрепить воспитательную составляющую отечественной образовательной системы. В июле 2020 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”» по вопросам воспитания обучающихся.

Закон содержит определение понятия «воспитание» и раскрывает механизм организации воспитательной работы.

Таким образом, заложенная в статье 7 Конституции России 1993 года основа конституционного строя – социальное государство – сегодня формируется в определенную концепцию в контексте конституционных поправок и получает новый вектор развития. Однако, на взгляд автора, внесенные поправки в Конституцию РФ необходимо более детально развивать в отраслевом законодательстве. Так, реализация положений ст. 75(1) Конституции РФ, касаемых повышения благосостояния граждан, требует дальнейшего осмысления и за-

крепления различных гарантий реализации заявленного принципа. Основными тенденциями и перспективами развития социального государства следует считать социальное благополучие всех членов общества, достойные оплата и условия труда, приоритет образования и качественное здравоохранение.

Список литературы:

1. Послание Президента Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. – URL: [http:// www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru)
2. Послание Президента РФ к Федеральному Собранию 15 января 2020 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62582>
3. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. – URL: <http:// www.consultant.ru>
4. Конституционная концепция социального государства : коллективная монография / под ред. Ю.И. Скуратова. – М.: Изд-во РГСУ, 2018.
5. Программа сотрудничества между Российской Федерацией и МОТ на 2014–2021 гг. – URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/bc/28/Программа%20сотрудничества%20между%20РФ%20и%20МОТ%202021-2024.%20RUS.%20FINAL.pdf>
6. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298 (с изм. и доп.). – URL: <https://base.garant.ru/70643476/>
7. Нечаева, А.М. Реализация конституционного принципа защиты семьи государством / А.М. Нечаева // Советская юстиция. – 1979. – № 21.
8. Паластина, С.Я. Конституция СССР и законодательство о браке и семье / С.Я. Паластина // Правоведение. – 1978. – № 4.
9. Косова, О.Ю. О конституционном принципе защиты семьи государством / О.Ю. Косова // Государство и право. – 1997. – № 3.
10. Аверкина, Н.А. Конституционные основы государственной защиты материнства, детства и семьи в Российской Федерации / Н.А. Аверкина // Конституционное развитие России : межвуз. сб. науч. статей. – Саратов, 2003. – Вып. 4.
11. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 35, ст. 4811.
12. О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Рос. газ. – 2020. – 17 марта.

13. Витрук, Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук. – М., 1985.

14. Дольникова, Л.А. Классовое содержание права на образование / Л.А. Дольникова // Проблемы конституционного права : межвуз. научн. сборник. Вып. 3. – Саратов, 1979. – С. 98–104.

15. Путило, Н.В. Основы правового регулирования социальных прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н.В. Путило. – М., 1999.

16. Фарбер, И.Е. Свобода и права человека в Советском государстве / И.Е. Фарбер. – Саратов, 1974.

17. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (последняя редакция). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/

И. В. Глазунова,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

I. V. Glazunova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Researcher of the Administrative
Law and Administrative Process Sector
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
ginesa@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-146-153

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ФОРМ И МЕТОДОВ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена значимостью качественного правового регулирования для достижения целей административного реформирования государственного управления. Цель статьи – провести анализ наличия и характера связи целей и задач реформы с применяемыми формами и методами их достижения и решения, а также правовым сопровождением их внедрения и реализации. Реализация поставленной цели была достигнута при помощи общенаучных и частнонаучных методов, в том числе исторического. Показано, что с конца второго этапа административной реформы остаются актуальными задачи по ограничению вмешательства государства в экономическую деятельность, развитию системы предоставления государственных услуг, а также вопросы совершенствования деятельности органов исполнительной власти. Рассмотрен ряд нормативных правовых актов, составляющих основу для применения современных форм и методов административного регулирования при решении данных задач. Предложены перспективные направления исследований и творчества в целях дальнейшего реформирования публично-правовых институтов, применяемых ими административно-правовых форм и методов.

Ключевые слова: административная реформа, государственные функции, государственные услуги, административно-правовое регулирование, форма и метод регулирования, метод управления, орган исполнительной власти.

LEGAL REGULATION OF MODERN FORMS AND METHODS OF ACHIEVING THE GOALS OF ADMINISTRATIVE REFORM

Abstract: the relevance of the article is due to the importance of high-quality legal regulation to achieve the goals of administrative reform of public administration. The purpose of the article is to analyze the presence and nature of the relationship between the goals and objectives of the reform with the forms and methods used to achieve them, as well as legal support for their implementation and implementation. The implementation of this goal was achieved with the help of general scientific and specific scientific methods (historical). It is shown that since the end of the second stage of the administrative reform, the tasks of limiting state interference in economic activity, the development of the system for the provision of public services, as well as issues of improving the activities of executive authorities continue to remain relevant. A number of normative legal acts are considered,

which form the basis for the application of modern forms and methods of administrative regulation to solve these problems. Prospective directions of research and lawmaking are proposed in order to further reform public law institutions, the administrative legal forms and methods they use.

Keywords: *administrative reform, state functions, state services, administrative and legal regulation, form and method of regulation, method of management, executive authority.*

Коренная перестройка советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и системы органов государственной власти РФ в начале 1990-х гг. обусловили ситуацию неизбежности выбора руководством страны модели государственного управления, на построение которой будет ориентироваться Россия.

Преобразования, реализованные в рамках двухэтапной реформы (2003–2005, 2006–2010), были связаны с развитием положений, закрепленных в Конституции РФ 1993 г. Сама реформа системы государственного управления получила название «административная реформа в Российской Федерации», отражая направленность на объект реформирования – государственное управление, осуществляемое исполнительной ветвью государственной власти РФ.

Важным шагом на первом этапе административной реформы стала реорганизация системы и структуры федеральных органов исполнительной власти на основе *функционального принципа*, оптимизации сети федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений. В этот период получает развитие такая форма административного регулирования, как передача полномочий. Так, состоялась передача части полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и Фонда социального страхования РФ частному юридическому лицу – управляющей компании [1]; предусмотрена передача некоторых государственных функций саморегулируемым организациям.

Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. положила начало ее второму этапу (в первой редакции период проведения реформы ограничивался 2006–2008 гг., позже был продлен по 2010 г.), политически ориентированному на построение эффективного государства.

На тот период оставались нерешенными и актуальными задачи по минимизации государственного влияния на сферу предпринимательства, расширению рынка государственных и муниципальных услуг, а также вопросы улучшения работы органов власти. Многие

задачи к настоящему времени в определенной степени решены, процесс реализации целей административной реформы продолжается.

Механизм решения поставленных задач неизбежно включал формирование *системной правовой основы* ориентации процесса государственного управления на достижение результатов [2, с. 116]. В связи с этим многочисленные инструменты качественного государственного управления, внедряемые в Российской Федерации, стали получать правовое регулирование, либо соответствующие проекты актов законодательства находятся на стадии разработки и обсуждения (создание государственных корпораций; экспериментальные правовые режимы; механизмы делегирования и перераспределения государственных полномочий; оказание государственных услуг; риск-ориентированный государственный контроль и надзор) [3].

В то же время дискуссионным остается вопрос о наличии оснований для заявлений об изменении парадигмы государственного управления, государственно-властных отношений или общего подхода к административно-юрисдикционной деятельности. Обоснованно поднимается вопрос о необходимости решения в первую очередь политико-правовой задачи по установлению цели государственного регулирования, и только потом – об определении способов ее (цели) достижения, которые надлежит облекать в правовую форму (в том числе административно-правовую). Актуальна в связи с этим и разработка правового прогноза принятия кодифицированных актов административного права.

Охватившая в начале 2020 г. все страны мира волна заболеваемости новой коронавирусной инфекцией (COVID-19), объявленная Всемирной организацией здравоохранения пандемия перенесли обсуждение и работу над законопроектами на более поздний срок.

Другим важнейшим направлением административной реформы, особенно ожидаемым бизнес-сообществом, является совершенствование контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой органами публичной власти. Прежде всего речь идет об осуществлении органами исполнительной власти в рамках правоприменения контрольно-надзорной деятельности как реализации функции государственного управления. Импульс этой работе был задан документом стратегического планирования – Посланием Президента РФ Федеральному Собранию РФ на 2015 г. В ее процессе претерпел изменения Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: была уменьшена административная нагрузка на участников экономической

деятельности; предложен новый подход к выбору объектов надзорной деятельности [4]. В 2015 г. посредством дополнения этого закона статьей 8.1 понятие «риск-ориентированный подход» получило законное звучание. В результате применение *риск-ориентированного подхода стало вектором реформы контрольной и надзорной деятельности*, активно осуществляемой и в настоящее время. Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р была утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности (далее – КНД) на 2016–2017 гг. В дальнейшем был представлен проект федерального закона о контрольно-надзорной деятельности, в текст которого вошли в том числе апробированные и положительно зарекомендовавшие себя модели и механизмы осуществления контроля и надзора.

Несмотря на то что КНД не перестает быть центром внимания экспертов и исследователей, а реформируют ее с 2014 г., в Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон о контроле, Закон), большинство норм которого подлежат применению с 1 июля 2021 г. (за исключением положений, для которых установлены иные сроки), до сих пор не устранен такой существенный пробел, как смешение понятий «контроль» и «надзор». При этом контрольно-надзорная деятельность государства, в том числе в предпринимательской (хозяйственной) сфере, как отмечают специалисты, требует четкого разделения полномочий по контролю и по надзору [5].

Как следует из ст. 1 данного Закона, *под государственным контролем (надзором)* понимается «деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований...». Указание в приведенном определении на цель контроля – «предупреждение, выявление и пресечение нарушений» – позволяет расценивать это определение как классическое определение надзора. При этом надзор предусмотрен в отношении соблюдения обязательных требований законодательства, а контроль осуществляется за эффективностью, целесообразностью деятельности [6].

Закон о контроле структурно представлен 19 главами, включающими 98 статей, со значительным перевесом процессуальных (процедурных) норм. Предусмотрено девять мероприятий по контролю и десять контрольно-надзорных действий.

Одно из главных достижений, закрепленных в данном Законе, – это развернутая *система анализа и учета рисков*. Законодателем определено, что риск-ориентированный подход подлежит приме-

нию в 34 видах контроля. В статье 45 Закона о контроле приводится расширенная линейка *профилактических инструментов*, в том числе информирование, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения. Одновременно предусмотрена возможность независимой *оценки соблюдения обязательных требований, которая может быть проведена* лицами, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (ст. 54).

Как следует из содержания текста Закона, обеспечение надлежащего его применения потребует принятия многочисленных подзаконных нормативных правовых актов. Так, согласно ст. 3, порядок организации и осуществления вида федерального государственного контроля (надзора) определяется отдельным положением о виде такого контроля (надзора), утверждаемым Президентом РФ или Правительством РФ.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» закрепляет правовые и организационные основы установления и оценки применения обязательных требований. Действие данного закона *не распространяется* на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований в сфере обороны, государственной безопасности, при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций, введении *режима повышенной готовности* или чрезвычайной ситуации, в сфере действия налогового законодательства, законодательства о *таможенном регулировании* и таможенном деле.

Согласно ч. 3 ст. 1 Закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», порядок установления обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации определяется Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г., актами, составляющими право Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), и законодательством РФ о техническом регулировании [7].

Важным обстоятельством является положение ч. 1 ст. 2 указанного закона о том, что обязательные требования устанавливаются не только федеральными законами, но и Договором о Евразийском экономическом союзе и актами, составляющими право ЕАЭС. Таким образом, введение обязательных требований в отношении объектов технического регулирования в условиях членства России в ЕАЭС невозможно без соответствующего согласования со всеми участниками ЕАЭС.

В контексте системного подхода к созданию правовой основы для осуществления контрольно-надзорной деятельности представляется логичным внесение в проект КоАП РФ главы о правонарушениях в области государственного контроля (надзора): Глава 35. Административные правонарушения в области государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Подводя некоторые итоги исследованию этапов административной реформы, их содержания, применяемых административно-правовых инструментов, можно сделать вывод о том, что административная реформа является инновационной формой государственного регулирования. Инновационной она может быть признана на том основании, что на каждом ее этапе предлагались новые (или, по крайней мере, обновленные) формы и методы достижения поставленных политико-экономических целей и оценки полученного эффекта.

Во многих научных трудах подвергались исследованию возможные *причины недостаточной активности реформирования* на разных его этапах, а также давались прогнозы развития этого процесса. В числе объяснений называют: сопротивление чиновничества [8]; влияние региональных «политико-административных» режимов [9]; отсутствие прочной и продуманной нормативной правовой основы [10]; недостаток политической воли элит; несистемный характер правового регулирования российского государственного управления [2]; отсутствие коалиционной поддержки проводимых реформ со стороны институтов гражданского общества, экспертного сообщества, средств массовой информации [Там же]. Отмечается также, что административная реформа должна осуществляться в рамках реализации функций исполнительной власти, а не функций собственно государства как политико-правового института [11].

Поправки к Конституции РФ [12] в части изменения конфигурации публичной власти ознаменовали переломный момент в государственном управлении. Неизбежно перемены затронули все органы государственной власти и в значительной мере – органы исполнительной власти [13].

Начало нового этапа конституционно-правовой реформы с одновременным продолжением реализации административной, муниципальной и иных реформ управления в Российской Федерации определяет актуальность разработки вопросов *распределения полномочий* между органами единой системы публичной власти. Одновременно результаты деятельности публичной власти по хозяйственному, социально-культурному и административно-политическому строительству на уровне субъектов РФ в значительной степени зависят от эффектив-

ности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти не только между собой, но и с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления; от состояния нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу общественных отношений. Для создания правовой «оболочки» реализации новаций, закрепленных в действующей Конституции РФ после внесения поправок, требуется значительная работа законодателя.

В качестве некоторых результатов нашей работы могут быть предложены такие *перспективные направления* исследований и правотворчества в целях дальнейшего реформирования публично-правовых институтов, применяемых ими форм и методов деятельности в сфере административно-правового регулирования: распределение полномочий между федеральными и региональными органами исполнительной власти, государственными органами исполнительной власти и муниципальными органами власти; повышение роли субъектов РФ, их органов исполнительной власти в условиях реализации особых правовых режимов (особых экономических режимов, экспериментальных правовых режимов), а также противодействия новым угрозам и вызовам (в том числе в период введения режима повышенной готовности в связи с распространением COVID-19); разработка критериев осуществления деятельности в рамках контроля либо надзорной деятельности, а также проведения проверки в порядке контроля/надзора либо административного расследования; установление форм, методов и механизмов осуществления органами исполнительной власти деятельности по контролю и надзору за соблюдением обязательных требований в условиях наднационального правового регулирования в Евразийском экономическом союзе в сфере технического регулирования.

Список литературы:

1. Об инновационном центре «Сколково» : федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Южаков, В.Н. О системности правового регулирования государственного управления в Российской Федерации / В.Н. Южаков, О.В. Александров, Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2015. – № 7 (223). – С. 114–121.
3. Глазунова, И.В. Методы административно-правового регулирования как эффективный инструмент реформирования / И.В. Глазунова // Вопросы устойчивого развития общества. – 2020. – № 6. – С. 284–291.
4. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Спектор, А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты) : дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Спектор. – М., 2012. – 406 с.

6. Бакаева, О.Ю. Соотношение понятий государственного контроля и надзора: правовые позиции / О.Ю. Бакаева, И.В. Мильшина // Юридическая мысль. – 2012. – № 5 (73). – С. 56–67.

7. Редкоус, В.М. Трансформация форм и методов государственного регулирования в области экономики в условиях распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) / В.М. Редкоус // Государственная служба и кадры. – 2020. – № 2. – С. 166–170.

8. Шишко, П.М. Механизмы и факторы торможения административной реформы на региональном уровне / П.М. Шишко // Демократия и управление. – 2008. – № 2. – С. 7–10.

9. Курочкин, А.В. Влияние региональных политико-административных режимов на динамику административной реформы / А.В. Курочкин // Демократия и управление. – 2009. – № 2. – С. 20–28.

10. Стариков, Ю.Н. Административная реформа в Российской Федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы / Ю.Н. Стариков, К.В. Давыдов // Правовая наука и реформа юридического образования. – 2011. – № 1. – С. 125–151.

11. Гришковец, А.А. Административная реформа: истоки, современное состояние, перспективы / А.А. Гришковец // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2020. – Т. 15. – № 2. – С. 152–153.

12. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416.

13. Редкоус, В.М. Основные направления нового этапа административной реформы в Российской Федерации / В.М. Редкоус // Закон и право. – 2020. – № 8. – С. 15–18.

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 Researcher
of the Institute of Scientific Information
on Social Sciences
of the Russian Academy of Sciences
skourko@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-154-160

ЯЗЫК И ПРАВО: НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Аннотация: говоря о сущности права, многие юристы сойдутся в том, что различие между правом и неправом заключается не в природе события или действия как такового, а в том, какие за тем или иным событием или действием могут стоять юридические последствия. Язык права составляет и воспринимается человеком, как и естественный язык: человек в определенном роде предназначен к тому, чтобы говорить, и предназначен к праву, поскольку он рождается не только в природе, но и в лоне общества, которое приобщает его к себе. Если убрать общество, останутся основания, чтобы научиться, например, ходить (если выживешь), но никогда не научишься говорить. Если признать, что язык представляет собой неинстинктивный способ сообщения мысли, чувств, желаний посредством системы символов, то язык права – это способ оценки со стороны общества событий и (или) действий человека посредством системы специально сформированных символов на базе естественного языка, а на более поздних этапах язык права – один из способов управления в обществе.

Ключевые слова: язык права, правообразование, интерес, воля, свобода, юридическая сила, философия права.

LANGUAGE AND LAW: SOME QUESTIONS OF THEORY

Abstract: discussing the essence of law, lawyers at much would agree that the difference between 'legal' and 'non-legal' lies not within the nature of an event or a doing as such, but in what legal consequences may follow the one or another event or action. The 'language of law' is composed and perceived by a human (person) in a similar way as 'natural language': a human (person) is in a certain way designed to speak – and is targeted for law – because (s)he is born not only in Nature, but also in the bosom of Society, which attaches and attributes him to itself. Remove the Society, – and there would remain foundations to learn, for example, to walk (if survived) – but never to learn the language. Recognizing that the language is non-instinctive way of communicating thoughts, feelings, and desires through a system of symbols, the language of law is a way for Society to evaluate events and(or) human actions through a system of specially designed symbols based on natural language, and at later stages, the language of law is one of the ways of management in the Society.

Keywords: the language of law, law-making, interest, will, freedom, legal validity, philosophy of law.

Язык права представляет собой производную естественного языка. И если признать, что сущность языка сводится к соотношению условных звуков или начертаний (символов) с различными

элементами опыта [1, с. 34], то сущность и содержание правообразования сводима к символизации опыта в формах, соответствующих оценкам общества данного опыта.

Следует согласиться с лингвистами, полагающими, что «мир опыта должен быть до крайности упрощен и обобщен для того, чтобы оказалось возможным построить инвентарь символов для всех наших восприятий вещей и отношений; и этот инвентарь должен быть налицо, чтобы мы могли выражать мысли» [Там же]. С этой точки зрения сфера права составляется, с одной стороны, из более узкого, чем свойственно естественному языку, «инвентаря», поскольку социальная функция права носит более ограниченный характер, нежели предназначенная для естественного языка в целом. С другой стороны, «языковой инвентарь» сферы права должен, как это может потребоваться, быть более точным и разнообразным, чем свойственно обыденному общению: то есть по-своему углубленно отражать и учитывать естественное многообразие событий и действий.

В естественном языке его элементы (символы, посредством которых фиксируются явления опыта) должны ассоциироваться не с единичными, а с группами явлений, т.к. в противном случае общение оказалось бы в принципе невозможно, ибо «единичный опыт пребывает в индивидуальном сознании и, строго говоря, не может быть сообщен» [1, с. 35], для сообщения опыта требуется отнесение его к определенному классу явлений, которые данное (со)общество воспринимает тождественными друг другу. Точно так же в процессе правообразования формируются нормы, которые данное (со)общество признает за основание для последующих оценок (а также последующей реакции) в отношении ситуаций, с учетом обстоятельств и пр.

Таким образом, аналогично тому, как элемент языка и речи «есть символ прежде всего не единичного восприятия и даже не представления отдельного предмета, но “значения”, иначе говоря, условной оболочки мысли, охватывающей тысячи различных явлений опыта и способной охватить еще новые тысячи» [Там же], правовые нормы предназначены для того, чтобы охватить «значения», существенные отклонения от которых для данного (со)общества неприемлемы и воспринимаются как недопустимые. Так, в русском языке слово «право» этимологически связано с прилагательным «правый» и восходит к словам «прямой», «правильный», «невиновный», «настоящий» [2], а кроме того, закономерно, в том числе в отечественной культуре в целом, увязывается с концептом «правда» [3].

В качестве некоего скелета правообразования система права формируется в роде «системы понятий», в том числе по мере своего

развития отсекает не относящиеся к ней явления, ситуации, обстоятельства, сферу неправа как не символизированную на языке права область человеческого опыта.

Традиционно в ряду ключевых характеристик, определяющих право как абстракцию (в том числе отделяющую сферу неправа), обозначается интерес, часто истолковываемый как прямой его (права) синоним либо как определяющее понятие, например: «Право есть защищенный законом интерес». В русской этимологии слово «интерес» впервые употребляет Пётр I в 1703 г., и происходит оно либо от польского *interes*, либо от немецкого *Interesse* – от латинского *interesse* – иметь важное значение [2].

С точки зрения смысла значение интереса для характеристики права может быть весьма рельефно показано в некотором умозрительном эксперименте. Допустим, в недрах интернета самозародился и спонтанно эволюционировал некоторый интеллект. Такого рода спонтанный интеллект может быть в числе прочего охарактеризован следующими признаками: отсутствие проектировщика, владельца, (внешнего) управления; эволюция в качестве интеллекта, не сотворенного человеком; автономность; отсутствие физической формы; несмотря на повсеместное распространение в мире, отсутствие привязанности к какой-либо определенной юрисдикции [4, с. 73]. Получит ли такого рода спонтанный интеллект признание в какой-либо юрисдикции или правовой системе, например в качестве юридического лица? Будет ли он наделен правосубъектностью или иным образом вовлечен в сферу права? По мнению ряда исследователей, если спонтанный интеллект в силу своего происхождения никому не подвластен и нецелесообразен для человека (в том смысле, что вряд ли можно рассчитывать на вовлечение или привлечение его к решению каких-либо задач или достижению каких-либо целей, которые ставит перед собой отдельный человек либо общество в целом), то нет никакого смысла наделять его правосубъектностью либо иным образом вовлекать в правовую сферу [4], поскольку, обиходно выражаясь, «никакого интереса в нем нет».

Интерес, следовательно, может в сфере права характеризоваться как совокупность прав, привилегий, власти, иммунитетов (или как одно из указанных понятий) [5, с. 9]. Кроме того, значение интереса в сфере права трактуется как указание на правоотношение, либо желание лица, либо денежное выражение ссудного процента [5, с. 11] и т.п.

Опыт правового развития показывает, что интерес может быть материальным и нематериальным, что, по сути, соответствует разграничению интереса и права в целом на частное и публичное (либо

личное и общественное). Так, в случае материального интереса – в правовой сфере – речь в основном пойдет о частном (в том числе гражданском) праве; о нематериальном интересе говорят в публичном (в том числе уголовном) праве.

Рассматривая особенности языка права в русском языке, нельзя не обратить внимания на еще одно важнейшее абстрактное существительное для формирования области значений сферы права. Речь идет о слове «воля». Воля, с одной стороны, воспринимается как подоплека всякого интереса; с другой стороны, особенно в русском языке, воля теснейшим образом связана с представлениями о свободе.

Как отмечают специалисты, «в качестве ключевых слов русской культуры “свобода” и “воля” особым образом коррелируют в русском языке, на что неоднократно указывали многие философы и филологи. Если в европейских языках соответствующие этим словам понятия практически не пересекаются, то в русском языке на протяжении всей его истории эти понятия находились в постоянном взаимодействии, то сближаясь, то отдаляясь друг от друга» [6, с. 161]. Так, отечественные лингвисты полагают, что «лексема “свобода” связана с церковнославянскими словами “свобство”, “собство” ‘persona’, где svob от svoj – свой, то есть обозначает “положение свободного, своего члена рода”, в то время как слово “воля” связано чередованием гласных со словами “велеть, довлеть” и интегрирует в своем значении такие семантические признаки, как “желание”, “выбор”, “власть”» [Там же].

Таким образом, воля воспринимается как разумный выбор из разных возможностей, в то время как в употреблении слова «свобода» на первый план выдвигается сема ‘persona’, «сам» («свой»), причем исторически акцентируется принадлежность положению «своего члена рода», а следовательно, подразумеваемой наличности какого-либо (со)общества, в рамках которого только и может реализовываться независимость или состояние свободного человека. Иными словами, по мнению современных исследователей, в основном значении слова «свобода» в русском языке «представлена исконная характеристика: свобода – это наличие внешних условий для реализации воли человека» [6, с. 162].

Одновременно необходимо отметить, что в русском языке может быть отслезжена «связь концепта “свобода” с концептом “свой-чужой”. Примером этого противопоставления является расхождение слов “свобода” и “слобода”. Первоначально произносительный народный вариант “слобода”, обозначавший состояние человека, а также место (община, позднее – мир), где живут свои, обособляется, становится названием места, в котором живет свободный человек (мир)» [Там же].

При этом, воля в отличие от свободы, начинает ассоциироваться с чужим миром, миром «за пределами слободы» [7, с. 75].

Кроме того, как следует из анализа древнерусских текстов, слово «свободити» нередко употребляется со словами «работа» или «рабство», а «свободь» – в противопоставлении словам «работа» или «раб». В историческом контексте, как делают вывод специалисты, это означает, что если кого-либо освободили, т.е. «сделали своим, вернули к своим, сделали достоянием своих», то любой «свой» свободен, даже если он находится в зависимости от кого-либо из «своих», поскольку «зависимость от своих, своего не ощущается» [7, с. 74].

В результате с известными оговорками в контексте русского языка, культуры и права можно в целом принять, что «воля характеризует природного (естественного) человека, живущего в среде природы, свобода – социального человека, живущего в социальной среде» [8, с. 83]. Остается еще один крайне значительный аспект в представлениях о воле и свободе в русском языке, культуре, а также сфере права, а именно: «Слово “воля” не сразу приобрело значение “свобода”. Волей обладал Бог, а не человек. Воля стала соотноситься с личным желанием человека, его правом выбора. В дальнейшем происходит метонимический перенос, и “воля” обозначает уже собственно “свободу”» [6, с. 162; 7, с. 77].

Таким образом, для исследования правообразования в контексте русского языка и культуры крайне существенным оказывается, что собственно история представлений о свободе и воле, в том числе непосредственно их этимология, отражает генезис представлений о праве, отечественную философию права вообще, роль права в обществе, а также характер, включая массовость, правового нигилизма, отчуждения и т.п.

В связи с этим уместно обратиться к уже обозначавшейся проблеме интереса в праве – в части вопроса представлений о так называемой общей воле, – в том числе как основного фактора в правообразовании, как это, например, традиционно воспринимается в отечественной теории права. Так, известно, что в основном у практикующих юристов (а в особенности у английских юристов) существуют трудности понимания и признания такой категории, как «общая воля». Начать здесь следует с того, что, с одной стороны, понятие «воля» есть, безусловно, понятие абстрактное; с другой стороны, общая воля, будучи, естественно, противопоставляемой единичной воле – воле некоторого отдельного физического субъекта, индивида, – обладает, кажется, и вовсе немислимой природой: действительно, желание может быть

у индивидуума – у различных же индивидуумов желания могут совпадать, – но не быть единым.

Современные исследователи психологии в попытках дать ответ на вопрос, является ли воля (volition) свойством, присущим данной системе, либо свойством, присущим управлению данной системой, которое, в свою очередь, до определенной степени отделено от управляемой системы, приходят к выводу, что в случае единичного индивидуума воля есть свойство управления. Однако в категориях системы, включающей двух и более взаимодействующих индивидуумов, воля становится свойством этой системы (совокупности взаимодействий) и определяется теми ограничениями, которые данные взаимодействующие между собой индивидуумы накладывают друг в отношении друга [9, с. 244].

С этих позиций вопрос существования негативной общей воли, наиболее важный для сферы права и правоповедения в целом (в особенности для частного права), можно признать разрешенным. Вопрос позитивной общей воли, касающийся в данном случае сферы права, разрешается на практике путем формирования в данном обществе соответствующих институтов, к компетенции которых напрямую будет отнесено правотворчество, государственное управление, судопроизводство и др., то есть формы выражения того, что в теории принято называть юридической силой [10, 11].

Список литературы:

1. Сепир, Э. Язык. Введение в изучение речи // Э. Сепир. Избранные труды по языкознанию и культурологии; пер. с англ. / общ. ред. и вступ. ст. А.Е. Кибрика. – М., 1993. – 656 с.
2. Фасмер, М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. / М. Фасмер. – СПб., 1996.
3. Пименова, М.В. Концепты «правда» и «истина» и способы их объективации / М.В. Пименова // Актуальные проблемы филологии и педагогической лингвистики. – 2011. – № 13. – С. 61–68.
4. Chen, J. The boundaries of legal personhood: how spontaneous intelligence can problematise differences between humans, artificial intelligence, companies and animals / J. Chen, P. Burgess // Artificial intelligence and law. – 2019. – No. 27. – P. 73–92.
5. Restatement of the Law of Property as Adopted and Promulgated by the American Law Institute. – St. Paul, 1936. – Vol. 1. – 503 p.
6. Егорова, О.С. «Свобода» и «воля» как ключевые концепты русской культуры / О.С. Егорова, О.А. Кириллова // Ярославский педагогический вестник. – 2012. – № 4. – Т. 1. – С. 161–167.
7. Лисицын, А.Г. Анализ концепта «свобода – воля – вольность» в русском языке : дис. ... канд. филол. наук / А.Г. Лисицын. – М., 1995.

8. Арутюнова, Н.Д. Воля и свобода / Н.Д. Арутюнова // Логический анализ языка. – М., 2003. – С. 73–99.

9. Disorders of Volition / Ed.: N. Sebanz, W. Prinz. – London, 2006. – 493 p.

10. Ehrenberg, K.M. The Institutionality of legal validity / K.M. Ehrenberg // Philosophy and Phenomenological Research. – 2020. – No. 2. – P. 277–301.

11. Sandro, P. Unlocking legal validity: Some remarks on the artificial ontology of law / P. Sandro // Legal Validity and Soft Law / Ed.: P. Westerman, J. Hage, S. Kirste, A.R. Mackor. – Cham, 2018. – P. 99–123.

Е. Г. Беликов,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

А. В. Амарян,
помощник Боровичского
межрайонного прокурора,
юрист 3-го класса

E. G. Belikov,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department
of Financial, Banking
and Customs Law named after
Professor Nina Ivanovna Khimicheva,
Saratov State Law Academy

A. V. Amaryan,
Assistant of Borovichi Interdistrict
Prosecutor, 3rd Class Lawyer

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-161-167

ПРИНЦИП НЕЗАВИСИМОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНЫХ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СИСТЕМЕ ПРИНЦИПОВ ПУБЛИЧНОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Аннотация: эффективное осуществление внешнего муниципального финансово-контроля обеспечивается рядом гарантий, среди которых ведущими выступают принципы деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований, в том числе принцип независимости. Целью статьи является исследование значения и содержания принципа независимости деятельности контрольно-счетных органов муниципальных образований как правового принципа публичного финансового контроля. На основе использования формально-юридического и сравнительного методов исследования раскрыто содержание составляющих рассматриваемого принципа: организационной, функциональной и финансовой независимости контрольно-счетного органа муниципального образования. Сделаны выводы о значении принципа независимости как существенной гарантии деятельности муниципального контрольно-счетного органа, необходимой для реализации его финансово-правового статуса. Объем реализации указанного принципа зависит от общего правового статуса контрольно-счетного органа муниципального образования. Наделение данного органа правами юридического лица позволяет ему обладать финансовой правосубъектностью универсального типа и тем самым способствует наиболее полному обеспечению воплощения на практике принципа независимости.

Ключевые слова: принцип публичного финансового контроля, принцип независимости, правосубъектность, финансовая правосубъектность, контрольно-счетный орган муниципального образования.

THE PRINCIPLE OF INDEPENDENCE OF ACTIVITY OF CONTROL AND AUDIT BODIES OF MUNICIPALITIES IN THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF PUBLIC FINANCIAL CONTROL

Abstract: the effective implementation of external municipal financial control is provided by a number of guarantees, among which the leading place is occupied by the principles of activity of control and audit bodies of municipalities, including the principle

of independence. The purpose of the article is to study the meaning and content of the principle of independence of activity of control and audit bodies of municipalities as a legal principle of public financial control. Based on the use of formal legal and comparative research methods, the content of the components of the principle under consideration is disclosed: organizational, functional and financial independence of the control and audit body of the municipality. Conclusions are drawn about the importance of the principle of independence as an essential guarantee of activity of the municipal control and audit body necessary for the implementation of its financial and legal status. The scope of implementation of this principle depends on the general legal status of the control and audit body of the municipality. Granting this body the rights of a legal entity allows it to have a financial legal personality of a universal type and thereby contributes to the fullest implementation of the principle of independence in practice.

Keywords: *principles of public financial control, the principle of independence, legal personality, financial legal personality, control and audit body of the municipality.*

Органы публичного финансового контроля, в том числе внешнего муниципального финансового контроля, в своей деятельности руководствуются различными принципами, закрепленными в правовых нормах либо основанными на них. Поддерживая имеющуюся в общей теории права позицию о том, что правовые принципы – категория более широкая, чем принципы права, поскольку, помимо права, она относится и к правовой системе, правовой политике, правотворческой и правоприменительной деятельности, правосудию и другим сложным государственно-правовым образованиям [1, с. 12–13], целесообразно говорить о правовых принципах публичного финансового контроля. К последним в связи с этим можно отнести как принципы права, прежде всего финансового, так и принципы правоприменительной деятельности. Таким образом, под правовыми принципами публичного финансового контроля следует понимать основополагающие, объективно обусловленные требования, закрепленные в юридических нормах или непосредственно вытекающие из них, которые определяют направленность формирования, функционирования и развития его правового регулирования, а также отражают сущность основной деятельности осуществляющих его органов.

В финансово-правовой науке существуют различные классификации принципов финансового права [2, с. 9; 3, с. 171; 4, с. 7; 5, с. 46–51]. Основываясь на критерии деления принципов права по сфере действия, можно выделить следующую систему принципов, действующих в российском финансовом праве: 1) общеправовые (общие) принципы права, закрепляемые в ратифицированных международно-правовых актах и внутригосударственном праве; 2) межотраслевые принципы права; 3) отраслевые принципы финансового права; 4) подотраслевые и институциональные принципы финансового права [6, с. 67–68].

Исходя из этого, к принципам финансового права, распространяющимся на правовое регулирование публичного финансового контроля, следует отнести следующие: принципы общеправового характера (справедливость, гуманизм, законность, демократизм, федерализм, плановость, гласность и др.); принципы межотраслевого характера (самостоятельность органов местного самоуправления, равноправие субъектов РФ); принципы внутриотраслевого характера (приоритетность публичных интересов в правовом регулировании финансовых отношений, социальная направленность финансово-правового регулирования, единство финансовой политики и денежной системы); принципы подотраслевого и институционального характера (принципы бюджетного права, финансового контроля).

Принципы правоприменительной деятельности органов публичного финансового контроля можно разграничить в зависимости от уровня их подчиненности (подотчетности). В частности, применительно к бюджетной сфере можно выделить две группы принципов. Первую группу составляют принципы деятельности органов внешнего публичного (государственного и муниципального) финансового контроля – контрольно-счетных органов, подотчетных представительным органам власти. Во вторую группу входят принципы деятельности органов внутреннего публичного (государственного и муниципального) финансового контроля – органов исполнительной власти.

Принципы деятельности органов внешнего публичного финансового контроля основываются на положениях международно-правовых актов [7] и нормативно закреплены в актах национального права. В частности, речь идет о Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (далее – Закон № 41-ФЗ) [8] и Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (далее – Закон № 6-ФЗ) [9]. К данным принципам относятся законность, эффективность, объективность, независимость, открытость и гласность.

Принципы внешнего муниципального финансового контроля выступают одной из гарантий деятельности осуществляющих его контрольно-счетных органов муниципальных образований (далее – КСО МО) и одновременно элементом их финансово-правового статуса. Государство гарантирует соблюдение установленных федеральным законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами условий для осуществления внешнего муниципального финансового контроля. Прежде всего речь идет об обеспечении принципа

независимости КСО МО. Безусловно, абсолютная независимость данного органа невозможна в силу того, что он является частью аппарата муниципального образования. Такой подход применительно к высшим государственным контрольным органам находит отражение и в ч. 2 ст. 5 Лимской декларации руководящих принципов контроля [7]. Поэтому можно говорить только об обеспечении организационной, функциональной и финансовой независимости органов внешнего финансового контроля. Данные виды независимости получили закрепление в полном объеме в актах международного права [7, 10], в Законе № 41-ФЗ (ч. 2 ст. 2). При этом в Законе № 6-ФЗ используются только термины организационной и функциональной независимости (ч. 4 ст. 3, ч. 8 ст. 5), хотя определенные гарантии финансовой независимости фактически закрепляются в ст. 20 данного Закона.

Организационная независимость КСО МО выражается в отсутствии правовых механизмов влияния на него со стороны других органов местного самоуправления, прежде всего исполнительно-распорядительных, в процессе его формирования и функционирования и предполагает наделение его собственными властными полномочиями и отдельным источником финансирования [11]. Являясь органом внутреннего муниципального финансового контроля, КСО МО не подчиняется исполнительно-распорядительным органам, в том числе осуществляющим управление местными финансами, что позволяет ему участвовать в выработке рекомендаций по совершенствованию финансовой деятельности муниципального образования. При этом его подотчетность представительному органу не ограничивает принцип независимости и не означает возможность последнего напрямую оказывать влияние на деятельность КСО МО, который, формируя и представляя отчеты, выполняет информационную и контрольную функции для представительного органа, позволяя ему скорректировать правовое регулирование бюджетных отношений [Там же]. Организационной независимости КСО МО способствуют также гарантия постоянного характера его деятельности, которая не может быть приостановлена, в том числе в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа (ч. 1 и 5 ст. 3 Закона № 6-ФЗ), и наделение его правами юридического лица. Обязательное наделение КСО муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов и городских округов с внутригородским делением статусом юридического лица с 30 сентября 2021 г. (ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ в ред. Закона № 255-ФЗ) представляется существенным шагом в укреплении организационной независимости данных органов в крупных муниципальных образованиях.

Обеспечению организационной независимости КСО МО способствует и его финансовая независимость. Ее проявлением является гарантия государства на финансовое обеспечение деятельности КСО МО за счет средств местного бюджета в объеме, позволяющем обеспечить возможность осуществления возложенных на него полномочий (ч. 1 ст. 20 Закона № 6-ФЗ). При этом расходы на его содержание при условии обладания правами юридического лица утверждаются, как правило, отдельной строкой в местном бюджете. Кроме того, только на основании решений представительного органа может осуществляться контроль за использованием КСО МО бюджетных средств, муниципального имущества (ч. 2 ст. 20 Закона № 6-ФЗ).

Функциональная независимость КСО МО обеспечивается установлением гарантий правового статуса его должностных лиц, направленных на исключение какого-либо воздействия на последних в целях воспрепятствования осуществлению ими должностных полномочий или оказания влияния на принимаемые ими решения (ст. 8 Закона № 6-ФЗ). К таким гарантиям относятся, в частности, привлечение к ответственности лиц, оказывающих в какой-либо форме воздействие на должностных лиц КСО МО, и обеспечение последних государственной защитой и гарантиями профессиональной независимости (например, в области обязательного социального страхования).

Несмотря на провозглашение принципа независимости в качестве принципа деятельности всех КСО МО, в том числе образованных без права юридического лица, следует согласиться с мнением, что организационная и функциональная независимость КСО МО может быть обеспечена в полном объеме только при наделении его правами юридического лица [12, с. 57; 13, с. 84]. Это касается в полной мере и финансовой независимости, условием которой является наличие у КСО МО, созданного только на правах юридического лица, статуса главного распорядителя бюджетных средств, а также получателя средств местного бюджета. Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14] усилены отдельные гарантии самостоятельности и независимости контрольно-счетных органов субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, с 30 сентября 2021 г. в муниципальных районах, муниципальных округах, городских округах или городских округах с внутригородским делением КСО МО наделяется правами юридического лица на основании ч. 8 ст. 3 Закона № 6-ФЗ.

В то же время при решении вопроса о том, создавать ли в других типах муниципальных образований (например, в сельском поселении) КСО МО без прав юридического лица (в силу небольшой территории, численности и финансовой обеспеченности муниципального образования), представительному органу данного поселения целесообразнее делегировать полномочия по осуществлению внешнего муниципального финансового контроля КСО муниципального района, а при его отсутствии – КСО субъекта РФ.

Кроме того, при наличии статуса юридического лица КСО МО обладает универсальной правосубъектностью, которая предполагает правосубъектность в области осуществления внешнего муниципального финансового контроля (базовую правосубъектность), имеющуюся у любого КСО МО, и иные виды финансовой правосубъектности (бюджетную, налоговую, в области обязательного социального страхования). В частности, правосубъектность КСО МО универсального типа способствует обеспечению более эффективного осуществления муниципальной финансовой деятельности при наделении его статусом главного администратора бюджетных средств (например, главного администратора доходов местного бюджета, главного администратора источников финансирования дефицита местного бюджета).

Таким образом, принцип независимости является важнейшим правовым принципом публичного финансового контроля, реализуемым в деятельности органов внешнего государственного и муниципального финансового контроля. Принцип независимости контрольно-счетных органов муниципальных образований служит одной из гарантий их деятельности и выступает одновременно элементом их финансово-правового статуса. Наиболее полному обеспечению реализации указанного принципа способствует наличие у КСО МО статуса юридического лица, который позволяет данному органу обладать финансовой правосубъектностью универсального типа и расширяет его возможность влиять на более эффективное осуществление муниципальной деятельности муниципального образования.

Список литературы:

1. Байниязова, З.С. Основные принципы российской правовой системы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / З.С. Байниязова. – Саратов, 2004. – 26 с.
2. Пилипенко, А.А. Принципы финансового права России и их нормативное закрепление : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Пилипенко. – М., 2013. – 26 с.
3. Смирнов, Д.А. Принципы современного российского налогового права : монография / Д.А. Смирнов; под ред. Н.И. Химичевой. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 312 с.

4. Соколова, Э.Д. Система принципов финансового права / Э.Д. Соколова // Финансовое право. – 2012. – № 8. – С. 7–9.

5. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2017. – 800 с.

6. Беликов, Е.Г. Финансовое право и его институты: проблемы социальной эффективности / Е.Г. Беликов; под ред. Е.В. Покачаловой. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 296 с.

7. Лимская декларация руководящих принципов контроля : принята в г. Лиме 17–26 октября 1977 г. IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901935176> (дата обращения: 05.11.2021).

8. О Счетной палате Российской Федерации : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1649.

9. Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 903.

10. Мексиканская декларация независимости : принята в г. Мехико в ноябре 2007 г. XIX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ). – URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/b8b/issai-10.-meksikanskaya-deklaratsiya-nezavisimosti-vofk_rus.pdf (дата обращения: 05.11.2021).

11. Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (постатейный) / Е.Ю. Киреева, И.О. Антропова, Е.А. Кравцова и др. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/55884336/> (дата обращения: 05.11.2021).

12. Перов, В.И. Неурегулированные проблемы в организации и деятельности муниципальных контрольно-счетных органов и предложения по их решению / В.И. Перов // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. – 2014. – № 4. – С. 56–64.

13. Уксусов, В.В. Правовое регулирование муниципального финансового контроля / В.В. Уксусов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3 (64). – С. 81–88.

14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 255-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5083.

Ю.В. Ермолаева,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры конституционного права
имени Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

Ju.V. Ermolaeva,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor of the Department
of Constitutional law named after
Isaac Yefimovich Farber
of Saratov State Legal Academy
yulya.ermolaeva.12@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-168-174

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИИ

Аннотация: в статье исследовано законодательство о пространственном развитии территории Российской Федерации, рассмотрены теоретические и практические аспекты территориальной организации России. Затронуты также актуальные проблемы в области территориальной организации в связи с принятием Стратегии пространственного развития РФ, формированием агломераций, деятельности органов государственной власти в рассматриваемой сфере. Автор дает собственную оценку процессу территориального развития в нашей стране.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, территориальная организация, административно-территориальная единица, пространственное развитие, агломерация.

CERTAIN ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the legislation about spatial development of the territory of the Russian Federation, theoretical and practical aspects of the territorial organization of our country are considered in the article. Also the actual issues of the territorial organization (in connection with the adoption of the Spatial Development Strategy) are touched upon. The author gives his own assessment of spatial development processes in our country.

Keywords: the subject of the Russian Federation, territorial organization, administrative-territorial entity, municipal unit, spatial development, agglomeration.

Организация территории страны – это формирование суверенных пространственных границ государства, позволяющих идентифицировать территориальные единицы, размещать органы государственной власти на всей его территории, определение расположения объектов жизнедеятельности населения. Именно поэтому вопрос организации территории страны всегда являлся крайне актуальным.

Анализ Конституции РФ и федерального законодательства позволяет сделать вывод о том, что принципы территориальной организации

российского государства закреплены в ч. 3 ст. 4, ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 15, ст. 73, ст. 76, ч. 1 ст. 130 Конституции РФ. Следует согласиться с В.В. Лазаревым относительно того, что территориальная организация определяется действием двух принципов: децентрализации и централизации. Территориальное единство РФ гарантируется положениями о целостности и неприкосновенности территории РФ (ч. 3 ст. 4), включении территорий субъектов РФ в территорию РФ (ч. 1 ст. 67). Принцип децентрализации проявляется в многоуровневом управлении государственной территорией (федеральном, региональном и местном) [10, с. 425].

Если говорить об организации территории регионов, то помимо общих принципов организации власти в субъектах выделяют принципы административно-территориального устройства субъекта РФ. В качестве последних вступают исходные начала, положенные в основу правового регулирования отношений, возникающих в результате построения, функционирования и дальнейшего совершенствования административно-территориального деления территории субъектов РФ, обеспечения эффективности деятельности органов государственной власти. К таковым можно отнести: принцип законности (ст. 15 Конституции РФ), принцип взаимодействия административно-территориального устройства субъектов РФ и территориальной организации местного самоуправления, принцип экономической целесообразности, принцип стабильности, принцип последовательности при осуществлении реформирования в области административно-территориального устройства субъектов Федерации (принцип синхронности), принцип факультативности критериев построения административно-территориальных единиц субъектов РФ и принцип эффективности формирования административно-территориальных единиц.

На последнем хотелось бы остановиться немного подробнее. Указанный принцип важен ввиду значимости административно-территориального устройства субъектов РФ: посредством данного вида территориальной организации становится возможной организация органов государственной власти на федеральном и региональном уровне, функционирование органов публичной власти, определение правового и пространственного предела их компетенции. Мы полагаем, что данный принцип включает в себя целесообразность создания границ административно-территориальных единиц, удобство их преобразования, упразднения; он отражает практическую значимость проводимых территориальных изменений, учет различных факторов при их реализации, последствий.

Данный принцип подразумевает учет в ходе решения вопросов административно-территориального устройства каждым регионом всего комплекса проведенных исследований в различных сферах общественной жизни, обращение к проведенным анализам, теоретическим разработкам, содержащимся в трудах ученых-административистов, экономистов, теоретиков и конституционалистов. Соблюдение указанного принципа позволит повысить общеправовой уровень и эффективность проводимых преобразований. По мнению А.В. Малько, принцип целесообразности идет в развитие принципа законности и заключается в постоянном продуцировании объективной ситуации территориального управления на основе требования целесообразности [6, с. 29].

Несмотря на необходимость следования данному принципу в области территориального устройства России, по-прежнему остается нерешенным ряд вопросов.

Так, в начале 2019 г. была принята Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Данный документ был ожидаем теми исследователями, которые интересуются вопросами территориального развития государства, организацией публичных органов власти, государственного управления, однако текст документа воспринимается неоднозначно: он содержит обтекаемые формулировки, общие фразы, часто дублирующие раздел «Территориальное развитие» Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [2].

Согласно тексту Стратегии пространственное развитие Российской Федерации имеет своей целью обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны. «Пространственное развитие» – это совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики [1]. Учитывая то, что это единственный акт, изданный за последнее время, который регулирует вопросы организации территории, хотелось бы в нем увидеть термины «территориальная организация РФ», «устройство», «территориальные единицы», но они в тексте Стратегии не используются.

В науке конституционного права территория – это один из основных признаков государства, определяющий пространство, на которое распространяется суверенитет и власть государства. И.В. Лексин

обоснованно пишет о том, что «в правовой реальности территориальное образование в разных контекстах выступает либо в качестве пространственной сферы осуществления публично-значимой деятельности (или сферы действия решений юридического характера), либо как субъект права» [5, с. 27]. В рамках иных подходов (например, с точки зрения градостроительного законодательства) территория – это материальный ресурс с размещаемыми на нем объектами строительства. Территория государства здесь рассматривается только как совокупность территориальных единиц согласно ОКТМО, ОКАТО.

Определенно Российская Федерация в лице органов государственной власти обладает субъективным публичным правом – правом на установление состава территории и границ, которые включают право территориального планирования и градостроительного зонирования [4, с. 89]. Законодатель в настоящее время активно реализует эти права, ставя их на одну линию с государственным управлением и не отдавая предпочтение конституционно-правовому регулированию территории (которое могло бы выразиться, например, в принятии федерального закона о территориальной организации). Однако в любом случае пространство, пространственное развитие тесно связано именно с государственно-территориальным устройством страны. И каковы бы не были расчеты государственных органов в рамках социально-экономического аспекта – формирование публичных органов власти, осуществление местного самоуправления остаются основами конституционного строя.

Современные тенденции развития технологий, изменения образа мышления населения не могут не отражаться на отдельных сферах правового регулирования. Теория права уже не успевает за стремительно меняющимся законодательством. Более того, само законодательство представляет собой огромное количество нормативных и подзаконных актов, что влечет дублирование правовых норм, страдание юридической техники, пробелы в праве. Часто важную информацию в целях экономии времени на процедуру принятия акта как федерального закона издают в форме иных правовых актов низшей юридической силы. В подобной ситуации необходимы не только анализ существующих потребностей в принятии нормативных актов, но и правильное прогнозирование последствий принимаемых решений, использования определенных правовых конструкций, а также предупреждение побочных последствий, не отвечающих целям правового регулирования.

Вышеупомянутая Стратегия – экономикоориентированный документ, который не внес ясности в соотношение понятий в области территориальной организации страны, в деятельности публичных

органов власти остаются дублирование полномочий, бюрократизм, экстерриториальная компетенция [7, с.140–151]. Наиболее остро это проявляется в вопросах государственного контроля за осуществлением властных полномочий [8, с. 32]. Государство занимается поиском новых моделей регулирования экономических отношений в целях повышения инвестиционной привлекательности, создавая особые модели управления применительно к ограниченным территориям.

Например, согласно действующим федеральным законам (Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”», Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» и др.) на данных территориях функционирует иная система организации и деятельности органов власти, за ними признан особый статус территории. Он выражается в следующих чертах: 1) выделение территории, на которой вводится особый режим управления; 2) ограничения полномочий органов государственной и муниципальной власти; 3) учреждение управляющей компании, создаваемой по канонам частного права; 4) передача управленческих функций управляющей компании [11].

Причем создание и деятельность управляющих компаний можно охарактеризовать как проявление правового эксперимента, поскольку возникают вопросы относительно реализации принципов конституционного строя (например, принципа гласности и открытости), определения правового статуса членов такого органа, необходимости проработки потребности внедрения системы юридических лиц публичного права в общий перечень субъектов гражданско-правовых отношений.

Еще один актуальный вопрос в сфере территориального устройства – формирование агломераций. Действующее законодательство не запрещает процессы образования и развития агломераций, но и не содействует им. Поэтому субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование. Вместе с тем, как справедливо отмечают Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова, сильные агломерации работают на социально-эконо-

мическое развитие всего государства, поэтому поддержка развития агломераций должна плотно войти в федеральную повестку [9, с. 8].

В сентябре 2020 г. Минэкономразвития России подготовило проект федерального закона «О городских агломерациях» и два законопроекта, которые корректируют смежные законы и вносят изменения в Гражданский кодекс РФ в связи с развитием межмуниципального сотрудничества в агломерациях. Проект базового закона направлен на создание правовых и экономических условий для развития городских агломераций. Закрепляются понятие городской агломерации, критерии ее формирования, полномочия органов публичной власти в сфере развития агломераций, институты управления их развитием [12].

В целях сокращения зарегулированности на федеральном уровне исполнения полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления Департаментом регионального развития в настоящее время проводится инвентаризация нормативных правовых актов, устанавливающих требования к осуществлению полномочий, сформированы предложения по корректировке отраслевого законодательства, направленные на актуализацию (отмену) устаревших НПА, совершенствование методологии по осуществлению отдельных полномочий, разграничение (оптимизацию) полномочий между уровнями публичной власти, исключение избыточных требований (детализации), устранение противоречий в законодательстве. Итогом «инвертизации» полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления станут внесение соответствующих изменений в нормативные правовые акты РФ.

Однако вполне ожидаемо, что указанные изменения в очередной раз существенным образом не затронут интересующие нас, ученых-государствоведов, проблемные аспекты в конституционно-правовом регулировании территории страны. По нашему мнению, в аспекте формирования публичных органов государственной власти было бы целесообразно исследовать вопросы, возникающие на практике при несовпадении границ административно-территориальных и муниципальных образований, спроецировать будущее включение агломераций в состав конкретного вида территориальной организации (государственный, функциональный, административно-территориальный, муниципальный) и как минимум конкретизировать полномочия Минэкономразвития России в области территориального планирования, устранив дублирование полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 7, ч. 2, ст. 702.
 2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года. – URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 12.05.2019).
 3. Кустов, С.С. Право на установление состава территории и границ муниципального образования как субъективное публичное право населения муниципального образования / С.С. Кустов // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2017. – № 2.
 4. Лексин, И.В. Понятие территориального образования в конституционном праве / И.В. Лексин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2015. – Вып. № 49.
 5. Малько, А.В. Административная реформа в России: федеральный и региональный уровни / А.В. Малько. – Тамбов, 2009.
 6. Некрасов, С.И. Экстерриториальная компетенция в территориальной организации публичной власти / С.И. Некрасов // Lex Russica. – 2017. – № 1.
 7. Романовская, О.В. Конституционные основы делегирования государственно-властных полномочий субъектам частного права (на примере управляющих компаний) / О.В. Романовская // Lex Russia. – 2017. – № 2 (123).
 8. Шугрина, Е.С. Общая характеристика российских агломераций: соотношение de jure и de facto / Е.С. Шугрина, Г.В. Миронова // Местное право. – 2018. – № 1.
 9. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.В. Лазарева. – 4-е изд., доп. и перераб. – М., 2009. 680 с.
 10. Свободный порт Владивосток // Свободный порт Владивосток: режим, критерии отбора резидентов и управление (mk-law.ru) (дата обращения: 03.02.2021).
-

Ю. В. Брояка,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

Yu. V. Brojaka,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of History of State
and Law, Saratov State Law Academy
и_saratov@mail.ru

М. Н. Лядашева-Ильичева,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры истории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

M. N. Lyadashcheva-Ilicheva,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of History of State and Law,
Saratov State Law Academy
ljad-il@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-175-180

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ ВЕЛИКОГО КНЯЖЕСТВА ФИНЛЯНДСКОГО В XIX ВЕКЕ

Аннотация: статья посвящена исследованию вопроса правового регулирования общественных отношений в сфере использования водных ресурсов Великого княжества Финляндского в XIX в. На основе сравнительно-исторического метода сопоставляются общеимперское и местное водное законодательство. Подчеркивается актуальность рассматриваемой темы как в дореволюционной, так и в современной историко-правовой литературе.

Ключевые слова: Российская империя, общеимперское право, местное право, водное законодательство, Великое княжество Финляндское, водопользование, Свод законов Российской империи.

LEGAL REGULATION OF THE USE OF WATER RESOURCES OF THE GRAND DUCHY OF FINLAND IN THE XIX CENTURY

Abstract: the article is devoted to the study of the issue of legal regulation of public relations in the use of water resources of the Grand Duchy of Finland in the XIX century. On the basis of the comparative historical method, the general imperial and local water legislation is compared. The relevance of the topic under consideration is emphasized both in pre-revolutionary and in modern historical and legal literature.

Keywords: Russian Empire, general imperial law, local law, water legislation, Grand Duchy of Finland, water use, Code of Laws of the Russian Empire.

В историко-правовой научной литературе остается малоизученной тема, связанная с историей водного законодательства национальных регионов Российской империи в XIX в., в частности

Великого княжества Финляндского. Историографический анализ данного вопроса показал, что в дореволюционной правовой литературе, относящейся к Великому княжеству Финляндскому, рассматривался довольно широкий круг проблем: правовой статус Великого княжества Финляндского в составе Российской империи [1–5], история кодификации гражданского права, история гражданского законодательства [6, 7], система и институты гражданского права [8, 9].

В немногочисленных современных историко-юридических работах анализируются вопросы, связанные с местным управлением и местными законами Великого княжества Финляндского [10, 11]. Исследованию местного права национальных регионов в Российской империи XIX – начала XX в. посвящены работы С.В. Кодана [12], С.А. Февралёва [13], А.А. Тесли [14] и др. Сохраняют актуальность историко-сравнительные, историко-правовые и историко-теоретические исследования вопроса о закономерностях формирования и развития местного водного законодательства, а также теоретическое осмысление основных направлений государственной политики в сфере правового регулирования водных правоотношений в Российской империи.

Великое княжество Финляндское, согласно Своду основных государственных законов Российской империи 1832–1892 гг., подчинялось особым местным законам [15]. На его территории действовало Общее Уложение Шведского королевства с позднейшими его изменениями и дополнениями [16, 17]. Российским правительством для Финляндии принимались «узаконения», систематически излагавшиеся в «Сборнике постановлений, манифестов, указов и других распоряжений правительства, вышедших из печати в Финляндии после 1808 года», с 1860 г. – в «Сборнике постановлений Великого княжества Финляндского» [18, с. 133].

В системе российского общеимперского законодательства XIX в. вопросы правового регулирования общественных отношений в сфере использования водных ресурсов регламентировались разрозненными правовыми актами [19]. Подобную ситуацию можно было наблюдать и в законодательстве Великого княжества Финляндского.

В XIX в. в Финляндии был принят ряд законодательных актов, упорядочивающих отдельные виды использования водных ресурсов. Так, Высочайше утвержденным Уставом «О рыбной ловле в Финляндии» от 4 декабря 1865 г. законодатель урегулировал отношения по использованию вод в целях рыболовства [20]. Право на лов рыбы в море, озерах и других водных системах закреплялось за земельными собственниками, прибрежными владельцами. Данное право могло

быть ограничено лишь решением суда или другим распоряжением, вступившим в законную силу. Устанавливалось право каждого жителя страны «ловить рыбу в открытом море, а также у тех казенных берегов, шхер или островов, которые не причислены ни к какому геймату или не находятся в содержании на особом условии» [Там же].

Устав закреплял повсеместный запрет на применение определенных видов рыболовных снастей, а также фиксировал запрещенные способы лова рыбы. За нарушение указанных правил предусматривались штрафные санкции. Постановления, касавшиеся рыболовства, установленные в конкретной местности, не должны были противоречить Уставу «О рыбной ловле в Финляндии». Кроме того, Высочайшим положением «О ловле раков и охранении их от истребления» от 5 апреля 1875 г. вводились запреты на вылов раков в определенный период времени и вылов раков размером меньше установленного законом [21].

23 марта 1868 г. было принято Высочайшее постановление «О водопроводах и вододействующих заведениях». Данный законодательный акт на момент его публикации не имел аналога в общеимперском законодательстве («Правила об устройстве канав и других водопроводных сооружений на чужих землях для осушительных, оросительных и обводнительных целей» были приняты лишь 20 мая 1902 г.). Постановление состояло из пяти разделов – «О проводе канав», «О фарватере», «О понижении уровня озера или реки», «Об устройстве вододействующих заводов», «О вододействующих заведениях, препятствующих полезным водопроводам» – и регламентировало отношения по использованию вод в целях водоотведения, орошения, в промышленных целях («вододействующие заведения») [22].

В разделе «О проводе канав» определялись условия проведения воды через чужую землю с наименьшим ущербом для обремененного участка, порядок устройства канав на чужих землях для водоотведения и их содержания, а также правила вознаграждения лиц, чьи земли использовались под устройство канав (ст. 1, 2). Закреплялись правила водопользования для землевладельцев в целях орошения их земли, при условии непричинения подтопа, нанесения вреда фарватеру или нестеснения прав лиц, имевших преимущество в использовании вод (по времени приобретения права). Если в проведении воды участвовали несколько лиц, то их отношения определялись договором. Устанавливалось преимущественное право водопользования ближайшего к воде землевладельца перед другими землевладельцами, в случае недостаточности воды в определенной местности. Все споры по отведению воды и устройству канав рассматривались в судебном порядке (ст. 3–10).

В разделе «О фарватере» закреплялись правила пользования водами в целях судоходства, сплава леса, прохода рыбы (ст. 11). Устанавливался запрет на засорение вод, мешавших судоходству, рыболовству, «вододействующим заведениям», виновные подвергались штрафу с возмещением убытков. Прибрежным владельцам вменялась в обязанность ежегодная расчистка протоков, при необходимости. На губернаторов возлагалась обязанность по распределению указанной работы с установлением правил о производстве расчистки русла (ст. 11–18).

Третий раздел постановления был посвящен правилам понижения уровня воды в озерах, реках прибрежными землевладельцами. Для прибрежных владельцев небольших озер существовал уведомительный порядок проведения работ по понижению уровня воды, в остальных случаях устанавливался разрешительный порядок – необходимо было получить разрешение губернатора. В приоритете при проведении указанных работ были общественные интересы. Все споры рассматривались в судебном порядке (ст. 19–26).

Аналогичный разрешительный порядок существовал и для организации «вододействующих заведений», установленный в разделе «Об устройстве вододействующих заводов». Исключением из этого правила являлось устройство «вододействующих заведений» на небольших протоках – в этом случае требовалось до начала работ известить местного окружного инженера и получить его заключение. Владелец заведения, построенного в установленном законом порядке, после этого не отвечал за возможный ущерб от затопления соседних прибрежных владений (ст. 27–33).

Постановление устанавливало приоритет использования вод для мелиорации земель перед интересами водопользования в целях «вододействующих заведений». Если «вододействующее заведение» мешало проведению канала, его владелец обязан был уступить свое заведение в общественных интересах казне, общинам, частным землевладельцам – в зависимости от того, кто осуществлял отвод воды.

Высочайшим постановлением «О сплаве леса» от 24 марта 1873 г. был подробно регламентирован вопрос об использовании внутренних вод в целях лесосплава. Закон устанавливал неограниченный круг субъектов данного вида водопользования – сплав леса разрешался всем без исключения. Предусматривался разрешительный порядок сплава леса, чтобы исключить возможность причинения вреда судоходству, «вододействующим» и рыболовным заведениям. Коллизии интересов сплава и «вододействующих» и рыболовных заведений решались законодателем в пользу последних. За сплавщиками закреп-

плялось право пользования прибрежной территорией в своих целях, а также устанавливались штрафные санкции за вред, причиненный ими, с обязательным возмещением ущерба [23].

Таким образом, водное законодательство Великого княжества Финляндского, принятое в XIX в., регулировало отдельные, приоритетные виды водопользования (в целях рыболовства, сплава и судоходства, орошения, использования в промышленных целях, водоотведения). Право водопользования в местном законодательстве, как и в общеимперском, было непосредственно связано с правом собственности на землю. Однако принятие постановления «О водопроводах и вододействующих заведениях» положило начало тенденции к ограничению прав прибрежных собственников в общих интересах. Расширение круга водопользователей и видов водопользования влекло за собой принятие нового законодательства, а также вызывало необходимость расширения полномочий власти в целях согласования интересов водопользователей.

Список литературы:

1. Градовский, А. Д. Начала русского государственного права / А. Д. Градовский. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1875.
2. Коркунов, Н. М. Русское государственное право : в 2 т. / Н. М. Коркунов. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1.
3. Ивановский, В. В. Русское государственное право / В. В. Ивановский. – Казань : Тип. Имп. ун-та, 1895-1898.
4. Свешников, М. И. Русское государственное право / М. И. Свешников. – СПб. : Тип. Б. М. Вольфа, 1897.
5. Сергеевский, Н. Д. К вопросу о финляндской автономии и основных законах / Н. Д. Сергеевский. – СПб. : Гос. тип., 1902.
6. Пахман, С. В. История кодификации гражданского права : в 2 т. / С. В. Пахман. – СПб. : Тип. 2 Отд-ния Собств. е. и в. канцелярии, 1876.
7. Нольде, А. Э. Очерки по истории кодификации местных гражданских законов при графе Сперанском / А. Э. Нольде. – СПб. : Сенатская тип., 1906. – Вып. 1.
8. Мальшев, К. И. Курс общего гражданского права России / К. И. Мальшев. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1878. – Т. 1.
9. Гамбаров, Ю. С. Курс гражданского права / Ю. С. Гамбаров. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. – Т. 1.
10. Лаптева, Л. Е. Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX в.) / Л. Е. Лаптева. – М. : ИГПИАН, 1998.
11. Аверин, М. Б. Великое княжество Финляндское и царство Польское в государственном механизме Российской империи (середина 60-х годов XIX века – 1881 год): историко-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. Б. Аверин. – М., 2004.

12. Кодан, С.В. Местное право национальных регионов в Российской империи (вторая половина XVII – начало XX в.) / С.В. Кодан, С.А. Февралёв. – М., 2014.

13. Февралёв, С.А. Местное право в национальных регионах в Российской империи: формирование, источники, трансформации: вторая половина XVII – начало XX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.А. Февралёв. – Н.Новгород, 2012.

14. Тесля, А.А. Источники гражданского права Российской империи XIX – начала XX века / А.А. Тесля. – Хабаровск : Изд-во ДВГУПС, 2005.

15. Свод основных государственных законов // СЗ РИ. – СПб., 1857. – Т. 1. – Ч. 1, ст. 47–48.

16. Уложение Швеции, принятое на Сейме 1734 года и его императорским величеством утвержденное для Великого княжества Финляндии : перевод, изданный по высочайшему повелению. – СПб. : Тип. Н. Греча, 1824.

17. Прибавление к изданному по величайшему повелению с переводом на русский язык Уложению, существующему в Великом княжестве Финляндии / С высочайшего соизволения. – СПб. : Тип. Н. Греча, 1827.

18. Губченко, М.А. Обзор административных и судебных установлений, законодательства и финансового строя Великого княжества Финляндского / М.А. Губченко. – СПб. : Тип. Имп. уч-ща глухонемых, 1910.

19. Брояка, Ю.В. Закон и правовой обычай как источники водного права в России второй половины XIX в. / Ю.В. Брояка, М.Н. Лядашева-Ильичева // История государства и права. – 2020. – № 11. – С. 3–12.

20. О рыбной ловле в Финляндии // Сборник постановлений Великого княжества Финляндского. – 1865. – № 29.

21. О ловле раков и охранении их от истребления // Сборник постановлений Великого княжества Финляндского. – 1875. – № 8.

22. О водопроводах и вододействующих заведениях // Сборник постановлений Великого княжества Финляндского. – 1868. – № 13.

23. О сплаве леса // Сборник постановлений Великого княжества Финляндского. – 1873. – № 9.

Л.Г. Шапиро,
доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой
криминалистики, профессор
Саратовской государственной
юридической академии

L.G. Shapiro,
Doctor of Law,
Head of the Criminalistics Department,
Professor of the Saratov State
Law Academy

О.А. Гарига,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

O.A. Gariga,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Criminalistics
Department of the Saratov State Law
Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-181-189

ТРАНСФОРМАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена недостаточной теоретической разработанностью и правовой регламентацией различных форм взаимодействия общественности и правоохранительных органов на современном этапе развития криминалистической науки и правоприменительной практики. Цель статьи заключается в установлении правовых, организационных и тактических особенностей совместной деятельности правоохранительных органов и представителей общественности в процессе выявления, расследования и предупреждения преступлений. Поставленные задачи были реализованы посредством использования диалектического метода, а также комплекса общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, сравнение, аналогия, системный метод и др.). В результате проведенной работы выявлены основные факторы, способствующие повышению эффективности противодействия преступности посредством привлечения общественности к выявлению, раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, обоснован вывод о необходимости совершенствования правового регулирования различных форм взаимодействия правоохранительных органов с населением, расширения использования цифровых технологий и криминалистического просвещения граждан.

Ключевые слова: взаимодействие следователя с общественностью, формы взаимодействия, тактика взаимодействия, выявление преступлений, расследование преступлений, цифровые технологии, криминалистическое просвещение.

**TRANSFORMATION OF AN INTERACTION
OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES WITH THE PUBLIC
IN MODERN CONDITIONS OF COMBATING CRIMINALITY**

Abstract: *the relevance of the article is due to insufficient theoretical development and legal regulation of various forms of interaction between the public and law enforcement agencies at the contemporary stage of development of criminalistic science and law enforcement practice. The purpose of the article is to establish the legal, organizational and tactical features of the joint activity of law enforcement agencies and members of the public in the process of detection, investigation and prevention of crimes. The tasks were implemented using the dialectical method, as well as a complex of general scientific and special methods of scientific knowledge (analysis, comparison, analogy, systemic method, etc.). As a result of the work carried out, the main factors have been identified that contribute to an increase in the effectiveness of combating crime by involving the public in the detection, revealing, investigation and prevention of crimes, the conclusion is substantiated that it is necessary to improve the legal regulation of various forms of interaction between law enforcement agencies and population, expanding the use of digital technologies, the criminalistic enlightenment of citizens.*

Keywords: *interaction of an investigator with public, forms of interaction, tactics of interaction, detection of crimes, investigation of crimes, digital technologies, criminalistic enlightenment.*

Институт привлечения общественности к раскрытию, расследованию и предупреждению преступлений, охране общественного порядка на протяжении многих лет занимал одну из заметных и значимых позиций в правоохранительной деятельности. «Под участием или содействием общественности в борьбе с преступностью следует понимать действия, осуществляемые добровольно лицом или группой лиц, не несущими обязанности оказывать содействие или участвовать в выполнении определенной работы» [1, с. 92]. Социально-экономические изменения, произошедшие в 90-х гг. прошлого века в нашей стране, неизбежно повлекли за собой трансформацию форм взаимодействия следователя и общественности при раскрытии и расследовании преступлений, существенно сказались и на законодательном закреплении института привлечения населения к борьбе с преступностью. Правовой нигилизм, недоверие к правоохранительным органам, опасение за собственную жизнь и здоровье резко снизили правовую активность общества в последние несколько десятилетий.

Значительно снизился и научный интерес к разработке данного вопроса. В советский период развития криминалистической науки вопросы привлечения общественности к раскрытию и расследованию преступлений рассматривались во многих научных работах, например, В.П. Бахина [2], Б.А. Денежкина [3], И.И. Карпеца [4], В.Т. Томина [5] и других ученых. В начале 2000-х гг. вопросы взаимодействия следователя с общественностью освещались в диссертационных исследованиях Н.П. Исаевой [6], В.В. Шаруна [7], в монографии А.М. Гаврилова и В.В. Степанова [8] и других авторов.

Существенным достижением криминалистической науки стала разработка учения об организации расследования преступлений, к основным элементам которого отнесен вопрос взаимодействия правоохранительных органов с общественностью [9, с. 119]. «Нельзя анализировать отдельные элементы, не имея представления о структуре, к которой они относятся. Отдельное не существует вне связи с общим» [10, с. 52].

Вместе с тем в последние годы, несмотря на принятие нового Уголовно-процессуального кодекса РФ [11], Федерального закона «О полиции» [12], Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» [13], внесение изменений в иные нормативные правовые акты, затрагивающие различные аспекты организации взаимодействия правоохранительных органов с общественностью, должного внимания ученых данная проблема не получила.

Вследствие динамично изменяющихся социальных условий развития общества, появления новых форм распространения информации, цифровизации различных сфер жизни, изменяющейся правоприменительной практики и уголовно-процессуального законодательства вопросы, связанные с трансформацией взаимодействия следователя с общественностью при раскрытии и расследовании преступлений, приобрели остроту и актуальность. Проведенное А. М. Гавриловым исследование общественного мнения показало, что «94 % респондентов из числа сотрудников различных служб правоохранительных органов и 99 % из числа представителей различных слоев населения ответили, что участие населения является необходимым условием эффективной борьбы с преступностью» [14, с. 4].

Необходимость взаимодействия с общественностью в процессе расследования преступлений обусловлена быстрым распространением и получением информации, возможностью широкомасштабного проведения поисковых действий, безвозмездного вовлечения большого количества людей в решение задач раскрытия и расследования преступлений.

«Участие населения в борьбе с преступностью является как условием повышения эффективности в борьбе с преступностью, так и условием обеспечения прав и интересов граждан посредством осуществления гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов» [14, с. 24]. Привлечение общественности осуществляется на основе принципов добровольности, законности, уважения чести и достоинства личности, обеспечения безопасности жизни и здоровья, недопустимости делегирования следователем своих полномочий представителям общественности. За помощь в раскрытии

преступлений и задержании лиц, их совершивших, предусмотрена выплата вознаграждения [15].

К сожалению, анализ уголовно-процессуального законодательства России показал, что потенциал института привлечения населения к участию в борьбе с преступностью не востребован в полной мере. Если проводить сравнительный анализ статей действующего УПК РФ и УПК РСФСР, то в УПК РСФСР прослеживалась более четкая позиция законодателя по вопросу привлечения общественности к раскрытию и расследованию преступлений. Статьей 128 УПК РСФСР прямо закреплялась обязанность следователя использовать помощь общественности для раскрытия преступлений и для розыска лиц, их совершивших, а также для выявления и устранения причин и условий, способствовавших совершению преступлений [16].

Аналогичная норма в Уголовно-процессуальном кодексе РФ отсутствует, что, на наш взгляд, является серьезным пробелом в законодательстве. Подобное базовое положение предопределяло реализацию в практической деятельности правоохранительных органов различных форм использования сил общественности на разных этапах раскрытия и расследования преступлений, что подтверждалось правоприменительной практикой.

Традиционно сложились следующие формы участия общественности в деятельности правоохранительных органов: содействие в выявлении преступлений, участие в процессе расследования преступления (в проведении следственных действий), участие в розыске и задержании преступников, участие в поиске без вести пропавших лиц и установлении личности неопознанных трупов.

Выявление фактов совершения преступлений и их фиксация осуществляются в соответствии с положениями ст. 140 УПК РФ. Любое физическое лицо имеет право сообщить в правоохранительные органы информацию о готовящемся или совершенном преступлении путем подачи письменного заявления либо устного сообщения. В связи с этим пристального внимания заслуживает вопрос о расширении возможности использования цифровых технологий для оперативной фиксации информации граждан о выявленных признаках преступной деятельности, например, через портал «Госуслуги». В настоящее время в Москве уже запущен сервис, который позволяет сообщать о нарушениях правил дорожного движения (ПДД). Для этого необходимо зафиксировать выявленное нарушение с помощью камеры смартфона и отправить его через приложение. Такой сервис должен быть внедрен в 2022 г. по всей стране [17]. Целесообразно распространить данный опыт в целях фиксации сообщений граждан о совершении любых преступлений.

После возбуждения уголовного дела также может поступить информация от любого лица о неизвестных ранее эпизодах преступной деятельности, которая подлежит проверке следователем.

Участие населения в производстве следственных действий представлено в действующем законодательстве институтом понятых, который был существенно изменен Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ [18]. Изменения, касающиеся участия понятых, затронули большинство следственных действий, что дало возможность следователю более оперативно осуществлять их организацию. Если при производстве осмотра места происшествия, проверки показаний на месте, следственного эксперимента и других следственных действий по решению следователя понятые не участвуют, то применение технических средств фиксации хода и результатов следственного действия является обязательным (ч. 1.1 ст. 170 УПК РФ). Если в ходе следственного действия применение технических средств невозможно, то следователь делает в протоколе соответствующую запись.

Участие понятых осталось обязательным при проведении обыска, личного обыска и предъявления для опознания (ст. 182, 184 и 193 УПК РФ). Острая проблема поиска и привлечения граждан к участию в производстве следственных действий, на наш взгляд, удачно и гибко решена законодателем. Положительно оценивая новеллы уголовно-процессуального законодательства РФ, хотелось бы обратить внимание и на нерешенные проблемы, которые непосредственно влияют на криминалистическое обеспечение уголовного судопроизводства.

Помимо понятых, являющихся ярким примером привлечения общественности к процессу расследования, к участию в следственных действиях привлекаются и иные лица, правовой статус которых не урегулирован, – это дублеры и вспомогательный персонал. Например, при проведении следственного эксперимента нередко требуется дублер подозреваемого или обвиняемого для объективного решения задач расследования. Для проведения предъявления для опознания живых лиц приглашаются статисты, по внешним признакам схожие с опознаваемым субъектом. В проведении эксгумации должны быть задействованы лица, помогающие вскрывать захоронение и извлекать усопших и т.д. Нередко следователь сталкивается с трудностями в поиске и привлечении таких лиц.

В криминалистической литературе имеется много рекомендаций, касающихся тактики проведения организационно сложных следственных действий. Вместе с тем однозначного и эффективного криминалистического решения проблемы поиска и задействования дублеров, статистов и иных лиц в проведении следственных действий нет и не

будет до тех пор, пока отсутствует законодательное урегулирование привлечения к участию в следственных действиях вспомогательного персонала. Решение этого вопроса требует комплексного междисциплинарного подхода криминалистов и процессуалистов.

Сложной и многоаспектной проблемой является помощь населения в розыске и задержании преступников. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 91 УПК РФ возможно задержание лица по подозрению в совершении преступления, если потерпевшие или очевидцы укажут на данное лицо как на совершившее преступление. В советский период большую помощь правоохранительным органам в охране общественного порядка и задержании преступников по горячим следам оказывали добровольные народные дружины (ДНД). Участие граждан в народной дружине – одна из возможных форм привлечения общественности к деятельности правоохранительных органов [13], однако предпринимающиеся попытки их возрождения в современных условиях большого успеха не имеют. В целях эффективной организации данной деятельности необходимо информирование народных дружинников о тактических особенностях задержания преступника в различных ситуациях, важности сохранения следовой информации на месте происшествия, на предмете преступления, одежде и теле задерживаемого лица. Учитывая возможную опасность для жизни и здоровья участников задержания со стороны преступника, народные дружинники также должны быть проинструктированы относительно мер собственной безопасности.

Населением оказывается активная помощь и в поиске без вести пропавших лиц. Новой формой участия общественности в данной деятельности являются добровольные поисково-спасательные отряды, такие как «Лиза Алерт», «Полярная звезда», волонтерские центры «Поиск пропавших детей» и др.

На резонансном примере можно видеть как преимущества, так и негативные аспекты использования помощи населения в раскрытии преступления. Девятилетняя жительница Саратова Лиза Киселёва пропала 9 октября 2019 г. Девочка ушла утром в школу и больше домой не вернулась [19]. Для осуществления розыска ребенка были задействованы представители общественности, которые оказали неоценимую помощь в проведении широкомасштабных поисковых действий. На поиски вышли сотни волонтеров, группами прочесывавшие районы города, в том числе волонтеры добровольно-поискового отряда «Лиза Алерт». За короткий промежуток времени были обследованы большие территории города, распространена информация среди населения о приметах пропавшей девочки, постоянно поддерживался информационный контакт с сотрудниками полиции по результатам поиска.

11 октября 2019 г. сотрудниками полиции был задержан убийца девочки, вследствие чего жители г. Саратова собрались на стихийный митинг и потребовали его выдачи: жестокость убийства ребенка вызвала в городе огромный общественный резонанс. Для того чтобы не допустить самосуд, все силы саратовских правоохранительных органов были стянуты к месту проведения митинга. Таким образом, в данной ситуации прослеживается и негативная сторона привлечения населения к розыску преступника и выявлению обстоятельств преступления.

В целях предотвращения самосудов, обеспечения сохранности следов преступления на месте происшествия при участии в поисковой операции большого количества лиц правоохранительным органам необходимо организовывать и проводить с членами поисковых отрядов специальные занятия, направленные на их криминалистическое просвещение, в том числе в дистанционном формате. К этим занятиям (мастер-классам) целесообразно привлекать и ученых-криминалистов. В связи с этим заслуживает внимания просветительская деятельность Ю.П. Гармаева [20].

В заключение хотелось бы отметить, что грамотно налаженное взаимодействие правоохранительных органов с общественностью, в том числе посредством использования цифровых технологий, обуславливает эффективность выявления, раскрытия, расследования и предупреждения преступлений, особенно в случаях их совершения в условиях неочевидности. Все средства и методы, позволяющие населению оказывать помощь следователю и устанавливать лиц, совершивших преступления, должны быть закреплены на законодательном уровне. Полагаем, что использование результатов проведенного исследования будет способствовать дальнейшему развитию криминалистической науки в целом и криминалистической теории взаимодействия общественности с правоохранительными органами в частности.

Список литературы:

1. Бахтеев, Д.В. Взаимодействие следователей с органами дознания и другими участниками расследования преступлений / Д.В. Бахтеев, Л.Я. Драпкин // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3. – С. 87–96.
2. Бахин, В.П. Привлечение трудящихся к расследованию преступлений / В.П. Бахин, В.Т. Томин. – Омск : Зап.-Сиб. кн. изд-во, 1972. – 136 с.
3. Денежкин, Б.А. Взаимодействие органов предварительного расследования и общественности в борьбе с преступностью : учеб. пособие / Б.А. Денежкин ; под ред. В.В. Степанова. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. акад. права, 2003. – 40 с.

-
4. Карпец, И.И. *Общественность в борьбе с преступностью* / И.И. Карпец. – Л., 1960. – 33 с.
 5. Томин, В.Т. *Взаимодействие органов внутренних дел с населением в борьбе с преступностью* / В.Т. Томин. – Омск, 1975. – 175 с.
 6. Исаева, Н.П. *Актуальные вопросы участия общественности в уголовном судопроизводстве* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.П. Исаева. – Уфа, 2009. – 26 с.
 7. Шарун, В.В. *Организационно-тактические особенности производства отдельных следственных действий с участием понятых* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Шарун. – Калининград, 2008. – 23 с.
 8. Гаврилов, М.А. *Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью* / М.А. Гаврилов, В.В. Степанов. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 216 с.
 9. Можаяева, И.П. *Структура криминалистического учения об организации расследования преступлений* / И.П. Можаяева // Труды академии МВД России. – 2011. – № 3 (19). – С. 118–123.
 10. Дулов, А.В. *Криминалистика: учеб. пособие* / А.В. Дулов. – Минск : Экоперспектива, 1998. – 415 с.
 11. *Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.)* // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921.
 12. *О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 24 августа 2021 г.)* // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.
 13. *Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2017 г.)* // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.
 14. Гаврилов, А.М. *Привлечение населения к участию в борьбе с преступностью* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Гаврилов. – Саратов, 2004.
 15. *Об утверждении Положения о назначении и выплате полицией вознаграждения за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших* : приказ МВД России от 6 июня 2018 г. № 356 // Официальный сайт Министерства внутренних дел РФ. – URL: <https://mvd.consultant.ru/documents/1056544> (дата обращения: 02.11.2021).
 16. *Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (в ред. от 29 декабря 2001 г.)* // Ведомости ВС РСФСР. – 1960. – № 40, ст. 592.
 17. *Как сообщить о нарушениях ПДД через Госуслуги – разъясняет Владимир Афонский*. – URL: <https://er.ru/activity/news/kak-soobshit-0-narusheniyah-pdd-cherez-gosuslugi-razyasnyaet-vladimir-afonskij> (дата обращения: 20.11.2021).
 18. *О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации* : федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 9, ст. 875.
 19. *Россияне захотели линчевать убийцу девятилетней девочки* // Новостной сайт Lenta.ru. – URL: <https://lenta.ru/brief/2019/10/11/girl/> (дата обращения: 15.10.2021).
-

20. Гармаев, Ю.П. Правовое просвещение в криминалистике / Ю.П. Гармаев // Криминалистические чтения на Байкале – 2015 : матер. Междунар. науч.-практ. конф / ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Вост.-Сиб. филиал; отв. ред. Д.А. Степаненко. – Иркутск : Изд-во Вост.-Сиб. филиала ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», 2015. – С. 45–50.

А.Г. Блинов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

A.G. Blinov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Criminal
and Penal Law of the Saratov
State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-190-197

УЧЕНИЕ О МЕХАНИЗМЕ ЮРИДИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ ГЕНОМА ЧЕЛОВЕКА И ЕГО ОТРАЖЕНИЕ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ ГОСУДАРСТВА¹

***Аннотация:** биомедицинская наука достигла уникальных результатов в исследовании генома высших организмов и внедрении их в практику здравоохранения. Опираясь на инновационные методы геномной инженерии, ученые предполагают избежать человечество от генетически детерминированных заболеваний. Однако риски искусственного изменения ДНК человека слишком велики. В сложившейся ситуации на государство возлагается обязанность по формированию правового пространства, которое способно сбалансировать интересы биомедицинской науки с задачей юриспруденции по удержанию чрезмерно амбициозных ученых от проведения неконтролируемых экспериментов. Структура механизма юридического сопровождения исследований наследуемого материала включает нормы регулятивного и охранительного законодательства. Правовое регулирование нацелено на создание комфортной среды для осуществления научных разработок, не превышающих порог безопасности конституционных прав и свобод участников экспериментальной практики. Охрана их от общественно опасных и иных форм вредоносного поведения является прерогативой административно-деликтного и уголовного законодательства. КоАП РФ устанавливает ответственность за формальное пренебрежение предписаниями, касающимися процедуры организации и проведения исследовательской работы. Удержание неперсонифицированного круга деятелей от неконтролируемых исследований генома Homo sapiens, угрожающих его интересам, определяет социальный результат действия уголовного закона.*

***Ключевые слова:** редактирование ДНК, правовое регулирование, неконтролируемые эксперименты, уголовно-правовая охрана.*

THE TEACHING ON THE MECHANISM OF LEGAL SUPPORT OF RESEARCH OF THE HUMAN GENOME AND ITS REFLECTION IN THE CRIMINAL LEGAL POLICY OF THE STATE

***Abstract:** biomedical science has achieved unique results in the study of the genome of higher organisms and their introduction into public health practice. Based on innovative*

¹ Исследование проведено при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в рамках проекта № 18-29-14036 «Угрозы безопасности человечества в сфере исследования генома живых организмов и уголовно-правовая модель их предупреждения».

methods of genetic engineering, scientists propose to rid mankind of genetically determined diseases. However, the risks of artificially altering human DNA are too great. In this situation, the state is obliged to form a legal space that can balance the interests of biomedical science with the task of jurisprudence to deter overly ambitious scientists from conducting uncontrolled experiments. The structure of the mechanism of legal support for research of inherited material includes the norms of regulatory and protective legislation. Legal regulation is aimed at stimulating scientific developments that do not exceed the security threshold of constitutional rights and freedoms of participants in experimental practice. Their protection from socially dangerous and other forms of harmful behavior is the prerogative of administrative-tort and criminal legislation. The Code of Administrative Offenses of the Russian Federation establishes responsibility for formal disregard for the instructions regarding the procedure for organizing and conducting research work. The retention of the non-personalized circle of actors from conducting uncontrolled studies of the human genome determines the social result of the operation of the criminal law.

Keywords: DNA editing, legal regulation, uncontrolled experiments, criminal law protection.

Человечество вступает в эру генного редактирования. Благодаря новым биотехнологиям оно надеется познать секреты продления активной жизни и замедления процесса старения, избавиться от разного рода физиологических и интеллектуальных ограничений, передаваемых по наследственной линии. Буквально недавно ученым удалось разработать новый метод редактирования генома CRISPR/Cas9, позволяющий исправлять разные виды мутаций и эффективно бороться с причинами возникновения многих болезней. Яркой иллюстрацией тому служит эксперимент, проведенный группой китайских исследователей во главе с биологом Хэ Цзянькуй. Применяв на практике инновационные технологии, научный коллектив скорректировал ДНК двух эмбрионов. Искусственно вызванная мутация сделала генетически модифицированных новорожденных невосприимчивыми к заражению ВИЧ-инфекцией [1]. Несмотря на то, что деятельность ученых получила осуждение со стороны коллег и юридического сообщества, нельзя недооценивать их вклад в развитие генной инженерии. Созданный прецедент стал основой формирования нового сектора терапии наследственных заболеваний, хотя и посеял тревогу за состояние защищенности генетической программы отдельной личности или человеческого рода в целом.

Значение передовых технологий в обеспечении безопасности и устойчивого развития современного общества осознает и Российская Федерация. Опираясь на интеллектуальный потенциал нации, она разрабатывает инновационные продукты, которые стремительно меняют привычный уклад жизни людей. Сегодня наука стала приоритетной сферой государственной политики. Законодательная и исполнительная

ветви власти принимают документы, ориентирующие ученых на перспективные направления исследовательской деятельности, создающие им благоприятные условия для творческой работы и практического применения полученных результатов [2, 3, 4, 5, 6, 7]. Государственные и внебюджетные фонды поддержки научных изысканий объявляют гранты, призванные стимулировать молодых либо состоявшихся ученых к проведению фундаментальных и прикладных исследований. До 2024 г. на них только из федерального бюджета предполагается выделить 1 трлн 630 млрд руб. [8]. Текущий год в нашей стране объявлен Годом науки и технологий [9].

Востребованным направлением новаторской деятельности на ближайшие десятилетия остается поиск новых либо совершенствование апробированных технологий редактирования генома человека, обеспечение безопасных условий для их применения в медицинской практике. Накопленный за долгие годы интеллектуальный потенциал позволяет творческим коллективам реализовывать крупные научные проекты. Они призваны решать масштабные социально значимые проблемы, обусловленные распространением пандемии COVID-19, разного рода ретровирусов, онкологических, возрастных заболеваний, тяжелых психических расстройств и т.п. Однако эксперименты, нацеленные на искусственное изменение структуры генома человека, тесно связаны с риском наступления неблагоприятных последствий для здоровья конкретного пациента либо его наследников. Особенно это касается модификации последовательности ДНК, осуществленной в репродуктивных целях. Подобные операции способны внести нежелательные мутации в ближайшие или отдаленные от места воздействия участки ДНК, которые будут передаваться из поколения в поколение. Высказанное предостережение побуждает научное сообщество к поиску новых инструментов безопасного редактирования генома *Homo sapiens* и актуализирует проблему правового сопровождения практики научных опытов.

Юридические основы внесения изменений в наследственный механизм человека разумно выстраивать, опираясь на ресурсы регулятивных отраслей законодательства. На них возлагается надежда по закреплению критериев безопасной деятельности ученых, вовлеченных в программу развития инновационной технологии. Именно нормы позитивного законодательства должны фиксировать допустимые пределы вмешательства в генетическую природу человека, определять правовой статус участников биомедицинских экспериментов, гарантировать безопасность использования технологий направленного изменения генома и т.д. Доктринальные воззрения и основанные

на них юридические предписания, препятствующие научно-техническому прогрессу, вряд ли найдут отражение в регулятивных отраслях права. Придание отношениям в сфере исследования генома высших организмов юридической формы способствует соблюдению баланса интересов науки и отдельной личности.

Реагируя на запросы представителей биомедицинского и юридического сообщества, законодательная ветвь власти приняла несколько нормативных правовых актов, имеющих отношение к упорядочиванию генно-инженерной практики [10, 11, 12]. Они придали легитимный характер деятельности, направленной на выявление изменений в структуре генома либо внесение изменений в генетический аппарат соматических клеток человека в терапевтических целях, ввели временный запрет на клонирование *Homo sapiens*. Однако вне предмета их регулирования остались вопросы, связанные с определением юридического статуса участников биомедицинских экспериментов, порядка осуществления генно-инженерной деятельности и применения ее методов к человеку, тканям и клеткам в составе его организма. Отсутствуют нормы, регламентирующие правовой статус эмбриона и условия использования его стволовых клеток, а также ограждающие будущего человека от возможного негативного влияния новых биотехнологий. Не представлен механизм контроля за поведением амбициозных ученых, проводящих опыты по исправлению мутаций, являющихся причиной развития наследственных заболеваний. Юриспруденция испытывает потребность в критериях оценки рисков редактирования человеческой ДНК в репродуктивных целях. При этом нельзя забывать об интересах ученых, обусловленных желанием получить инновационные продукты. Им важно предоставить гарантии защиты от необоснованного юридического преследования.

Правовое регулирование биомедицинских экспериментов, осуществляемое посредством диспозитивного метода воздействия, не в состоянии обеспечить сохранность благ их участников от общественно опасных и иных вредоносных форм поведения. Со временем оно лишь способствует обнаружению уязвимых участков, испытывающих потребность в услугах охранительных отраслей законодательства. Охранительная функция, как известно, свойственна в юриспруденции уголовному и административно-деликтному праву, характеризующимся императивным методом воздействия на своих адресатов.

Неконтролируемые клинические опыты по внесению наследуемых изменений в ДНК человека образуют систему деликтов, которые условно можно дифференцировать на две группы. Первую группу

составляют отступления от правового порядка, не затрагивающие существенных интересов участников биомедицинских исследований. Им не свойственна общественная опасность [13, с. 6–8]. Регламентация объективных и субъективных признаков составов такого рода правонарушений выступает следствием отражения политики государства по формированию законодательства об административных правонарушениях. На данный момент в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях представлена лишь одна норма, призванная удерживать правоисполнителей от нарушений законодательства в области генно-инженерной деятельности. Речь идет о ст. 6.3.1 КоАП РФ. Источником для формулирования состава административного правонарушения, закрепленного в ней, послужило: а) использование генно-инженерно-модифицированных организмов или продукции, не прошедших государственную регистрацию; б) использование генно-инженерно-модифицированных организмов с отступлением от целей, для которых они зарегистрированы; в) использование генно-инженерно-модифицированных организмов с нарушением специальных условий. Все перечисленные административно-правовые деликты нарушают установленный в генно-инженерной практике правопорядок.

Ко второй группе вредоносных форм поведения в сфере исследования генома человека относятся деяния, угрожающие достоинству личности, конфиденциальности ее частной жизни, генетической безопасности индивидуально определенного лица или человечества в целом и т.д. В отличие от административных правонарушений им свойственна общественная опасность, суть которой проявляется в разрушении сложившегося в социуме материального порядка. Их нейтрализацией призвано заниматься уголовное законодательство характерным для него императивным методом воздействия на адресатов. На сегодняшний день некоторые компоненты механизма уголовно-правовой охраны прав и свобод человека от общественно опасных посягательств в рассматриваемом секторе социальной жизни содержатся в нормах, предусматривающих ответственность физических лиц за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136 УК РФ), нарушение неприкосновенности частной жизни (137 УК РФ). Процесс оптимизации уголовно-правовой охраны вышеотмеченных прав и свобод личности не требует фундаментальных преобразований. Достаточно скорректировать редакцию указанных норм уголовного закона с учетом высказанных в литературе рекомендаций [14; 15, с. 296–297]. Так, изложенная в ст. 136 УК РФ норма способна удерживать правоисполнителя от дискриминации человека по генетическому

признаку. Уголовно-правовая обязанность по воздержанию от незаконного собирания или распространения сведений, относящихся к генетической информации, вытекает из сути состава преступления, разработанного в ст. 137 УК РФ. Расширению круга уголовно-правовых обязанностей лиц, включенных в процесс редактирования генома человека в репродуктивных целях, должна способствовать норма, предусматривающая ответственность за незаконное вмешательство в геном человеческого эмбриона. Ее теоретическая модель предложена представителями саратовской школы уголовного права [16, с. 17; 17, с. 103; 18, с. 13–14; 19, с. 321]. Сформулированные ими выводы и рекомендации ориентированы на формирование политики государства в русле приоритетного регулирования и субсидиарной охраны отношений в сфере редактирования генома как способа вмешательства извне в природу человека.

Насущность рассматриваемой проблемы подтверждается нормотворческой практикой зарубежных государств. Так, некоторые идеи по оптимизации уголовно-правового обеспечения генетической безопасности *Homo sapiens*, обосновываемые нами в научных публикациях последних лет, сегодня реализованы законодателем Китайской Народной Республики. Содержание Уголовного кодекса КНР в декабре 2020 г. пополнили нормы, устанавливающие ответственность за незаконный сбор генетических ресурсов человека (ст. 334-1) и незаконную имплантацию генно-модифицированных, клонированных человеческих эмбрионов (ст. 336-1). Отечественным законодателям рекомендуется обратить внимание на оперативность проводимой иностранными коллегами уголовной политики. В процессе нормотворческой деятельности они могут воспользоваться предложенными в юридической литературе теоретическими моделями норм, возлагающими на правоисполнителей уголовно-правовую обязанность по воздержанию от незаконного вмешательства в геном человеческого эмбриона и незаконного оборота генетической информации народов России.

Таким образом, результаты проведенной работы позволяют констатировать, что механизм юридического сопровождения исследований генома человека включает в свою структуру нормы регулятивного и охранительного законодательства. При этом правовое регулирование ориентировано на установление критериев безопасной деятельности ученых, вовлеченных в разработку инновационных технологий. Охрана упорядоченных позитивным законодательством правоотношений от общественно опасных и иных форм вредоносного поведения составляет прерогативу административно-деликтного и уголовного

законодательства. КоАП РФ провозглашает ответственность за формальное пренебрежение предписаниями, относящимися к процедуре организации и проведения научного эксперимента. Удержание неопределенного круга деятелей от неконтролируемых исследований генома человека, угрожающих его конституционным правам и свободам, определяет социальный результат действия уголовного закона. Возникновение новых общественно опасных явлений предполагает своевременное реагирование на них со стороны государства, выражающееся во внесении изменений и дополнений в действующие нормативные акты. Законодателю предстоит определиться с инструментарием, способным оказать эффективное воздействие на сознание и волю физических лиц, готовых направлять результаты деятельности ученых-генетиков в криминальное русло.

Список литературы:

1. China's CRISPR babies: Read exclusive excerpts from the unseen original research. – URL: <https://www.technologyreview.com/2019/12/03/131752/chinas-crispr-babies-read-exclusive-excerpts-he-jiankui-paper/> (дата обращения: 12.06.2021).

2. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137.

3. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887.

4. О развитии генетических технологий в Российской Федерации : указ Президента РФ от 28 ноября 2018 г. № 680 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 49, ч. 6, ст. 7586.

5. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

6. Об утверждении Федеральной научно-технической программы развития генетических технологий на 2019–2027 годы : постановление Правительства РФ от 22 апреля 2019 г. № 479 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 17, ст. 2108.

7. Об утверждении Программы фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период (2021–2030 годы) : распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 3684-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 3, ст. 609.

8. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 21 апреля 2021 г. // Рос. газ. – 2021. – 22 апреля.

9. О проведении в Российской Федерации Года науки и технологий : указ Президента РФ от 25 декабря 2020 г. № 812 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 52, ч. 1, ст. 8797.

10. О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности : федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 28, ст. 3348.

11. О временном запрете на клонирование человека : федеральный закон от 20 мая 2002 г. № 54-ФЗ (с изм. и доп. от 29 марта 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 21, ст. 1917; 2010. – № 14, ст. 1550.

12. О государственной геномной регистрации в Российской Федерации: федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 242-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 49, ст. 5740.

13. Блинов, А.Г. Общественно опасные и иные вредоносные формы поведения в сфере исследований генома человека и критерии их разграничения / А.Г. Блинов // Науч. вестник Ом. акад. МВД России. – 2020. – № 3(78). – С. 5–10.

14. Blinov, A.G. Foreign Experience of Legal Regulation and Protection of Relations in the Sphere of Genome Editing / A.G. Blinov, M.M. Lapunin, E.V. Evstifeeva, O.A. Yakovleva // Digital Future Economic Growth, Social Adaptation, and Technological Perspectives, (eds) T. Kolmykova, E. Kharchenko. Lecture Notes in Networks and Systems. – Cham : Springer, 2020. – Vol. 111. – P. 611–617.

15. Крылова, Н.Е. Уголовное право и биоэтика: проблемы, дискуссии, поиск решений / Н.Е. Крылова. – М. : Инфра-М, 2006. – 320 с.

16. Блинов, А.Г. Теоретическая модель преступных деяний в сфере исследования генома человека / А.Г. Блинов, А.М. Герасимов // Вестник Ом. ун-та. Серия : Право. – 2020. – Т. 17, № 2. – С. 76–85.

17. Блинов, А.Г. Сфера исследований генома человека как предмет правового регулирования и объект охраны / А.Г. Блинов // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2020. – № 4 (135). – С. 94–105.

18. Блинов, А.Г. Генетическая безопасность Homo sapiens и модель ее уголовно-правового обеспечения / А.Г. Блинов // Развитие наук антикриминального цикла в свете глобальных вызовов обществу: сб. тр. по матер. всерос. заоч. науч.-практ. конф. с междунар. уч. (Саратов, 16 октября 2020 г.). – Саратов, 2021. – С. 6–15.

19. Герасимов, А.М. Риски использования технологии направленного редактирования генома человека и юридический порог ее безопасности / А.М. Герасимов // Современный ученый. – 2021. – № 2. – С. 319–323.

А. П. Беликов,
соискатель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

A. P. Belikov,
Candidate of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
artiom.belikov@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-198-206

ПРИМЕНЕНИЕ БЕСПИЛОТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ОБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

***Аннотация:** актуальность статьи обусловлена отставанием нормативно-правового регулирования публично-управленческих отношений в сфере применения беспилотных аппаратов от глобальных тенденций развития технологий искусственного интеллекта, что снижает возможности ускорения развития в экономической, социально-культурной областях и области обеспечения национальной безопасности. Целью статьи является выявление современного состояния административно-правового регулирования применения беспилотных технологий, обуславливающих его факторов и определение перспектив развития законодательства в данной сфере. Названная цель была достигнута на основе применения общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод) и формально-юридического метода. В результате исследования автором сформулирован вывод о перспективах административно-правового регулирования применения беспилотных технологий, состоящих в расширении законодательной регламентации публично-управленческой деятельности, которая должна проникнуть во все направления использования данных технологий и ключевые отрасли хозяйствования (сельское и лесное хозяйство, транспорт, строительство и промышленность, геологоразведка и гидрография и др.). Одновременно должна обеспечиваться проработка органами государственного управления качественной и отвечающей веяниям научно-технического прогресса подзаконной базы, для чего требуется их адаптация к высокой динамике глобального научно-технологического развития.*

***Ключевые слова:** административно-правовое регулирование, беспилотные технологии, государственное управление, научно-технический прогресс, глобализация.*

THE USE OF UNMANNED TECHNOLOGIES AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

***Abstract:** the relevance of the article is due to the lag in the regulatory and legal regulation of public-management relations in the field of the use of unmanned vehicles from the global trends in the development of artificial intelligence technologies, which reduces the possibility of accelerating development in the economic, socio-cultural areas and the field of national security. The purpose of the article is to identify the current state*

of administrative and legal regulation in the field of the use of unmanned technologies, the factors that determine it, and to determine the prospects for the development of legislation in this area. This goal was achieved through the use of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. As a result of the research, the author has formulated a conclusion about the prospects of administrative and legal regulation of the use of unmanned technologies, consisting in expanding the legislative regulation of public management activities in this area, which should penetrate into all areas of use of these technologies and key economic sectors (agriculture and forestry, transport, construction and industry, geological exploration and hydrography, etc.). At the same time, it should be ensured that public administration bodies work out a high-quality regulatory framework that meets the trends of scientific and technological progress, which requires their adaptation to the high dynamics of global scientific and technological development.

Keywords: *administrative and legal regulation, unmanned technologies, public administration, scientific and technological progress, globalization.*

В последние годы беспилотные технологии широко применяются в различных сферах жизнедеятельности общества и функционирования государства. Изначально их разработка и использование были направлены на решение задач обеспечения обороны и повышения эффективности применения вооруженных сил. В XXI в. беспилотные технологии стали более доступными для целей гражданского применения, что выразилось в активном их использовании физическими лицами в любительских целях: беспилотные летательные аппараты при помощи установленной на них аппаратуры производят видео- и фотосъемку различных объектов с воздуха.

Ускорение научно-технического прогресса, развитие цифровых технологий, робототехники, микроэлектроники в передовых экономически развитых государствах обусловили возможность расширения сферы использования высокоавтоматизированных технических средств, с помощью которых решаются задачи широкого спектра – начиная с обеспечения общественной и иных видов национальной безопасности и заканчивая проведением мониторинга функционирования различных систем (экологических, инфраструктурных) и состояния отдельных объектов. Так, в целях обеспечения безопасности беспилотные технологии используются для установления факта нахождения человека в охраняемых зонах, выявления отдельных правонарушений и беспорядков в местах массового скопления людей, наблюдения за государственной границей, проведения поисково-спасательных операций, обнаружения паводковых разливов и иных негативных процессов и явлений природного и техногенного характера [1].

Повсеместное внедрение высокоавтоматизированных, в том числе беспилотных, технологий является следствием так называемой четвертой промышленной революции. Любая подобная революция

характеризуется коренным изменением технологического уклада, обуславливающим качественный скачок в динамике развития и структуре производительных сил. Одним из основополагающих начал последней из них является принцип технической помощи машин человеку, осуществляемой через аккумуляцию значительных массивов данных и решение задач, выполнение которых непосредственно человеком небезопасно [2, с. 60]. Основную роль в этом играют информационные технологии и системы, развитие которых позволяет минимизировать участие человека в процессах управления техническими средствами. Он может выступать «внешним пилотом», а наивысший уровень таких технологий позволяет и вовсе исключить его из указанных процессов. В связи с этим применение беспилотной аппаратуры в народном хозяйстве может обеспечить существенный рост экономики за счет повышения производительности труда, своевременного выявления негативных процессов в агрокультурных, производственных, трубопроводных, транспортных и иных комплексах, снижения затрат на оплату труда вследствие использования высокоавтоматизированных систем, заменяющих участие человека в технологических процессах.

В таких условиях необходимо отметить роль права в регулировании соответствующих процессов. Любые новые технологии важно рассматривать не только с позитивной стороны – как средство преобразования, улучшения различных сфер жизнедеятельности общества. У них есть и обратная сторона, игнорирование которой может причинить социуму вред. Поэтому при применении новых технологий, включая беспилотные, следует учитывать системную организацию общества и особенности их встраивания в эту систему. Правовые нормы призваны способствовать такому встраиванию. С. Ф. Афанасьев отмечает, что происходящие в глобальном масштабе преобразования информационного, промышленного и экономического характера существенно видоизменяют правовую сферу, для которой в определенной мере характерны инерционность и консерватизм. Верными представляются рассуждения указанного автора о том, что в прошлые исторические периоды правовые нормы в значительной мере предопределяли новизну социальных связей, но в современных условиях они, как правило, фиксируют фактически сложившиеся отношения, а иногда и вовсе их не регулируют [3, с. 45–46]. На важность актуализированного нормативно-правового регулирования применения новых технологий в условиях четвертой промышленной революции указывает президент Всемирного экономического форума в Давосе К. Шваб, утверждая, что необходимо новое правовое поле, в котором будут уверенно применяться инновационные технологии,

в то время как существующие в национальных законодательствах нормативные установления неадекватны новым технологическим вызовам и создают препятствия экономическому развитию [4, с. 11].

Законодатель и иные субъекты нормотворчества однозначно должны реагировать на происходящие в обществе изменения, на его развитие, поскольку право является не только регулятором, но и объектом воздействия, подвергаясь процессу перманентного совершенствования, обусловленного многочисленными факторами, включая внедрение новых технологических решений. Беспилотные технологии как раз являются той сферой, на развитие и применение которой с нарастающей интенсивностью должен реагировать законодатель. Значительная роль в упорядочении использования указанных технологий принадлежит уголовно-правовым [5–8] и гражданско-правовым [9, с. 82–83; 10, с. 171] средствам. Однако они в первую очередь направлены на решение вопросов установления соответствующих видов юридической ответственности и ее применения. В то же время легализация использования беспилотных технологий в деятельности человека, организаций, субъектов публичной власти остается за административно-правовым регулированием. Законодатель при помощи норм административного права должен упорядочивать правоотношения, возникающие между органами государственного управления и иными субъектами по поводу разработки, испытаний и внедрения беспилотных аппаратов в технологические и иные процессы, протекающие в различных сферах и отраслях народного хозяйства, социокультурной и административно-политической деятельности. В частности, вопросы стандартизации и сертификации, определяющие в первую очередь надежность беспилотного оборудования и безопасность его использования [11, с. 78], относятся именно к области административно-правового регулирования. Немаловажное значение приобретают и вопросы административной ответственности в случаях применения беспилотных технологий во вред обществу, что также должно привлекать внимание законодателя.

В научной литературе утверждается о необходимости разработки и реализации единого алгоритма, который позволит смоделировать последовательность решений нормативно-правового характера, обуславливающих в итоге формирование четко очерченного контура необходимой для применения беспилотных технологий правовой основы. Первым действием в данном алгоритме должно стать принятие технических регламентов и правил эксплуатации и управления движением беспилотных аппаратов, учитывающих характерную для традиционных видов транспорта специфику. Разработка соответствующих

норм должна выполняться отдельно для каждого вида беспилотных аппаратов, что позволит преодолеть нормативную неопределенность в указанной сфере на уровне национального правового регулирования [12, с. 23]. Очевидным является административно-правовой характер подобного регулирования ввиду принятия рассматриваемых правил в общем виде законодателем, но в детализированном – органами исполнительной власти, и последующего осуществления ими контрольно-надзорной деятельности за применением беспилотных технологий. Остальные звенья цепи в предлагаемом алгоритме относятся, как правило, к сферам гражданско-правового и уголовно-правового регулирования, за исключением вопросов установления административной ответственности [Там же, с. 24–25].

Н. М. Конин отмечал творчески организующий характер норм административного права при условии их разумной и грамотной реализации [13, с. 32]. В этом смысле потенциал административно-правового регулирования позволяет смоделировать и внедрить совершенно новые отношения, которых ранее не существовало. Такая теза справедлива применительно к большинству случаев совершенствования порядка публичного управления процессами жизнедеятельности общества, особенно в социально-культурной и экономической областях: в последней, например, могут вводиться различные особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности [14, 15], заранее смоделированные законодателем.

Что касается создания и применения беспилотных технологий и иных инновационных решений, то субъекты нормотворчества по объективным причинам вряд ли могут предугадать достижение конечного результата научно-технических разработок, его характеристики и весь спектр направлений его использования. С этим и связано текущее состояние не только российского, но и зарубежного законодательства в данном направлении, поскольку оно не «успевает» за техническим прогрессом. В целях преодоления такой ситуации необходимо непосредственное взаимодействие разработчиков соответствующих технологий с субъектами нормотворчества в части доведения до сведения последних характера этих разработок, преимуществ по сравнению с используемыми технологиями, предполагаемых направлений их применения и связанных с этим рисков, чтобы разработчик норм имел полную информацию для создания необходимых правил. Вместе с тем такое взаимодействие представляется довольно затруднительным. Однако и здесь не нужно забывать о творчески организующем характере административно-правового регулирования, поскольку оно обладает значительным потенциалом для стимулирования разработки

и применения беспилотных технологий, что в свою очередь создаст предпосылки для улучшения функционирования экономических, социокультурных систем и области обеспечения национальной безопасности. Благодаря такому регулированию вкупе с реальным воплощением в жизнь требований нормативных правовых актов создается новая административно-правовая действительность, соединяющая деятельность человека со сферой должного, отражающего содержание норм административного права [16, с. 33].

Учитывая, что разработка и использование беспилотных аппаратов относятся к области внедрения технологий искусственного интеллекта, законодатель при подготовке проекта поправки к Конституции РФ [17] выбрал правильный путь, утвердив информационные технологии и сферу обеспечения безопасности личности, общества и государства при их применении в качестве вопросов федерального значения (п. «и», «м» ст. 71). Данная модель представляется универсальной, учитывающей любые направления реализации технологий искусственного интеллекта, в том числе в беспилотных аппаратах, которые функционируют на основе получаемой извне и обрабатываемой ими информации. Одновременно она элиминирует возможность регионального нормативно-правового регулирования применения беспилотных технологий ввиду возможного разобщения тех или иных правил, которое могло бы создать угрозу безопасности эксплуатации беспилотных аппаратов.

Конституционно-правовое регулирование создает основу для последующей отраслевой регламентации соответствующих отношений. В рамках административного права речь идет об упорядочении исполнительно-распорядительной деятельности субъектов государственного управления [18, с. 15]. Анализ текущего состояния сферы применения беспилотных технологий показывает, что административно-правовое регулирование начало здесь формироваться еще до конституционных преобразований. Определяющее место в нем занимает отнюдь не законодатель, а сами субъекты государственного управления, которые стараются оперативно реагировать на современные вызовы глобализации и общемировые тенденции научно-технического развития. Отчасти они реализуют прогностическую и плановую функции государственного управления, что отражается в стратегических политико-правовых актах, отчасти – регулирующую функцию, состоящую в утверждении отдельных правил применения беспилотных технологий, в том числе на основе экспериментального режима. Однако в современных условиях этого уже недостаточно – необходима оптимизация правового регулирования.

Ю. А. Тихомиров и С. Б. Нанба видят новый вектор развития в постепенной трансформации правовой регламентации в исследуемой сфере, прогнозируя очевидность перехода от административно-правового к комплексному регулированию с интеграцией иных отраслей законодательства на основе планов правовой модернизации соответственно научно-техническим и социально-экономическим изменениям [19, с. 545]. Насколько верным является это утверждение, покажет последующая практика правотворческой работы, но неизбежным видится симбиоз лишь административно-правового и информационно-правового регулирования. Что касается иных отраслей права и законодательства, то, несмотря на их взаимосвязь с названными направлениями правовой регламентации применения беспилотных технологий, они имеют самостоятельное значение ввиду обособленности предмета регулирования.

В числе перспективных направлений административно-правового регулирования применения беспилотных технологий видится расширение законодательной регламентации публично-управленческой деятельности в данной сфере, которая должна проникнуть во все направления использования данных технологий и ключевые отрасли хозяйствования (сельское и лесное хозяйство, транспорт, строительство и промышленность, геологоразведка и гидрография и др.). Одновременно должна обеспечиваться проработка органами государственного управления качественной и отвечающей веяниям научно-технического прогресса подзаконной базы, для чего требуется их адаптация к высокой динамике глобального научно-технологического развития.

Список литературы:

1. Федосеева, Н. А. Перспективные области применения беспилотных летательных аппаратов / Н. А. Федосеева, М. В. Загвоздкин // Научный журнал. – 2017. – № 9 (22). – С. 26–29.
2. Тарасов, И. В. Индустрия 4.0: понятие, концепции, тенденции развития / И. В. Тарасов // Стратегии бизнеса. – 2018. – № 6 (50). – С. 57–63.
3. Афанасьев, С. Ф. О соотношении процессуального и материального права в условиях четвертой промышленной революции / С. Ф. Афанасьев // Современные тенденции развития частного права, исполнительного производства и способов юридической защиты : материалы V Международной научно-практической конференции / отв. ред. Е. В. Трофимов. – СПб. : Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019. – С. 44–49.
4. Шваб, К. Технологии четвертой промышленной революции : пер. с англ. / К. Шваб, Н. Дэвис. – М. : Эксмо, 2018. – 320 с.

5. Каух, П.В. Проблемы правового регулирования использования беспилотных транспортных средств в уголовном праве России / П.В. Каух, Н.Д. Шишкин, Е.В. Дидковский // *Colloquium-journal*. – 2019. – № 13-13 (37). – С. 8–10.

6. Демьянович, М.А. Использование беспилотных летательных аппаратов в преступных целях: методы противодействия и борьбы / М.А. Демьянович // *Правопорядок: история, теория, практика*. – 2019. – № 2 (21). – С. 108–112.

7. Фокин, М.С. Актуальные проблемы уголовно-правовой регламентации противоправного использования беспилотных мобильных средств / М.С. Фокин, Н.С. Рязанов // *Актуальные проблемы российского права*. – 2018. – № 1 (86). – С. 103–110.

8. Куфлева, В.Н. Проблемные аспекты квалификации преступлений с использованием беспилотного транспортного средства / В.Н. Куфлева, Д.В. Соболев, В.В. Фирсов // *Человек: преступление и наказание*. – 2019. – Т. 27. – № 3. – С. 335–342.

9. Ананенко, А.О. Совершенствование законодательства в контексте технической эволюции беспилотных транспортных средств / А.О. Ананенко // *Транспортное право и безопасность*. – 2020. – № 1 (33). – С. 77–87.

10. Степанян, А.Ж. Проблемы регулирования беспилотных транспортных средств / А.Ж. Степанян // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. – 2019. – № 4 (56). – С. 169–174.

11. Ананенко, А.О. Основные направления совершенствования правового регулирования использования беспилотных транспортных средств / А.О. Ананенко // *Транспортное право и безопасность*. – 2020. – № 2 (34). – С. 76–83.

12. Коробеев, А.И. Беспилотные транспортные средства: новые вызовы общественной безопасности / А.И. Коробеев, А.И. Чучаев // *Lex Russica*. – 2019. – № 2 (147). – С. 9–28.

13. Конин, Н.М. Административное право России : учебник / Н.М. Конин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2010. – 448 с.

14. Лакаев, О.А. Особенности деятельности субъектов государственного управления по организации и обеспечению административно-правового режима зон территориального развития / О.А. Лакаев // *Административное право и процесс*. – 2020. – № 3. – С. 17–20.

15. Лакаев, О.А. Основные тенденции правовой политики в сфере организации функционирования территорий опережающего социально-экономического развития / О.А. Лакаев // *Вестник Саратовской государственной юридической академии*. – 2021. – № 2 (139). – С. 88–94.

16. Бельский, К.С. В чем смысл разделения административно-правовых знаний на общую и особенную части. Понимание и объяснение / К.С. Бельский, А.А. Гришковец // *Государство и право*. – 2018. – № 9. – С. 28–37.

17. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // *Официальный интернет-портал правовой информации*. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 04.07.2020).

18. Мигачёв, Ю.И. Методология и методика административно-правовых исследований : учебное пособие / Ю.И. Мигачёв, М.П. Петров, М.Ю. Шамрин. – М. : Проспект, 2019. – 160 с.

19. Тихомиров, Ю.А. Роботизация: динамика правового регулирования / Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба // Вестник Санкт-Петербургского университета. – Сер. 14, Право. – 2020. – Т. 11. – №. 3. – С. 532–549.

А. А. Дегтярева,
соискатель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Degtyareva,
Applicant of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
d.a.a.pnz@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-207-214

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ОБУСЛОВЛЕННЫЕ НАЛИЧИЕМ У НЕЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ СТАТУСА ИНОСТРАННОГО АГЕНТА

***Аннотация:** актуальность статьи связана с введением в КоАП РФ новых составов административных правонарушений, обусловленных наличием у незарегистрированного общественного объединения статуса иностранного агента, а также фактическим отсутствием практики его применения. Цель статьи – анализ данного законодательного нововведения, выявление его недостатков и возможных причин, по которым оно не реализуется, для формулирования предложений по уточнению содержащихся в соответствующих нормах формулировок. Поставленная цель была достигнута на основе использования общенаучной методологии (анализ, синтез, системно-структурный метод, диалектический метод) и формально-юридического метода. В результате исследования автором сформулированы выводы о недостаточной определенности регулируемых административно-деликтных отношений, что особенно характерно для правил об установлении административной ответственности для участников незарегистрированных общественных объединений, а также их «должностных лиц»; об отсутствии специального регулирования административной ответственности юридических лиц – общественных объединений, которые могут выступать в качестве учредителей, членов и участников незарегистрированных общественных объединений, что влияет на справедливость административных наказаний; о возможности выражения понятия должностного лица в примечании к ст. 19.7.5-3 КоАП РФ через лиц, входящих в состав руководящих и контрольно-регистрационных органов незарегистрированного общественного объединения.*

***Ключевые слова:** административная ответственность, общественные объединения, иностранный агент, административные правонарушения, некоммерческие организации.*

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENSES CAUSED BY THE PRESENCE OF UNREGISTERED PUBLIC ASSOCIATIONS WITH THE STATUS OF A FOREIGN AGENT

***Abstract:** the relevance of the article is connected with the introduction of new administrative offences in the Administrative Code of the Russian Federation, due to the presence of an unregistered public association with the status of a foreign agent, as well as the actual lack of practice of its application. The purpose of the article is to analyze this legislative innovation, identify its shortcomings and possible reasons why it is not being implemented, in order to formulate proposals to clarify the formulations contained in the*

relevant norms. The goal was achieved through the use of general scientific methodology (analysis, synthesis, system-structural method, dialectical method) and formal legal method. As a result of the study, the author draws conclusions about the lack of certainty of regulated administrative-tort relations, which is especially characteristic of the rules on the establishment of administrative responsibility for participants of unregistered public associations, as well as their "officials"; on the absence of special regulation of administrative liability of legal entities – public associations that can act as founders, members and participants of unregistered public associations, which affects the fairness of administrative penalties; on the possibility of expressing the concept of an official in a note to Article 19.7.5-3 of the Administrative Code of the Russian Federation through persons who are members of the governing and control and auditing bodies of an unregistered public association.

Keywords: *administrative responsibility, public associations, foreign agent, administrative offenses, non-profit organizations.*

Административно-деликтная политика федерального законодателя, пытающегося успеть за всеми изменениями общественной жизни в целях должного реагирования на возникновение деструктивных явлений в функционировании социума, характеризуется регулярной коррекцией норм об административной ответственности. Коснулось это и общественных объединений, не имеющих регистрации в качестве юридического лица, но осуществляющих политическую деятельность и получающих в связи с этим финансирование из иностранных источников. Собственно, проблема состояла в том, что на такие общественные объединения изначально не распространялись правила, связанные с приобретением статуса иностранного агента. Они такого статуса не имели, в связи с чем существовали различные варианты функционирования вне действия правил об иностранных агентах. При возникновении потребности осуществлять политическую деятельность за счет иностранного финансирования достаточно было создать общественное объединение без государственной регистрации. В случае же, когда некоммерческая организация уже получила статус иностранного агента, можно было пройти процедуру добровольной ликвидации с последующим учреждением общественного объединения, осуществляющего деятельность без регистрации. Это позволяло избегать дополнительных правообременений, обусловленных статусом иностранного агента.

В настоящее время ситуация изменилась. Для таких общественных объединений создан соответствующий реестр, и они признаются иностранными агентами в соответствии со ст. 29.1 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [1]. Одновременно возникла потребность в установлении административной ответственности за неисполнение обязанностей, возложен-

ных на общественное объединение. В этом отношении законодатель опередил разработчиков проекта нового КоАП РФ [2], которыми возможность модернизации законодательства в названном направлении не рассматривалась.

Вместе с тем одним из наиболее важных показателей качества закона является его эффективность. Данным понятием вряд ли можно охарактеризовать действующее нормативно-правовое регулирование административной ответственности в сфере деятельности незарегистрированных общественных объединений за правонарушения, обусловленные наличием статуса иностранного агента. Очевидно, соответствующие дополнения были своевременными, соответствуют закономерностям развития социума, являются реакцией на объективно вредоносную деятельность учредителей, членов и участников таких объединений. Однако в первую очередь при установлении эффективности норм административно-деликтного законодательства необходимо ориентироваться на правоприменительную практику, которая может показать все дефекты законотворчества [3, с. 328].

Содержание интернет-портала «Государственная автоматизированная система «Правосудие»» показывает, что судьи ни разу не применяли нормы об административной ответственности по ст. 19.7.5-3 КоАП РФ [4], вступившей в силу с 1 марта 2021 г. С одной стороны, эффективность правовой нормы не должна определяться количественными показателями ее применения, с другой – полное отсутствие практики реализации нормы в условиях ее новизны является показателем проблем в правоприменении, тем более что ее принятие обусловлено объективно существующими деструктивными явлениями. Причинами такой ситуации можно назвать различные факторы, среди которых – возникновение затруднений у органов Министерства юстиции РФ в выявлении соответствующих общественных объединений. За время действия новых правил об иностранных агентах в Реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента, было включено всего три таких объединения [5]. Очевидно, что эта цифра явно не соответствует их действительному количеству. Вне поля зрения Минюста России могут оставаться те незарегистрированные общественные объединения, которые возникли после ликвидации некоммерческих организаций, состоявших в тот или иной период времени в Реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента [6], а таких насчитывается несколько десятков.

Следует обратить внимание и на содержание норм об административной ответственности, от тщательной проработки которых

законодатель устранился. Содержание пояснительной записки к соответствующему законопроекту показывает, что цель его принятия состояла в том, чтобы обеспечить наказуемость действий (бездействия), выраженных в неисполнении предусмотренных законодательством об общественных объединениях обязанностей, которые вытекают из статуса иностранного агента [7]. Что касается содержания соответствующих норм, то в пояснительной записке какое-либо обоснование подходов к законодательному закреплению административной ответственности отсутствует. На первый взгляд, наблюдается единство административно-деликтной политики в части установления административной ответственности в сферах, связанных с функционированием иностранных агентов: ст. 19.34 КоАП РФ («Нарушение порядка деятельности некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента») показывает наличие схожих составов административных правонарушений. Однако следует обратить внимание на особенности, которые характеризуют составы административных деликтов по ст. 19.7.5-3 КоАП РФ.

1. Не устанавливается административная ответственность юридических лиц. Такая позиция законодателя закономерна, поскольку незарегистрированные общественные объединения не являются юридическими лицами. Здесь законодатель использует цивилистический подход к юридическому лицу как к организации, обладающей обособленным имуществом, на которое может быть обращено взыскание [8]. За счет этого имущества оплачивается и административный штраф. Другие коллективные субъекты административных правоотношений, включая незарегистрированные общественные объединения, обособленного имущества, на которое могло бы быть обращено взыскание, иметь не могут. В Федеральном законе «Об общественных объединениях» содержится множество связанных с имуществом положений, одновременно рассчитанных на зарегистрированные и незарегистрированные общественные объединения, но лишь первые обладают правом собственности на него, в то время как статус имущества последних не определен. За административные правонарушения, связанные с их деятельностью, должны привлекаться к административной ответственности физические лица, виновные в совершении соответствующих деяний.

В то же время, устанавливая ответственность учредителей, членов и участников общественного объединения в ч. 3 ст. 19.7.5-3 КоАП РФ, законодатель не учитывает, что в качестве таковых могут выступать не только физические лица, но и юридические лица – общественные объединения. Определяя санкцию, законодатель не разграничивает

ответственность физических и юридических лиц, устанавливая административный штраф единого размера для любых делинквентов, что не соответствует самой концепции административной ответственности юридических лиц, формула административного штрафа для которых заключается в многократном повышении его размера по сравнению с административным штрафом для граждан и должностных лиц. А.Ю. Соколов отмечает неэффективность установления административного штрафа для юридических лиц в таком же размере, что и для физических лиц, поскольку это не способствует достижению цели превенции административных правонарушений [9, с. 34]. Этот момент законодателю следует учитывать для целей последующего совершенствования норм об административной ответственности в данной сфере.

2. Присутствие участников общественных объединений в числе специальных субъектов административного правонарушения по ч. 3 ст. 19.7.5-3 КоАП РФ. Установление учредителей и членов не должно вызывать затруднений, поскольку первые известны как лица, созвавшие общее собрание или конференцию (съезд), на которых был принят устав и сформированы предусмотренные законом органы управления, а присутствие вторых в системе общественного объединения должно оформляться документально. Связь же участников с общественным объединением может носить ситуационный характер. Законодатель не требует их обязательного документального учета. Их участие может быть ограничено поддержкой отдельных акций или стоящих перед объединением целей. Формулирование таким способом участия в деятельности общественного объединения обусловлено спецификой соответствующего конституционного права граждан, которые сами вправе определять степень своего участия, ограничить его или вовсе прекратить участие, что показывает свободу использования своих возможностей по улучшению функционирования социума через деятельность общественных объединений. Для целей же регулирования административной ответственности понятие «участник общественного объединения» малопригодно. При отсутствии документально оформленной связи с общественным объединением довольно сложным представляется доказывание соответствующего факта. Производство и распространение материалов политического содержания может осуществляться и по собственной инициативе лица (вне связи с участием в деятельности общественного объединения – иностранного агента), что не образует состава административного правонарушения по ч. 3 ст. 19.7.5-3 КоАП РФ. На свидетельские показания руководства общественного объединения вряд ли можно

рассчитывать по объективным (отсутствие информации о конкретном участнике) и субъективным (нежелание подвергать лицо административному преследованию) причинам.

3. Законодатель в числе специальных субъектов административной ответственности называет должностных лиц. При этом ему пришлось сделать уточнение в примечании к ст. 19.7.5-3 КоАП РФ, где для лиц, выполняющих в незарегистрированных общественных объединениях организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции, предусмотрена формула привлечения к административной ответственности «как должностных лиц». Очевидно, что к данным лицам неприменим термин «должностные лица», но когда законодатель приравнивает тех или иных лиц к должностным для целей реализации административной ответственности, то он делает соответствующее дополнение к примечанию к ст. 2.4 КоАП РФ. В данном случае он обошел установленный им же технико-юридический алгоритм. Основной вопрос состоит в том, можно ли их приравнивать к должностным лицам?

Единственное разъяснение содержания организационно-распорядительных и административно-хозяйственных функций дает Верховный Суд РФ в Постановлении Пленума от 16 октября 2009 г. № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» [10]. Организационно-распорядительные функции обеспечивают осуществление кадровых полномочий, включая установление трудовых обязанностей членов трудового коллектива, управление данным коллективом или состоящими в должностном подчинении отдельными работниками, применение дисциплинарных взысканий, награждения или иных поощрительных мер, принятие имеющих правовое значение и влекущих определенные юридические последствия решений и пр.

Все перечисленные полномочия выполняющих организационно-распорядительные функции лиц имеют внутриорганизационное значение и связаны с выполнением служебных обязанностей, урегулированных должностной инструкцией, должностным регламентом и иной локальной документацией. По своему содержанию они, как правило, неактуальны для руководителей и иных лиц, состоящих в руководстве незарегистрированных общественных объединений. Указанные субъекты могут лишь принимать имеющие правовое значение и влекущие определенные юридические последствия решения, но эти решения не обусловлены внутриорганизационной деятельностью, а направлены на реализацию правового статуса общественного объединения во взаимоотношениях с органами публичной власти, т.е. в данном случае

речь не может идти о реализации организационно-распорядительных функций. По большому счету руководящая роль тех или иных лиц в незарегистрированном общественном объединении носит условный характер; в большей степени она направлена на координацию совместной деятельности лиц, имеющих общие цели и образующих состав общественного объединения. Такое объединение представляет собой некий микросоциум, где руководящие роли определяются на основе договоренностей состоящих в нем лиц.

Если обратиться к содержанию административно-хозяйственных функций, то они в большей степени (по сравнению с организационно-распорядительными) относимы к лицам, осуществляющим деятельность в незарегистрированных общественных объединениях, поскольку в них возможна деятельность по управлению и распоряжению денежными средствами и иным имуществом, а также совершение таких действий, как определение порядка учета и хранения материальных ценностей, контроль за их расходом и движением. Предоставленная законом возможность аккумулирования ими имущества предполагает и дозволенность осуществления перечисленных действий. В то же время в незарегистрированных общественных объединениях отсутствует бухгалтер, начальник финансового отдела и тому подобные, а названные полномочия могут осуществлять руководящий и контрольно-ревизионный органы, которые могут быть как единоличными, так и коллегиальными.

В целом следует отметить отсутствие должного эффекта от введения рассматриваемого состава административного правонарушения. Перечисленные особенности обуславливают размытость регулируемых административно-деликтных отношений, что особенно характерно для правил об установлении административной ответственности для участников незарегистрированных общественных объединений, а также их «должностных лиц». Обращает на себя внимание и отсутствие специального регулирования административной ответственности юридических лиц – общественных объединений, которые могут выступать в качестве учредителей, членов и участников незарегистрированных общественных объединений, что влияет на справедливость административных наказаний. Оставление законодателем норм ст. 19.7.5-3 КоАП РФ в текущем состоянии, по всей видимости, приведет к дальнейшему отсутствию практики их применения, в связи с чем целесообразна их коррекция. Представляется возможным, в частности, оптимизировать понятие «должностное лицо» в примечании к этой статье, выразив его не через традиционные организационно-распорядительные и админи-

стративно-хозяйственные функции, а несколько иначе – через лиц, входящих в состав руководящих и контрольно-ревизионного органов незарегистрированного общественного объединения, которые в соответствии с его уставом обязаны направлять в уполномоченный орган (Минюст России) сведения, что предусмотрено законом и необходимо для осуществления им законной деятельности, а также ответственны за указание на произведенных, распространяемых или направляемых в органы публичной власти материалах информации о том, что они исходят от незарегистрированного общественного объединения, выполняющего функции иностранного агента.

Список литературы:

1. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1930; 2021. – № 1, ч. 1, ст. 20.

2. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=102447> (дата обращения: 11.12.2021).

3. Рогачёва, О.С. Эффективность норм административно-деликтного права : монография / О.С. Рогачёва. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2011. – 356 с.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4222.

5. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/reestr-nezaregistrirovannyh-obshchestvennyh-obedinenij-vypolnyayushih-funkcii-inostrannogo-agenta/> (дата обращения: 12.12.2021).

6. Официальный сайт Министерства юстиции РФ. – URL: <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx> (дата обращения: 12.12.2021).

7. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1060950-7> (дата обращения: 12.12.2021).

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32, ст. 3301; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5053.

9. Соколов, А.Ю. Административная ответственность в Российской Федерации : учебное пособие / А.Ю. Соколов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2014. – 148 с.

10. О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 октября 2009 г. № 19 (в ред. от 11 июня 2020 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2009. – № 12; Рос. газ. – 2020. – 26 июня.

З.Г. Пенжалиев,
аспирант кафедры конституционного
права имени профессора
Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

Z.G. Penzhaliev,
Postgraduate student of the Department
of Constitutional Law named after
Professor Isaak Efimovich Farber
of the Saratov State Law Academy
e-mail: pzg1995@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-215-220

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ СУЩНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИИ

Аннотация: статья посвящена всестороннему исследованию теоретических подходов к определению конституционного строя России, который, по мнению автора, является конституционно-социальной ценностью. В результате анализа имеющихся в литературе определений сформулировано собственное авторское определение конституционного строя и выявлены его сущностные характеристики.

Ключевые слова: конституционный строй, политический строй, государственный строй, социальная ценность.

THEORETICAL APPROACHES TO DETERMINING THE ESSENCE OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF RUSSIA

Abstract: the article is devoted to a comprehensive study of theoretical approaches to determining the constitutional system of Russia, which, according to the author, is a constitutional and social value. In connection with the analysis of the copyright definitions available in the literature, the author's own definition of the constitutional system was formulated and its essential characteristics were determined.

Keywords: constitutional system, political system, state system, social value.

Понятие «конституционный строй» является одним из основополагающих как для науки конституционного права и иных отраслей права, так и для юридической практики. О противоречивости в понимании сущности конституционного строя как объекта охраны государством в лице его органов свидетельствуют множественные изменения, вносимые в федеральные законы «О безопасности», «О противодействии экстремистской деятельности», в Уголовный кодекс РФ и в другие нормативные правовые акты.

В науке отсутствует единый подход к определению понятия конституционного строя, чему есть объективное объяснение: данное понятие весьма емкое, а значит, неудивительно, что оно наименее определено. Это обстоятельство обуславливает то, что большинство

существующих определений конституционного строя носят довольно обобщающий, абстрактный характер, который не позволяет в строгом смысле понять, что относится к конституционному строю государства, а что – к его конкретным проявлениям в отдельных сферах общественной жизни.

Отметим, что слово «определение» имеет своей корневой основой слово «предел», в силу чего любое определение означает не что иное, как попытку раскрыть с помощью языковых средств и логических приемов существо описываемого. Поскольку понятие конституционного строя так или иначе охватывает всю палитру сфер жизни общества, то сформулировать его в универсальном определении весьма затруднительно.

Тем не менее в исследовательских целях необходимо указать основные позиции, высказанные по поводу понятия «конституционный строй государства» видными российскими конституционалистами. Например, М. В. Баглай определяет конституционный строй как порядок, при котором соблюдаются права и свободы человека и гражданина, а государство действует в соответствии с конституцией [1, с. 114]. По мнению О. Е. Кутафина, конституционный строй следует понимать как форму (или способ) организации государства, обеспечивающую подчинение его праву и характеризующую его как конституционное государство [2, с. 77]. Б. С. Эбзеев считает, что конституционный строй «представляет собой только такой публично-правовой порядок, которым упорядочивается не только область публичных отношений, но и все сферы жизни общества в целях свободы и справедливости» [3, с. 195].

По мнению В. И. Радченко и О. А. Углановой, конституционный строй любой страны с демократической республиканской формой правления всегда отвечает на два вопроса: кому принадлежит власть в государстве; каким образом эта власть осуществляется, т. е. каков механизм власти. Следовательно, конституционный строй – это способ организации власти и управления, а также механизм их функционирования [4, с. 69].

Как следует из приведенных выше определений, целый ряд авторов склонны усматривать в понятии конституционного строя государственно-властную сущность, однако в исследуемом понятии есть и другие аспекты.

Так, с терминологической точки зрения сама фраза «конституционный строй» нам видится неудачной в силу явной тавтологии, поскольку прилагательное «конституционный» происходит от латинского слова *constitutio* – устройство, строение. Кроме того, употребление термина

«строй» нередко создает нежелательные ассоциации с понятиями «политический строй» и «государственный строй», что, на наш взгляд, также способствует пониманию конституционного строя в контексте государственного механизма. Например, по мнению Т.В. Заметиной, категория «конституционный строй» отражает процессы государственно-правовой действительности, основные закономерности развития нашего государства, его отдельных государственно-правовых институтов [5], с чем мы можем согласиться лишь отчасти, поскольку полагаем, что автор, незаслуженно нивелирует значение общественной составляющей в сущности конституционного строя.

Общим в интерпретации конституционного строя у таких известных российских ученых-конституционалистов, как Н.С. Бондарь, Ю.П. Еременко, В.Т. Кабышев, О.Г. Румянцев, является то, что они понимают исследуемую категорию через призму конкретных конституционно-правовых отношений [6]. Такой подход во многом определил понимание конституционного строя Г.Н. Комковой, Е.В. Колесникова и М.А. Липчанской, которые трактуют его как «совокупность экономических, социальных, политических, правовых, идеологических отношений, регулируемых главным образом нормами конституции, возникающих по поводу организации высших органов власти и управления, государственного устройства и правовых связей между человеком, гражданским обществом и государством» [7, с. 57].

Примечателен тот факт, что названные авторы считают конституционный строй непременным условием соблюдения баланса интересов личности и государства и прочно связывают исследуемое понятие с такими категориями, как «свобода личности», «власть» и «суверенитет». С подобной трактовкой трудно не согласиться, равно как и с утверждением о том, что само по себе существование в государстве конституции как основного закона вовсе не является свидетельством установившегося конституционного строя, поскольку последнее в обязательном порядке предполагает реальное (а не декларативное) действие провозглашаемых в конституции демократических принципов [7, с. 58].

Весьма интересный подход к пониманию исследуемого понятия был предложен В.Т. Кабышевым, по мнению которого конституционный строй – это «прежде всего система конституционных отношений как предмета конституционного регулирования, это и конституционные нормы, и конституционные принципы, регулирующие и закрепляющие отдельные виды общественных отношений существующего социального строя» [8, с. 40].

Соглашаясь с В.Т. Кабышевым в том, что в центре внимания конституционных отношений, как и любых других правовых отношений, должен находиться человек [8, с. 41], и приветствуя его стремление освободить науку конституционного права от господствовавшего ранее этатистского подхода к человеку, мы все же склонны полагать, что основной акцент в понимании конституционного строя должен быть смещен в сторону общества. Не принижая значения прав и свобод человека как высшей конституционной ценности, отметим, что считаем недопустимым «очеловечивание» понятия «конституционный строй» в смысле нивелирования общесоциального начала. В наиболее универсальном виде эту идею можно выразить следующим образом: основной целью любой власти является нахождение оптимального баланса между коллективными и индивидуальными интересами. Именно данный конкретный выбор будет определять все многообразие политических режимов и обуславливать содержание прав и свобод человека.

Предлагаемый нами подход можно аргументировать мнением ряда исследователей, усматривающих в конституционном строе социальную сущность. Например, С.А. Авакьян под конституционным строем понимает «закрепленные в конституции и реально существующие устои жизни общества и государства» [9, с. 343]. А.Н. Головистикова и Л.Ю. Грудцына полагают, что конституционный строй – это «совокупность взаимосвязанных норм, регламентирующих главные принципы устройства государства и общества, взаимоотношений человека, общества и государства, обеспечение подчинения их праву» [10, с. 145]. О.Г. Румянцев определяет конституционный строй как целостную систему социально-правовых отношений и институтов, подчиненную безусловным нравственным и конституционным велениям [11, с. 23].

Опираясь на приведенные позиции, считаем принципиально значимым понимание конституционного строя через призму социальных ценностей. При этом социальную ценность можно определить как исторически обусловленный продукт социально-экономического и политико-правового развития российского общества, признаваемый большей его частью и воспринимаемый в качестве неотъемлемого элемента существования данного общества в будущем.

В свою очередь, конституционная ценность – это вид социальных ценностей, получивший закрепление на уровне конституции конкретного государства. Полагаем, что различия между понятиями «социальная ценность» и «конституционная ценность» в условиях демократического правового государства должны иметь минимальный

характер, поскольку Основной Закон должен не только признавать социальные ценности, но и обеспечивать их защиту. К конституционным ценностям можно отнести: народовластие, федерализм, республиканскую форму правления, разделение властей, многообразие форм экономической деятельности, государственный суверенитет, верховенство права, политический плюрализм и т.д.

В связи с изложенным считаем необходимым определить понятие «конституционный строй» применительно к Российскому государству как подверженную динамике собирательную категорию, которая представляет собой отражаемую непосредственно в Конституции РФ политико-правовую реальность, существующую в виде *декларируемого и защищаемого уклада жизни многонационального российского народа, включающую в себя принципы организации и функционирования механизма государства, а также социальные ценности, идеалы и ориентиры для последующего развития общества и государства*. Более того, поскольку конституционный строй связан (в том числе и посредством упоминания об этом в тексте Основного Закона) с целым рядом общечеловеческих (вера, патриотизм, память предков, уважение к старшим и др.) и политических (демократический строй, разделение властей, верховенство закона и др.) идеалов и ценностей, базируется на исторических достижениях российского общества, устанавливая и регламентируя базовые общественно-политические отношения и институты, его самого можно считать универсальной социальной ценностью.

Список литературы:

1. Баглай, М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник / М.В. Баглай. – 10-е изд., изм. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2013.
2. Козлова, Е.И. Конституционное право России : учебник / Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин. – 4-е изд., перераб. и доп. М. : Велби : Проспект, 2007.
3. Эбзеев, Б.С. Конституционное право России : учебник / Б.С. Эбзеев. – М. : Проспект, 2019.
4. Радченко, В.И. Поправки к Конституции Российской Федерации и устойчивость конституционного строя России / В.И. Радченко, О.А. Углонова // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. – 2020. – № 6 (137).
5. Заметина, Т.В. Российский конституционный строй и федерализм (теоретико-правовое содержание) / Т.В. Заметина // Вестник Моск. ун-та МВД России. – 2012. – № 4. – С. 30–35.
6. Боброва, Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России / Н.А. Боброва; под ред. В.О. Лучина. – М., 2003.
7. Конституционное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / Г.Н. Комкова, Е.В. Колесников, М.А. Липчанская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015.

8. Кабышев, В.Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды / В.Т. Кабышев. – М. : Формула права, 2013.

9. Авакьян, С.А. Конституционное право России : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – Т. 1.

10. Головистикова, А.Н. Конституционное право России : учебник / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына ; под ред. Н.А. Михалевой. – М. : Эксмо, 2006.

11. Румянцев, О.Г. Основы конституционного строя России (понятие, содержание, вопросы становления) / О.Г. Румянцев. – М., 1994.

С. В. Фомиченко,
аспирант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

S. V. Fomichenko,
Postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
fomichenko.sam@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-221-228

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И СОДЕРЖАНИИ ИХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА

Аннотация: актуальность статьи определяется обособленностью саморегулируемых организаций в системе некоммерческих организаций, что связано с наличием у них законодательно определенных публично-властных полномочий в отношении их членов. Целью статьи выступают анализ содержания понятия «саморегулируемые организации», выявление недостатков его законодательного регулирования, формулирование предложений по его уточнению и исследование подходов к структуре административно-правового статуса юридических лиц для конкретизации его содержания применительно к саморегулируемым организациям. Поставленная цель была достигнута благодаря использованию общенаучной методологии (анализ, синтез, системно-структурный метод, диалектический метод) и формально-юридического метода. В результате исследования автор сформулировал наиболее точно отражающий специфику саморегулируемых организаций вариант определения их понятия и сделал вывод о достаточности выделения в административно-правовом статусе саморегулируемых организаций трех компонентов: внешнеорганизационного (показывает степень и способы воздействия органов исполнительной власти на создание и функционирование саморегулируемых организаций), внутриорганизационного (обуславливает внутреннее структурирование саморегулируемых организаций для распределения между структурными подразделениями различных вопросов публично-правового регулирования) и содержательного (охватывает права и обязанности саморегулируемых организаций в публично-правовой сфере).

Ключевые слова: административно-правовой статус, саморегулируемые организации, саморегулирование, административно-правовое регулирование, публично-правовое регулирование.

ON THE QUESTION OF THE CONCEPT OF SELF-REGULATING ORGANIZATIONS AND THE CONTENT OF THEIR ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS

Abstract: the relevance of the article is determined by the isolation of self-regulating organizations in the system of non-profit organizations, which is associated with the presence of legally defined public authorities in relation to their members. The purpose of the article is to analyze the content of the concept of “self-regulating organizations”, identify the shortcomings of its legislative regulation, formulate proposals for its clarification and study approaches to the structure of the administrative and legal status of legal entities to specify

its content in relation to self-regulating organizations. The goal was achieved through the use of general scientific methodology (analysis, synthesis, system-structural method, dialectical method) and formal legal method. As a result of the research, the author formulated the most accurately reflecting the specifics of self-regulating organizations the variant of defining their concept and concluded that it is sufficient to allocate three components in the administrative and legal status of self-regulating organizations: external organizational (shows the degree and methods of influence of executive authorities on the creation and functioning of self-regulating organizations), intra-organizational (determines the internal structuring of self-regulatory organizations for the distribution of various issues of public law regulation between structural divisions) and substantive (covers the rights and obligations of self-regulatory organizations in the public law sphere).

Keywords: *administrative and legal status, self-regulating organizations, self-regulation, administrative and legal regulation, public legal regulation.*

Саморегулирование является относительно новым для российской правовой системы институтом, который нашел окончательное оформление с вступлением в силу Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (в ред. от 11 июня 2021 г.) [1]. До принятия данного Закона государством проводилась активная политика, связанная с поиском эффективных инструментов воздействия на экономические отношения. Становление в России экономики рыночного типа должно было сопровождаться изменением степени и форм участия государства в упорядочении хозяйственных процессов. Для этого прежние методы руководства административно-командного типа уже не могли быть эффективными. К тому же с появлением экономических субъектов, не состоящих в государственном секторе, прямое государственно-управленческое воздействие на них стало невозможным с учетом конституционно декларируемой свободы экономической деятельности (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ [2]).

Тем не менее государство не могло и не может самоустраниться от участия в регулировании хозяйственных процессов, создавая правила, благоприятствующие повышению предпринимательской активности, заинтересованности бизнеса в соблюдении законности и экономической дисциплины и необходимые для поступательного развития экономики. Свобода экономической деятельности не может быть абсолютной; она заканчивается там, где начинаются права и законные интересы других участников общественных отношений, публично-властных субъектов. Для обеспечения баланса публичных и частных интересов государство в лице уполномоченных органов исполнительной власти осуществляет различные меры и процедуры упорядочивающего воздействия на участников рынка (контроль и надзор, лицензирование, государственная регистрация, техниче-

ское регулирование, аккредитация). Однако расширение непрямого государственного вмешательства в экономические отношения таит в себе угрозу создания административных барьеров для хозяйствующих субъектов. Собственно, их фактическое наличие утверждается на уровне как бизнеса, так и органов государственной власти, вынужденных искать пути трансформации воздействия на участников рыночных отношений. Одним из направлений такой трансформации должно стать развитие саморегулирования [3, с. 18–19].

Проводимая с начала XXI в. административная реформа поставила задачу устранить избыточность государственного регулирования, ограничить воздействие государства на хозяйственную деятельность экономических субъектов и развивать систему саморегулируемых организаций в экономической области [4]. В конкретизированном виде эта идея нашла отражение в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах [5], которая стала стратегической основой для подготовки законопроектов, обеспечивающих передачу саморегулируемым организациям отдельных государственных функций и формирование эффективной системы саморегулирования в области экономики.

Сложившаяся к настоящему времени система отношений в сфере саморегулирования вызывает споры в юридической науке относительно сущности данного явления. А.Н. Жеребцов утверждает, что субъекты предпринимательства и их профессиональные объединения, осуществляя саморегулирование, являются субъектами государственного регулирования возникающих в области экономики социальных связей и контроля над их состоянием на основе установленных ими правил и стандартов [6, с. 76]. Иные суждения базируются на обосновании параллелизма государственного регулирования и саморегулирования: в системе механизма правового регулирования последнее является составной частью данного механизма, отражая потребность хозяйствующих субъектов в правовом регулировании, альтернативном государственному, и выступая в качестве связующего звена между бизнесом и властью. При этом саморегулирование предполагает генерирование, модификацию и адаптацию объектами регулирования легальных (не противоречащих установленным государством) правил, определяющих контуры их социально значимой деятельности, с установлением возможности объектов регулирования упорядочивать функционирование регулирующего субъекта [7, с. 41].

Несмотря на декларируемую государством передачу саморегулируемым организациям государственных функций, вряд ли можно считать осуществляемое ими регулирование государственным.

Последнее выступает атрибутивным признаком государственной власти. Неоправданное расширение системы субъектов, уполномоченных осуществлять государственное регулирование, означает размывание границ государственной власти, что противоречит ее конституционному пониманию как триединства составляющих ее ветвей. Одновременно нельзя сказать о саморегулировании как о явлении, параллельном государственному регулированию. Передача саморегулируемым организациям отдельных государственных функций означает возникновение качественно нового механизма воздействия на субъектов экономической деятельности, осуществляемого через промежуточное звено [8, с. 32] между ними и государством. Такое воздействие, не будучи государственным, тем не менее означает формирование обязательных правил для субъектов саморегулирования, что характеризует его как отдельную форму публично-правового (или, по терминологии отдельных авторов, квазипублично [9, с. 28–29]) регулирования.

В Концепции совершенствования механизмов саморегулирования [10] отмечается ряд преимуществ подобного способа упорядочения социальных связей. Часть из них имеют административно-правовое значение, отражая публично-управленческое содержание саморегулирования, поскольку оно:

1) способствует формированию избыточных механизмов стандартизации профессиональной и предпринимательской деятельности и ее результатов с возможностью подбора и реализации максимально адаптированных к особенностям определенных отраслей экономики форм регулирования;

2) обеспечивает организацию более предметного и оперативного контроля по сравнению с контролем субъектов государственного управления в сфере функционирования саморегулируемых организаций;

3) обуславливает совершенствование механизма разрешения жалоб заинтересованных субъектов. Административно-правовое содержание данного преимущества связано с тем, что саморегулируемая организация при рассмотрении жалобы выступает не как субъект частного права, а как наделенное публично-управленческими полномочиями по отношению к своим членам лицо, которое уполномочено применять к ним меры принудительного характера.

Одновременно следует отметить нечеткость законодательной дефиниции данных организаций, поскольку в ней не отражены их существенные признаки, способствующие их обособлению в системе некоммерческих организаций. В ней указано, что они учреж-

даются в законодательно определенных целях, однако содержание Федерального закона «О саморегулируемых организациях» каких-либо конкретных целей создания рассматриваемых организаций не показывает. В то же время именно цели деятельности и являются тем признаком, который отграничивает их от иных некоммерческих организаций, поскольку другие признаки (наличие членства; объединение в своем составе субъектов экономической деятельности по признаку общности профессиональной деятельности или отрасли народного хозяйства, в которой они действуют) специфику саморегулируемых организаций не отражают.

Цели деятельности можно вывести из легального определения понятия саморегулирования. Это разработка и внедрение на началах инициативы и самостоятельности правил и стандартов профессиональной и предпринимательской деятельности в тех или иных отраслях хозяйствования с внутренним контролем соблюдения их требований членами саморегулируемой организации.

С учетом данных целей можно предложить законодателю конкретизировать дефиницию саморегулируемых организаций следующим образом: «...это основанные на членстве некоммерческие организации, созданные в целях разработки и установления стандартов и правил деятельности являющихся их членами субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров (работ, услуг) или рынка произведенных товаров (работ, услуг) либо субъектов профессиональной деятельности определенного вида, а также контроля за соблюдением ими требований указанных стандартов и правил».

В научной литературе представлена идея отразить в легальном определении понятия саморегулируемой организации наличие у нее публичных полномочий [11, с. 128]. Публичный характер возникающих в процессе ее функционирования отношений несомненен. Однако, во-первых, обновленная Конституция РФ ограничивает содержание термина «публичная власть», связывая его с деятельностью государственных и муниципальных органов. С этой точки зрения применение законодателем данного понятия или производных от него терминов к каким-либо иным субъектам не выглядит оправданным. Во-вторых, отраженное в законодательстве содержание деятельности саморегулируемых организаций показывает наличие у нее полномочий по применению мер властного воздействия на ее членов. Легально называть эти полномочия публичными представляется излишним ввиду очевидности отсутствия у них частногоправового содержания.

Вышеизложенные вопросы дефинитивного характера имеют значение для характеристики административно-правового статуса саморегулируемых организаций. В научной литературе имеется множество работ, затрагивающих структуру административно-правового статуса различных юридических лиц. Н.Н. Ковалёва, рассматривая административно-правовой статус предприятий как комплекс блоков, выделяет в его структуре следующие элементы: 1) целевой блок; 2) административная правосубъектность (административная правоспособность, административная дееспособность, компетенция); 3) внешнеорганизационный блок; 4) внутриорганизационный блок; 5) административно-правовые гарантии прав [12, с. 9].

По версии Ю.В. Соболевой, предметом исследования которой является административно-правовой статус негосударственных организаций, в структуру последнего входят: целевая составляющая административно-правового статуса; организационная составляющая (способы их создания); содержательная составляющая (права, гарантии их реализации, обязанности); охранительная составляющая (применяемые к ним административно-принудительные меры) [13, с. 18].

В целом, если сопоставить разные позиции по этому вопросу, выделение ряда элементов административно-правового статуса организаций представляется излишним. Так, целевой блок, показывая цели и задачи деятельности организаций, характеризует и организационный, и содержательный компонент их функционирования. Целями определяются как особенности организации, так и права и обязанности юридических лиц. О компетенции тоже вряд ли можно вести речь, поскольку данный термин употребляется для закрепления правового статуса государственных и муниципальных органов, а также структур, осуществляющих внутриорганизационное управление. Например, в Федеральном законе «О саморегулируемых организациях» предусмотрена компетенция органов управления саморегулируемой организации, но отсутствует ее собственная компетенция: установлены лишь функции, права и обязанности саморегулируемой организации.

Достаточно спорным выглядит выделение охранительной составляющей, поскольку применение к организациям при наличии предусмотренных в законе оснований мер административного принуждения означает возникновение у них обязанности претерпевать негативные последствия соответствующих мер, что относимо и к содержательной составляющей. Если выделять внешнеорганизационный блок административно-правового статуса, то применение мер административного принуждения может быть включено и в него как одно из направле-

ний властно-организующего воздействия государственных органов на организации.

Интересным представляется выделение внутриорганизационного элемента административно-правового статуса организаций. Как правило, сами по себе внутриорганизационные отношения внутри аппарата управления юридического лица для административно-правового регулирования безынтересны ввиду частноправового характера возникающих социальных связей. Внутриаппаратная деятельность охватывается нормами административного права только тогда, когда определяются структура, штаты государственных органов и порядок внутреннего руководства их деятельностью. Вместе с тем содержание Федерального закона «О саморегулируемых организациях» показывает выход законодателя за пределы частноправового регулирования в вопросах структурирования аппарата управления данных организаций. Оно подчинено решению вопросов не только частноправового, но и публично-правового значения. Так, общее собрание членов саморегулируемой организации утверждает имеющие публично-правовое содержание меры дисциплинарного воздействия, основания и порядок их назначения, рассмотрения дел о нарушении членами саморегулируемой организации правил и стандартов саморегулируемой организации. В полномочия постоянно действующего коллегиального органа управления саморегулируемой организации входит утверждение этих правил и стандартов и т.д.

На основе изложенного можно прийти к мысли о достаточности выделения в административно-правовом статусе саморегулируемых организаций трех компонентов: внешнеорганизационного, внутриорганизационного и содержательного. Первый показывает степень и способы воздействия органов исполнительной власти на создание и функционирование саморегулируемых организаций (публично-правовые условия и требования к созданию, государственная регистрация, осуществление государственного контроля и надзора, применение мер административного принуждения, в том числе административной ответственности). Второй обуславливает внутреннее структурирование саморегулируемых организаций для распределения между структурными подразделениями различных вопросов публично-правового регулирования. Последний охватывает права и обязанности саморегулируемых организаций в публично-правовой сфере, реализуемые в правоотношениях двух типов (между саморегулируемыми организациями и органами исполнительной власти; между саморегулируемыми организациями и их членами по поводу соблюдения установленных ими правил и стандартов деятельности).

Список литературы:

1. О саморегулируемых организациях : федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 49, ст. 6076; 2021. – № 24, ч. 1, ст. 4188.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.
3. Асадов, А.М. Косвенные (опосредованные) административно-правовые отношения в сфере экономики и финансов : дис. ... д-ра юрид. наук / А.М. Асадов. – Челябинск, 2014. – 369 с.
4. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах : указ Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 30, ст. 3046.
5. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 46, ст. 4720; 2009. – № 12, ст. 1429.
6. Жеребцов, А.Н. Сущность саморегулирования как специфической функции государственного управления в предпринимательской сфере / А.Н. Жеребцов // Общество и право. – 2020. – № 3 (73). – С. 74–78.
7. Комаров, С.А. Понятие и правовая природа саморегулируемых организаций в Российской Федерации: сущность и содержание / С.А. Комаров, С.Ю. Панин // Norwegian Journal of Development of the International Science. – 2018. – № 20. – С. 38–42.
8. Салин, П.Б. Становление и развитие института саморегулируемой организации в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук / П.Б. Салин. – СПб., 2009. – 182 с.
9. Лакаев, О.А. Правовая политика в сфере организации публичного управления на территориях опережающего социально-экономического развития / О.А. Лакаев // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 1. – С. 23–31.
10. О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования : распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 2, ч. 2, ст. 458.
11. Макеева, И.А. Административно-правовой статус СРО как субъектов публичных правоотношений / И.А. Макеева // Аграрное и земельное право. – 2021. – № 7 (199). – С. 125–129.
12. Ковалёва, Н.Н. Административно-правовой статус предприятий : дис. ... канд. юрид. наук / Н.Н. Ковалёва. – Саратов, 2001. – 199 с.
13. Соболева, Ю.В. Административно-правовой статус негосударственных организаций : дис. ... д-ра юрид. наук / Ю.В. Соболева. – Саратов, 2018. – 434 с.

А. Д. Шкунов,
младший научный сотрудник
Центра экспертного сопровождения
законодательных инициатив
Ярославского государственного
университета им. П. Г. Демидова

A. D. Shkunov,
Junior Researcher of Center for Expert
Support of Legislative Initiatives
of the Yaroslavl State University
named after P. G. Demidov
a.shkunov@dshp.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-229-236

ПРИЗНАКИ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИЕ ПОВТОРНОСТЬ СОВЕРШЕНИЯ ЛИЦОМ ДЕЯНИЯ, КАК СРЕДСТВО ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Аннотация: в статье анализируются признаки административной преюдиции и специального рецидива с точки зрения теории дифференциации ответственности и законодательной техники применительно к преступлениям в сфере экономической деятельности. В качестве центрального звена дифференциации ответственности были взяты признаки субъекта преступления. Цель исследования состоит в научной оценке норм о преступлениях в сфере экономической деятельности с точки зрения дифференциации ответственности по признакам субъекта преступления. Исследование основывается на диалектическом методе познания, общенаучных и специальных методах анализа и синтеза, индукции и дедукции, на системном и сравнительном подходах к рассмотрению объекта, формально-логическом, социологическом, историческом методах, на приемах теоретического моделирования, опроса, юридической интерпретации. В статье обосновывается тезис, в соответствии с которым законодательно необходимо в большей степени использовать признаки субъекта преступления в дифференциации ответственности в гл. 22 УК РФ. Впервые анализируется Постановление Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2021 г. № 11-П, и в этом контексте рассматривается вопрос об использовании признака специального рецидива как средства криминализации преступлений в сфере экономической деятельности.

Ключевые слова: административная преюдиция, специальный рецидив, межотраслевая дифференциация ответственности, признаки субъекта преступления, экономическая деятельность.

FEATURES CHARACTERIZING THE REPEATANCE OF THE PERSON'S COMMITMENT AS A MEANS OF DIFFERENTIATION OF RESPONSIBILITY FOR CRIMES IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITIES

Abstract: the article analyzes the features of administrative prejudice and special relapse from the point of view of the theory of differentiation of responsibility and legislative technique in relation to crimes in the sphere of economic activity. The features of the subject of the crime were taken as the central link in the differentiation of responsibility. The purpose of the study is to scientifically assess the norms of crimes in the sphere of economic activity

from the point of view of differentiation of responsibility according to the characteristics of the subject of the crime. The research is based on the dialectical method of cognition, general scientific and special methods of analysis and synthesis, induction and deduction, on systemic and comparative approaches to the consideration of an object, formal-logical, sociological, historical methods, on the techniques of theoretical modeling, polling, legal interpretation. The article substantiates the thesis, according to which the legislator needs to use to a greater extent the features of the subject of a crime in differentiating responsibility in Chapter 22 of the Criminal Code of the Russian Federation. For the first time, the Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 08.04.2021 No. 11-P is analyzed and in this context the issue of using the feature of a special relapse and as a means of criminalizing crimes in the field of economic activity is considered.

Keywords: *administrative prejudice, special relapse, intersectoral differentiation of responsibility, features of the subject of a crime, economic activity.*

В рамках настоящей статьи мы исследуем влияние признаков субъекта преступления как средства межотраслевой дифференциации ответственности и дифференциации уголовной ответственности. И начнем с межотраслевой дифференциации ответственности, под которой понимается деятельность по делению юридической ответственности, в частности административной и уголовной. Законодатель при отграничении преступлений от административных правонарушений использует различные объективные и субъективные признаки, называемые в теории криминообразующими. В настоящий момент не вызывает вопросов тот факт, что признак административной преюдиции используется законодателем в качестве средства межотраслевой дифференциации ответственности. Рассматриваемый признак является криминообразующим. Само по себе название «административная преюдиция» говорит о ее межотраслевом характере.

Под административной преюдицией понимается привлечение лица к уголовной ответственности при условии, если деяние совершено в течение определенного времени после привлечения к административной ответственности за аналогичное или тождественное правонарушение. Опять же вопрос необходимости использования административной преюдиции в уголовном праве неоднозначен и спорен. Основные аргументы против использования кроются в следующем.

Во-первых, наличие административной преюдиции в нормах уголовного закона нарушает конституционный принцип, согласно которому никто не может быть повторно осужден за одно и то же правонарушение (ст. 50 Конституции РФ) [1, с. 71]. Во-вторых, между преступлениями и проступками не количественное, а качественное различие. Поэтому количество проступков не способно перерасти в качественное преступление («сто кошек не могут образовать одного тигра») [2, с. 6]. В-третьих, повторность проступка не в состоянии

превратить его в качественно новое явление, которое требует уже не административно-правового, а другого, более строгого, регулирования; иное противоречило бы органическому принципу нашей правовой системы, согласно которому разграничение различных правонарушений производится по предмету регулирования, а не по его субъекту; повторность не может изменить внутреннюю сущность проступка как события объективной действительности, а следовательно, не может изменить и предмет правового регулирования [3, с. 11]. В-четвертых, преступление с административной преюдицией составляют несколько самостоятельных, окончательно исполненных административных правонарушений, не связанных между собой умыслом лица. Умысел на каждое правонарушение возникает отдельно и реализуется полностью, окончательно. Таким образом, преступление с административной преюдицией не обладает признаками сложного единичного преступления и не может быть им признано [4, с. 69]. В юридической литературе приводятся и иные заслуживающие внимания аргументы против использования административной преюдиции в уголовном праве.

В качестве контраргументов указываются не менее веские и даже более убедительные, по нашему мнению, суждения. Включение в уголовный закон административной преюдиции не противоречит принципу справедливости, более того, неучет предшествующего применения к субъекту административного наказания в ряде случаев нарушал бы требования справедливости, равно как и иные фундаментальные императивы уголовного права [5, с. 323]. Преступления, признаком которых является административная преюдиция, образованы не из нескольких актов поведения. Иными словами, это несложные единичные преступления. В данном случае административная преюдиция выступает признаком не объективной стороны, а субъекта преступления и означает, что этот субъект ранее совершил аналогичное или тождественное правонарушение, за что был привлечен к административной ответственности [6, с. 238]. Административная преюдиция несет в себе значительный потенциал как средство предупреждения преступлений.

Для нас важны следующие моменты: во-первых, административная преюдиция уже используется уголовным законодателем при конструировании составов преступлений; во-вторых, административная преюдиция – это характеристика субъекта правонарушения; в-третьих, административная преюдиция является средством проведения межотраслевой дифференциации ответственности.

Авторы, рассматривающие вопросы дифференциации ответственности, указывают, что внедрение в уголовный закон составов

с административной преюдицией делает более гибким переход от административной к уголовной ответственности в рассматриваемой сфере («перекидывает мостик» между ними), что в полной мере отвечает правилам межотраслевой дифференциации ответственности [7, с. 38].

Каким же образом административная преюдиция влияет на процесс межотраслевой дифференциации ответственности? Административная преюдиция – это в первую очередь характеристика личности правонарушителя. По общему правилу в момент совершения повторного административного правонарушения происходит тот самый резкий перепад в степени общественной опасности, общественная вредность трансформируется в общественную опасность за счет увеличения опасных свойств личности правонарушителя. Именно в данный момент (совершение повторного административного правонарушения) возникает основание (в ряде случаев) для межотраслевой дифференциации ответственности, и тогда деяние из административного правонарушения переводится в разряд преступных. В связи с этим, на наш взгляд, категория «административная преюдиция» положительным образом влияет на процесс межотраслевой дифференциации ответственности. Данное средство прозрачно и удобно для законодателя по той причине, что конструирование состава с административной преюдицией является наиболее простым с точки зрения законодательной техники.

Именно по указанным причинам мы выступаем за то, чтобы инструмент административной преюдиции глубже использовался законодателем при построении составов преступлений, в том числе в сфере экономической деятельности. На настоящий момент гл. 22 УК РФ предусматривает малое количество составов преступлений, которые построены с помощью признака административной преюдиции: ст. 171.4, 171.5, 180, ч. 1 ст. 191, ч. 1 ст. 193 УК РФ. Полагаем, что это не отвечает экономическим реалиям хотя бы по той причине, что административное законодательство предусматривает большое количество правонарушений в сфере экономической и предпринимательской деятельности. И некоторые из них, будучи повторенными субъектом, могут, по нашему мнению, влечь реакцию государства в виде уголовной ответственности. Это касается, в частности, ст. 170.2, 171.2, 178, 192 УК РФ.

Признак специального рецидива в отличие от признака административной преюдиции является средством дифференциации уже самой уголовной ответственности. Подобная дифференциация (внутриотраслевая) представляет собой градацию, разделение, рас-

слоение уголовной ответственности в уголовном законе, результатом чего становятся различные уголовно-правовые последствия [8, с. 19]. Под специальным рецидивом понимается совершение преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное или однородное преступление.

А.В. Иванчин указывает на то, что системное насыщение УК РФ признаком специального рецидива необходимо в целях углубления дифференциации уголовной ответственности [5, с. 16]. Построение квалифицированного или привилегированного состава оправдано в том случае, если учет повышенной опасности личности отражает существенный перепад в типовой степени общественной опасности акта поведения. Бесспорно, что признак специального рецидива отражает существенное увеличение опасности личности, а следовательно, может выступать основанием для конструирования квалифицированного состава преступления.

Отношение к признаку специального рецидива в науке и законодательстве неоднозначное. Например, Б.В. Волженкин считает, что, когда судимость предусмотрена в качестве квалифицирующего признака, лицо отвечает не только за содеянное в пределах санкции, установленной за деяние, но и, по сути дела, еще раз за прошлое преступление, чем нарушается принцип справедливости [9, с. 4]. Законодатель же сначала ввел понятие специального рецидива в УК РФ, потом в 2003 г. отказался от такой категории и в 2012 г. вновь стал учитывать специальный рецидив в качестве квалифицирующего обстоятельства. В литературе отмечается, что институту рецидива отводится особая функциональная роль, заключающаяся в обеспечении дифференциации уголовной ответственности лиц, вновь совершающих умышленные преступления после назначения наказания за предыдущее преступление [10, с. 48–66].

На сегодняшний день в качестве квалифицирующего обстоятельства специальный рецидив используется в ч. 5 ст. 131, ч. 5 ст. 132, ч. 6 ст. 134, ч. 5 ст. 135, ч. 2 ст. 204.2, ч. 2 ст. 291.2 УК РФ. В ст. 264.1 УК РФ признак судимости используется в качестве средства для конструирования специального состава преступления. Из этого следуют два момента: во-первых, уголовному праву хорошо известно такое средство дифференциации уголовной ответственности, как специальный рецидив; во-вторых, признак специального рецидива полностью отсутствует в преступлениях в сфере экономической деятельности. Второй момент для нас представляет научный интерес. По каким причинам законодатель столь неохотно использует признак специального рецидива в гл. 22 УК РФ? На наш взгляд, причина кроется

в общей нераспространенности признака специального рецидива в нормах Особенной части УК РФ. Для построения квалифицированного состава с признаком специального рецидива должны быть криминологические основания.

Вместе с тем, исходя из специфики преступлений в сфере экономической деятельности, как представляется, признак специального рецидива может быть представлен в гл. 22 УК РФ более весомо. Например, правоприменительная практика по делам о незаконной организации и проведении азартных игр (ст. 171.2 УК РФ) показывает, что преступники порой избегают уголовной ответственности (заведомо не раскрывают всех причастных лиц, одно лицо всю вину берет на себя и т.д.). Это дает возможность лицу вновь идти на совершение преступления, зная о том, что преступление относится к средней тяжести и суровой ответственности он подлежать не будет. По указанной причине, по нашему мнению, часть вторая должна выглядеть следующим образом: «Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные группой лиц по предварительному сговору или сопряженные с извлечением дохода в крупном размере, а равно совершенные лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренное настоящей статьей».

Считаем, что законодатель необоснованно отказался от признака специального рецидива в ст. 186 УК РФ. Ввиду однородности объекта посягательства в ст. 186 и 187 УК РФ в части вторые указанных статей резонно ввести такой квалифицирующий признак, как совершение преступления лицом, ранее судимым за преступление, предусмотренное ст. 186 или ст. 187 УК РФ.

Наконец, особый интерес представляет вопрос об одновременном использовании административной преюдиции и специального рецидива преступлений. Здесь важно обратить внимание на два момента. Во-первых, признак специального рецидива используется законодателем не только в качестве средства дифференциации уголовной ответственности, но и в качестве признака криминализации, во-вторых, признаки административной преюдиции и специального рецидива сходным образом влияют на степень общественной опасности содеянного.

Примечательно, что законодатель развел признаки административной преюдиции и прошлой судимости (правда, в отличие от специального рецидива – судимости за неосторожное преступление) по разным частям статьи 264.1 УК РФ (сделано это Федеральным законом от 1 июля 2021 г. № 258-ФЗ «О внесении изменения в статью 264.1 Уголовного кодекса Российской Федерации»).

В рассматриваемом контексте необходимо обратить внимание на позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в Постановлении от 8 апреля 2021 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности статьи 116.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки Л. Ф. Саковой». Если вкратце, то основная позиция строится на том тезисе, что если норма сконструирована только с признаком административной преюдиции, без признака судимости, то это ведет к неоправданным различиям между пострадавшими от противоправных посягательств, ставит лиц, имеющих судимость, в привилегированное положение по отношению к лицам, подвергнутым административному наказанию.

Думается, что после выхода указанного постановления органа конституционного контроля признак специального рецидива в большей степени станет рассматриваться и как средство внешней дифференциации (межотраслевой), а не только как средство внутренней (уголовной) дифференциации ответственности. Нам такая общая идея с точки зрения теории дифференциации импонирует. Возникает закономерный вопрос: необходимо ли вносить изменения в нормы гл. 22 УК РФ (в ст. 171.4, 171.5 и 180, ч. 1 ст. 191, ч. 1 ст. 193), сконструированные с признаком административной преюдиции, путем введения признака специального рецидива? Считаем, что с учетом принятия Конституционным Судом РФ упомянутого постановления такие изменения, безусловно, нужны.

Список литературы:

1. Ямашева, Е.В. К вопросу о восстановлении института административной преюдиции в уголовном законе России / Е.В. Ямашева // Журнал российского права. – 2009. – № 10. – С. 69–79.
2. Кузнецова, Н. Ф. Семь лет Уголовному кодексу Российской Федерации / Н.Ф. Кузнецова // Вестник Моск. ун-та. Серия 11, Право. – 2003. – № 1. – С. 3–19.
3. Ковалёв, М.И. Преступление и проступок / М.И. Ковалёв // Проблемы совершенствования законодательства по укреплению правопорядка и усилению борьбы с правонарушениями : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1982. – С. 11–12.
4. Лопашенко, Н.А. Административной преюдиции в уголовном праве – нет! / Н.А. Лопашенко // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2011. – № 3 (23). – С. 64–71.
5. Иванчин, А.В. Концептуальные основы конструирования состава преступления : дис. ... д-ра юрид. наук / А.В. Иванчин. – Екатеринбург, 2015. – 462 с.
6. Палий, В.В. Административная преюдиция как условие привлечения к уголовной ответственности за розничную продажу несовершеннолетним

алкогольной продукции / В.В. Палий // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : матер. X Междунар. науч.-практ. конф. (24–25 января 2013 г.). – М., 2013. – С. 238–241.

7. Кругликов, Л.Л. Проблемы теории уголовного права : избранные статьи 2000–2009 годов / Л.Л. Кругликов. – Ярославль, 2010. – 591 с.

8. Кругликов, Л.Л. Экономические преступления (вопросы дифференциации и индивидуализации ответственности и наказания) / Л.Л. Кругликов, Н.О. Дулатбеков. – Ярославль, 2001. – 159 с.

9. Волженкин, Б.В. Принцип справедливости и проблемы множественности преступлений по УК РФ / Б.В. Волженкин // Законность. – 1998. – № 12. – С. 2–7.

10. Кругликов, Л.Л. Дифференциация ответственности в уголовном праве / Л.Л. Кругликов, А.В. Васильевский. – СПб., 2003. – 300 с.

Е. Г. Афонина,
*преподаватель кафедры
административного права
и административной деятельности
ОВД Орловского юридического
института МВД России
имени В. В. Лукьянова*

E. G. Afonina,
*Lecturer of the Department
of Administrative Law
and Administrative Activity of Internal
Affairs Bodies of Orel Law Institute
of the Ministry of the Interior of Russia
named after V. V. Lukyanov*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-237-242

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАК ИНСТРУМЕНТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ДЕТСКОГО ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ТРАВМАТИЗМА

Аннотация: статья посвящена изучению некоторых проблем в деятельности по предупреждению детского дорожно-транспортного травматизма. Эффективным инструментом являются долгосрочные программы, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения, в которых закреплены мероприятия, ответственные государственные органы и организации, способы, силы и средства, необходимые для совершенствования данной сферы, например Стратегия безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы, утвержденная Распоряжением Правительства РФ. Особое внимание уделяется анализу элементов структуры административной ответственности за правонарушения в области дорожного движения с участием детей, предлагаются пути законодательного совершенствования нормативных правовых актов, регламентирующих эти общественные отношения. Автор обосновывает необходимость учитывать повторность совершения административного правонарушения, квалифицируемого по ч. 3 ст. 12.23 КоАП РФ.

Ключевые слова: административная ответственность, детский дорожно-транспортный травматизм, безопасность, дорожно-транспортное происшествие, профилактика, детское удерживающее устройство.

IMPROVING THE INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A TOOL FOR THE PREVENTION OF CHILD ROAD TRAFFIC INJURIES

Abstract: the article is devoted to the study of some problems in the prevention of child traffic injuries. An effective tool is long-term programs aimed at ensuring road safety, which contain measures, responsible state bodies and organizations, ways, forces and means necessary to improve this area, for example, the Road Safety Strategy in the Russian Federation for 2018–2024, approved by order of the Government of the Russian Federation. Particular attention is paid to the analysis of the elements of the structure of administrative responsibility for traffic offences involving children, and ways are proposed to legislative improve the regulatory legal acts governing these public relations. The author justifies

the need to take into account the repetition of an administrative offense qualified under Part 3 of Article 12.23 of the Administrative Code of the Russian Federation.

Keywords: *administrative responsibility, child traffic injuries, safety, traffic accident, prevention, child restraint.*

Период с 2018 по 2027 г. объявлен Десятилетием детства [1]. В связи с этим было принято Распоряжение Правительства РФ от 23 января 2021 г. № 122-р [2], которым утвержден план мероприятий для реализации в рамках Десятилетия детства, а именно предусмотрены мероприятия по здоровьесбережению, обеспечению благополучия семей с детьми, всестороннему развитию, обучению и воспитанию детей, развитию необходимой инфраструктуры, защите детей, оставшихся без попечения родителей, улучшению качества жизни детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-инвалидов. При этом в документе не упоминаются мероприятия, направленные на обеспечение безопасности детей на дорогах.

Детский дорожно-транспортный травматизм – это сложная, разноплановая и актуальная проблема. На протяжении десятков лет представители власти находятся в состоянии борьбы за жизнь и здоровье детей, используя при этом различные способы и меры воздействия. Эффективным инструментом являются долгосрочные программы, направленные на обеспечение безопасности дорожного движения, в которых закреплены мероприятия, ответственные органы и организации, способы, силы и средства, необходимые для совершенствования данной сферы.

Так, принятие Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы [3] призвано обеспечить устойчивое социально-экономическое и демографическое развитие страны. Динамику числа ДТП можно разделить на периоды: 2000–2007 гг. – существенный рост, 2007–2010 гг. – существенный спад, 2010–2014 гг. – плато, 2014–2017 гг. – существенный спад, 2017–2019 гг. – плато, 2019–2020 гг. – существенный спад. Несмотря на то что в настоящее время общий уровень аварийности по сравнению с 2010 г. заметно снизился, показатели аварийности с участием детей значительно выросли [4].

Одним из главных направлений Стратегии названо повышение защищенности от ДТП и их последствий. Ребенок в силу психолого-возрастных и физиологических особенностей часто не может своевременно и правильно оценить обстановку на дороге, при этом детям свойственны гиперболизация, когда представляется, что транспортное средство может сразу остановиться, и повторение действий взрослых.

Необходимо отметить, что дети часто нарушают правила дорожного движения, однако взрослые и сами подвергают опасности жизнь и здоровье детей. Об этом говорит и статистика. Например, в Орловской области всего за восемь месяцев 2021 г. выявлено 557 случаев перевозки детей без детского удерживающего устройства, виновные родители были привлечены к административной ответственности по ч. 3 ст. 12.23 КоАП РФ [5]. За то же нарушение в Ставропольском крае к административной ответственности привлечены 1043 водителя [4]. При этом в российском законодательстве за такого рода административное правонарушение предусмотрен только административный штраф в размере трех тысяч рублей. В Бельгии водитель может быть привлечен к административной ответственности в виде лишения права на управление транспортным средством на срок три месяца и лишения свободы на срок от 1 до 30 дней, штраф достигает 50 евро. В Венгрии штраф за нарушение правил перевозки детей составляет 127 евро, в Греции – 350 евро, в Дании – 269 евро, в Швеции – 245 евро [6].

В Германии за перевозку одного ребенка, безопасность которого должным образом не обеспечена, взимается штраф в размере 40 евро и водителю начисляется один штрафной балл по балльной системе оценки нарушений правил дорожного движения. За нарушение правил перевозки нескольких детей сумма штрафа увеличивается на 50 евро [7].

Административная ответственность за перевозку детей без необходимых средств защиты установлена и в других государствах. Например, в США может учитываться повторность допущенного нарушения. В штате Калифорния первый факт нарушения наказывается штрафом в размере 20 долларов и начислением штрафных баллов по балльной системе оценки нарушений правил дорожного движения, за повторное нарушение оштрафуют на 50 долларов. Кроме того, суд может не только принять решение о применении к водителю штрафа, но и обязать его посещать семинары о правилах использования детского удерживающего устройства [8].

В ряде стран (например, в Великобритании, Германии) установлена ответственность не только за отсутствие детского удерживающего устройства при перевозке детей, но и за нарушения по их использованию [9]. В Германии установка детского удерживающего устройства на переднем сиденье автомобиля без отключения подушек безопасности влечет ответственность водителя в виде штрафа в размере 25 евро [10].

В России не учитывается повторность данного нарушения, а также не предусмотрена административная ответственность за неправильное использование детского удерживающего устройства, что, как доказали краш-тесты, является смертельным для ребенка-пассажира. В связи с этим предлагается дополнить ч. 3 ст. 12.23 КоАП РФ подпунктом 3.1 и изложить его в следующей редакции: «Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 3 настоящей статьи, влечет наложение административного штрафа на водителя в размере шести тысяч рублей; на должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – двухсот тысяч рублей».

Наряду с нарушениями правил перевозки детей участились случаи, когда родители передают право управления своим автомобилем несовершеннолетним или, что еще опаснее, сажают их на колени и разрешают вращать руль, тем самым подвергая жизнь и здоровье ребенка серьезной опасности. Такие случаи сложно выявить инспекторам, которые несут службу непосредственно на дорогах, а также с помощью фото- и видеофиксации, учитывая, что в рамках реформы МВД России число должностных лиц, несущих службу непосредственно на дороге, серьезно снижено. Сейчас в КоАП РФ предусмотрена административная ответственность по ч. 3 ст. 12.7 за допуск к управлению транспортным средством лица, не имеющего права управления транспортным средством. Согласно санкции, предусмотренной указанной статьей, наказанием за передачу управления автомобилем является административный штраф в размере тридцати тысяч рублей. Следует отметить, что число подобных нарушений закона увеличивается, растет и количество аварий, спровоцированных несовершеннолетними водителями. Так, в Чебоксарах за рулем внедорожника находился несовершеннолетний, а родители снимали происходящее на видео и комментировали, хвалили ребенка за его умелое вождение. При этом родителя привлекли к административной ответственности по ч. 3 ст. 12.23 КоАП РФ «Нарушение требований к перевозке детей, установленных Правилами дорожного движения», т.к. ребенок находился в машине без детского удерживающего устройства. Виновной назначили административное наказание в виде административного штрафа в размере трех тысяч рублей [11].

Безусловно, автомобиль является источником повышенной опасности. Родители, которые передают право управления транспортным средством несовершеннолетнему, подвергают риску в первую очередь жизнь и здоровье собственного ребенка, а также других участников дорожного движения. На наш взгляд, существующие размеры админи-

стративных штрафов за указанное административное правонарушение необходимо увеличить. При этом эффективность будет достигнута путем проведения дополнительного комплекса межведомственных мероприятий, направленных на совершенствование профилактической работы с обучающимися, педагогами и родителями (проведение лекций, бесед, собраний, посвященных теме безопасности детей на дорогах в качестве участников дорожного движения). До настоящего времени не велся статистический учет рассмотренных нарушений, что, на наш взгляд, требует законодательного закрепления. Ввиду участвовавших случаев управления транспортным средством несовершеннолетними необходимо вести статистику и отслеживать в динамике количество данных фактов. Кроме того, в случае выявления факта перевозки ребенка за рулем автомобиля на коленях у водителя необходимо рассматривать вопрос о привлечении родителей к административной ответственности не только за перевозку ребенка без детского удерживающего устройства, но и по ч. 1 ст. 5.35 КоАП РФ «Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних». В рассматриваемых случаях неправомерного поведения взрослых видится безразличие к жизни и здоровью собственных детей, а это и есть ненадлежащее исполнение родительских обязанностей.

Следует заметить, что должностные лица, наделенные полномочиями в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, осуществляющие федеральный надзор и специальные разрешительные функции, не имеют права составлять протоколы об административных правонарушениях по ст. 5.35 КоАП РФ, т.к. объектом правонарушения являются права и интересы несовершеннолетних. Подобными полномочиями обладают сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних, участковые уполномоченные полиции. Это закреплено в Приказе МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 [12]. Участвовавшие случаи нарушений правил дорожного движения родителями, которые перевозят детей у себя на коленях за рулем, ставя под угрозу их жизнь и здоровье, дают право полагать, что необходимо расширить полномочия должностных лиц, несущих службу непосредственно на дороге. Совершенствование законодательства в данном случае позволит предупредить подобные случаи и привлечь к административной ответственности родителей. Это выражается в определенных формах и методах деятельности в области предупреждения детского дорожно-транспортного травматизма.

Список литературы:

1. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства : указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 23, ст. 3309.

2. Об утверждении плана основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года : распоряжение Правительства РФ от 23 января 2021 г. № 122-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 5, ст. 914.

3. Об утверждении Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 годы : распоряжение Правительства РФ от 8 января 2018 г. № 1-п // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 5, ст. 774.

4. Официальный сайт Госавтоинспекции. – URL: <http://stat.gibdd.ru/> (дата обращения: 28.09.2021).

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 1 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ч. 1, ст. 1; 2021. – № 27, ч. 1, ст. 5111.

6. Vorschriften zur Personenbeförderung. – URL: <https://www.bussgeldkatalog.net/strassenverkehrsordnung/21-stvo/> (дата обращения: 30.09.2021).

7. Bußgeldkatalog: Sicherheit im Straßenverkehr. – URL: <https://www.bussgeld-info.de/bussgeldkatalog-sicherheit/> (дата обращения: 30.09.2021).

8. Entwicklungen im Bereich Kindersitze. – URL: <https://www.bussgeldkatalog.net/strassenverkehrsordnung/21-stvo/> (дата обращения: 30.09.2021).

9. Neue Verstöße. – URL: <https://www.bussgeldkatalog.net/strassenverkehrsordnung/21-stvo/> (дата обращения: 30.09.2021).

10. Милешкина, Н. Д. Использование удерживающих устройств в автомобилях / Н. Д. Милешкина, Л. Ю. Полина, Л. В. Семибратова // Обзорная информация. – Вып. 20. – М. : НИЦ БДД МВД России, 2008. – 64 с.

11. Не грызи руль. Младенец за рулем внедорожника проехал по центру Чебоксар. – URL: <https://life.ru/p/1363081> (дата обращения: 18.09.2021).

12. О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание : приказ МВД России от 30 августа 2017 г. № 685 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.09.2021).

Е. А. Астахова,
*младший научный сотрудник
Саратовского филиала Института
государства и права РАН*

E. A. Astakhova,
*Junior researcher of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the RAS
orhideya-katerina@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-243-254

**КРУГЛЫЙ СТОЛ С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ
«ИСКУССТВЕННЫЙ ИНТЕЛЛЕКТ КАК КАТЕГОРИЯ
СОВРЕМЕННОЙ ОТРАСЛЕВОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ»,
19 ОКТЯБРЯ 2021 ГОДА: КРАТКИЙ ОБЗОР**

Аннотация: 19 октября 2021 г. Саратовским филиалом Института государства и права РАН был организован и проведен круглый стол с международным участием «Искусственный интеллект как категория современной отраслевой правовой политики». Мероприятие вызвало широкий интерес у научной общественности, в работе круглого стола приняли участие ведущие российские и зарубежные ученые профильных научных и образовательных организаций, государственных и профессиональных учреждений в области информационного права и информационной безопасности.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников по вопросам совершенствования отраслевой правовой политики, связанным с определением юридического статуса искусственного интеллекта, его сущности и нормативного регулирования.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, международная и региональная интеграция, информационно-правовая политика, гражданско-процессуальная политика, цифровизация, искусственный интеллект.

**ROUND TABLE WITH INTERNATIONAL PARTICIPATION
"ARTIFICIAL INTELLIGENCE AS A CATEGORY
OF MODERN INDUSTRIAL LEGAL POLICY",
OCTOBER 19, 2021: SHORT REVIEW**

Abstract: on October 19, 2021, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences organized and held a round table with international participation "Artificial Intelligence as a category of modern sectoral legal policy". The event aroused wide interest of the scientific community, the round table was attended by leading Russian and foreign scientists of specialized scientific and educational organizations, state and professional institutions in the field of information law and information security.

The article provides a brief overview of the speeches of the participants on the improvement of sectoral legal policy related to the definition of the legal status of artificial intelligence, its essence and regulatory regulation.

Keywords: *legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, international and regional integration, information and legal policy, civil procedure policy, digitalization, artificial intelligence.*

19 октября 2021 г. в Саратовском филиале Института государства и права РАН состоялся круглый стол с международным участием «**Искусственный интеллект как категория современной отраслевой правовой политики**». Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

В работе круглого стола приняли участие видные ученые, научные сотрудники, представители профессорско-преподавательского состава ведущих вузов России и зарубежных государств.

Заседание круглого стола открыл заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала ИГП РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса СГЮА доктор юридических наук, профессор **Сергей Фёдорович Афанасьев**. Приветствуя участников круглого стола, он в своем докладе отметил, что в настоящее время в странах, которые активно занимаются законодательным регулированием использования искусственного интеллекта, столкнулись с двумя основными проблемами. Первая из них касается восприятия искусственного интеллекта как объекта права, обладающего самостоятельным набором инновационных характеристик. В этом смысле данная проблема постепенно решается за счет официального внедрения в правовое поле юридических норм, посвященных точечному или комплексному регламентированию правоотношений с наличием искусственного интеллекта.

Более сложной является вторая проблема, в рамках которой предстоит понять, допустимо наделять подобный интеллект правосубъектностью или нет и, если допустимо, каковы границы реализации автономных действий новых цифровых технологий (того же искусственного интеллекта), а также какова суть ответственности за действия, совершенные или реализованные ими. Наиболее сложной соответствующая проблематика проявляет себя в правосудии по гражданским, уголовным и административным делам, поскольку речь идет о специальной процессуальной правоспособности, которой обладают только судьи, назначаемые на должность в порядке, строго установленном законом. В связи с чем обсуждению подлежит вопрос о том, может искусственный интеллект принимать участие в отправ-

лении правосудия как особой государственной функцией или же нет. (Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»).

Актуальность обозначенных проблем была поддержана другими участниками круглого стола и детализирована в их выступлениях.

С докладом на тему *«Развитие инновационных процессов в системе российской политико-правовой реальности»* выступила врио первого заместителя директора Института государства и права РАН (г. Москва) доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**. Она раскрыла суть разработанного Правительством РФ проекта стратегии поддержки венчурных и прямых инвестиций до 2030 года, который направлен на оздоровление инвестиционных процессов в стране. При этом одной из целей в нем ставится увеличение до 2024 г. организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от общего числа организаций в инновационных сферах. Основными задачами стратегии Правительством РФ названы: поддержка развития компаний с высоким потенциалом роста на ранних стадиях развития в инновационных сферах; диверсификация экономики и основание новых ниш за счет вложения инвестиций в новые компании; повышение общего уровня корпоративного управления, формирование систем стандартов и повышение профессионализма в частном бизнесе. Среди дальнейших перспектив развития инновационных процессов Елена Валерьевна выделила такие направления, как восстановление утраченного человеческого капитала (программа по созданию условий для возвращения выехавшего за границу научного и технического персонала организаций, занимающихся инновационной и конструкторской деятельностью). Кроме того, важной, по ее мнению, является разработка финансовых инструментов для государственной стимуляции инноваций в виде налоговых каникул, кредитных программ и т.п.

Представитель Республики Албания старший преподаватель кафедры судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности Юридического института Российского университета дружбы народов (г. Москва) кандидат юридических наук **Ильда Каса** в своем выступлении на тему *«Проблемы и перспективы применения искусственного интеллекта в международном коммерческом арбитраже»* выделила три вопроса: возможность замены человека-арбитра искусственным интеллектом и его правовое закрепление; исполнимость арбитражных решений, принимаемых искусственным

интеллектом; потенциал применения искусственного интеллекта в арбитраже.

Ильда Каса отметила, что формально ни один национальный закон об арбитраже прямо не запрещает назначение искусственного интеллекта в качестве арбитра, и рассказала о способах использования искусственного интеллекта в арбитраже на практике. Как пример она привела исследования зарубежных коллег по психологическим аспектам принятия решений. Эти исследования раскрывают определенные достоинства искусственного интеллекта в качестве арбитра, в числе которых беспристрастность и непредвзятость. Вместе с тем, с ее точки зрения, сами программисты не всегда могут контролировать и понимать, как развивается искусственный интеллект, поэтому законодатель должен быть очень осторожен и внимателен в процессе издания законов о применении искусственного интеллекта в рассмотрении споров в целом и в арбитраже в частности.

Ирина Викторовна Воронцова, профессор кафедры гражданского процессуального права Казанского филиала Российского государственного университета управления, доктор юридических наук, доцент, выступила с докладом *«Исполнение судебных актов с использованием информационных технологий в иностранных государствах»* (подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»). Ирина Викторовна обратила внимание на то, что процесс повышения эффективности применения информации при исполнении судебных актов как один из главных факторов развития исполнительного производства постиндустриального общества в различных государствах протекает по-разному. В таких странах, как Беларусь, Германия, Финляндия, США, Израиль, Российская Федерация, действует государственная система принудительного исполнения. Статус государственного служащего наделяет судебного пристава-исполнителя властными полномочиями, тем самым предоставляя ему быстрый доступ к закрытой информации, что не только упрощает взаимодействие представителей органов принудительного исполнения с другими государственными органами, но и повышает оперативность обеспечения принудительного исполнения, например, за счет сокращения сроков поиска и сбора информации о должнике.

Автор доклада сделала вывод о том, что информационные технологии при исполнении судебных актов за рубежом в большей или меньшей степени присутствуют на каждом этапе исполнения.

Исполнительное производство осуществляется на основе информационной системы взысканий. Ключевую роль в информационном обеспечении исполнительного производства играет автоматическая обработка данных. Автоматизация исполнительного процесса облегчает процедуру принудительного исполнения судебных актов, обеспечивая доступ к необходимым для принудительного исполнения данным в режиме реального времени.

Дмитрий Владимирович Лоренц, доцент кафедры гражданского права и процесса Балтийского федерального университета им. И. Канта (г. Калининград), кандидат юридических наук, доцент, в своем выступлении на тему *«Искусственный интеллект как лицо и предмет гражданских правоотношений»* рассказал о документах, опубликованных в рамках проекта «Робоправо». Среди них модельная конвенция о робототехнике и искусственном интеллекте, согласно которой роботы могут быть лицами в гражданском обороте или являться собственниками других роботов, если это установлено законодательством. Кроме того, имеется Закон «Гришина» о внесении изменений в ГК РФ в части наделения робота-агента правоспособностью (иметь имущество, отвечать по обязательствам). Д. В. Лоренц подробно остановился на концепциях сущности роботов: «робот как животное»; «робот как юридическое лицо»; «робот как человек»; «робот как электронное лицо (агент)».

Дмитрий Владимирович также осветил дискуссионный вопрос о возможности и последствиях создания искусственным интеллектом иных объектов гражданских прав. Подводя итог сказанному, автор сделал вывод о том, что природу искусственного интеллекта не следует выражать посредством категорий субъекта или объекта права. Искусственный интеллект должен быть сквозной цифровой технологией, которая обеспечивает возникновение, изменение и прекращение правоотношений между традиционными лицами в отношении объектов прав в новой реальности.

О вопросах правового и этического характера, связанных с развитием цифровых технологий, в частности искусственного интеллекта, рассказала **Ольга Владимировна Брянцева**, профессор кафедры информационного права и цифровых технологий СГЮА, кандидат физико-математических наук, доцент. В докладе *«Правовые и этические аспекты использования технологий искусственного интеллекта»*, подготовленном при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», она уделила вни-

мание проблеме цифрового неравенства и отметила, что практически все так называемые сквозные цифровые технологии нормативно не урегулированы, следовательно, требуется правовое регулирование, связанное как с ответственностью разработчика и заказчика за разработанный продукт перед обществом, так и с ответственностью между заказчиком и разработчиком. Еще одна проблема – это защита персональных данных, связанная с развитием технологий автоматического распознавания лиц, эмоций, других биометрических данных, а также с машинным обучением искусственного интеллекта. Вызывает вопрос и то, что при машинном обучении тренировочный этап не может охватить все, с чем система столкнется в реальном мире, что может привести к ошибкам. Системы на основе цифровых технологий создаются людьми, нельзя исключить их предвзятость и заинтересованность. При использовании любых цифровых технологий на первое место выходит вопрос безопасности.

Виктория Фёдоровна Борисова, доцент кафедры гражданского процесса СГЮА, кандидат юридических наук, доцент, в докладе *«Комплементарное использование искусственного интеллекта в гражданском процессе»* (подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов») описала основные направления внедрения искусственного интеллекта в деятельность по осуществлению правосудия либо в работу судебных представителей: это и так называемое предсказанное правосудие, и использование ботов-юристов для подготовки типовых исковых заявлений, консультирования клиентов по стандартным юридическим вопросам, и организация рассмотрения дел по существу путем анализа файлов, использования роботов и технологии блокчейн и другие направления. Виктория Фёдоровна отметила, что, несмотря на очевидный технологический прогресс, системы искусственного интеллекта пока не заняли прочной позиции в непосредственном рассмотрении судебных дел, поскольку на сегодняшний день остаются нерешенными проблемы защиты информации и информационной безопасности, отсутствия соответствующего программного обеспечения в государственных судебных органах, установленных границ использования искусственного интеллекта при разрешении судебных споров, нормативного регулирования применения высокотехнологичных сервисов для целей правосудия.

В своем выступлении *«Автоматизация правотворчества: возможности и ограничения искусственного интеллекта»* доцент

кафедры философии и социологии Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (г. Москва) кандидат философских наук **Максим Александрович Беляев** раскрыл преимущества и риски, связанные с цифровизацией нормотворческой деятельности. К основным достоинствам данного процесса он отнес разработку цифровых сервисов, позволяющих нескольким пользователям совместно конструировать текст нормативного правового акта в режиме реального времени, возможность разработки шаблонов документов, заполнение которых позволит избежать юридико-технических ошибок, обеспечение прослеживаемости всего жизненного цикла нормативного правового акта от правовой идеи до архивации текста, утратившего юридическую силу. Максим Александрович отметил, что в совокупности эти факторы приведут к сокращению сроков правотворческого процесса и повышению его прозрачности. Однако, по его мнению, существуют и значимые риски: во-первых, профессионализация подготовки актов делает проблематичным их всенародное обсуждение на этапе проектирования, во-вторых, для сложных регуляторных ситуаций требуются сложные онтологии, а они пока не разработаны, в-третьих, есть опасность отрыва предписаний технически более подготовленных контролирующих органов от законодательных актов, что в итоге может угрожать единству правопорядка. Данные проблемы еще ждут своего комплексного решения.

Алёна Валерьевна Кружалова, ассистент кафедры арбитражного процесса СГЮА, познакомила участников круглого стола с *роботизированным протоколом судебного заседания*. Она рассказала о возможностях использования арбитражными судами системы, которая не только преобразовывает устную речь в письменный текст, но и производит аудио- и видеозапись судебного заседания, а также обеспечивает онлайн-трансляцию судебного процесса. Речь идет о разработках систем «Нестор. Правосудие» и «Цезарь-Р» российской научно-исследовательской компанией «Центр речевых технологий». Новые технологии предоставляют секретарю судебного заседания возможность не только переводить аудиозапись в протокол судебного заседания, но и с помощью поиска по ключевым словам и активным меткам, которые могут быть поставлены судебным составом, в кратчайшие сроки находить интересующие суд объяснения сторон. Без однозначного ответа остается вопрос о том, сможет ли робот-стенографист быть единственным секретарем судебного заседания. По мнению Алёны Валерьевны, несмотря на множество плюсов использования данных систем, в полном объеме это невозможно, поскольку составление протокола роботом может быть осуществлено, если речь лица,

дающего объяснения по делу, четкая, без специфического акцента, в том числе громкая. Учитывая многонациональный состав жителей России, возможно возникновение ситуаций, когда программное обеспечение не способно заменить живого человека.

Оксана Леонидовна Солдаткина, доцент кафедры информационного права и цифровых технологий СГЮА, старший научный сотрудник Саратовского филиала ИГП РАН, кандидат юридических наук, представила доклад на тему *«Искусственный интеллект в мобильных приложениях, адаптированных для целей цифрового правосудия»* (подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»), в котором раскрыла вопросы использования систем искусственного интеллекта в мобильных приложениях, адаптированных для целей цифрового правосудия, и привела обзор указанных мобильных приложений, подчеркнув, что в настоящее время данные приложения носят вспомогательный характер.

Кроме того, в рамках доклада Оксана Леонидовна уделила внимание общим проблемам применения искусственного интеллекта в цифровизации судебной системы. В первую очередь в качестве таковых она отметила вероятность появления случайных и сознательных ошибок на всех этапах внедрения (включая разработку и предобработку данных для обучения) и применения искусственного интеллекта. По мнению автора доклада, сложности использования искусственного интеллекта в правосудии связаны с критической зависимостью от работы сетей электросвязей и глобальной сети, а также с отсутствием нормативного сопровождения.

С докладом *«Искусственный интеллект: проблемы защиты права и юридической ответственности»*, подготовленным при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов», выступил **Владимир Владимирович Нырк**ов, профессор кафедры теории государства и права СГЮА, кандидат юридических наук, доцент. Он отметил, что ускоряющийся процесс внедрения информационно-технологических новаций в механизм правового регулирования настоятельно требует уточнения и дополнения ряда концептуальных положений науки теории государства и права, в числе которых общие вопросы понимания технико-юридических норм и их роли в системе права, теоретического

осмысления правоотношений, осложненных использованием специального программного обеспечения и информационно-телекоммуникационных средств, теоретического видения специфики защиты права от рисков, связанных с применением электронно-информационных технологий не только в гражданском обороте, но и непосредственно в ходе реализации процессуальных правоотношений (например, в рамках электронного правосудия), включения в содержание и структуру метода правового регулирования дополнительных элементов технико-юридического характера ввиду цифровой трансформации общественных отношений, попадающих в сферу правовой регуляции. Владимир Владимирович подчеркнул, что отдельного внимания заслуживает проблема использования искусственного интеллекта для потребностей правового регулирования, что ставит вопрос о формировании в системе права особого механизма защиты от возможных рисков применения подобного программного обеспечения.

Младший научный сотрудник Института государства и права РАН (г. Москва) **Андрей Кириллович Дубень** выступил с докладом на тему «*Искусственный интеллект в контексте обеспечения информационной безопасности*». Рассматривая правовую природу искусственного интеллекта, докладчик обратил внимание, что в настоящее время отсутствует нормативное закрепление понятия «искусственный интеллект». Между тем в доктрине информационного права вышеуказанную категорию рассматривают как систему, которая обрабатывает заданный массив исходных данных и позволяет реализовать запрограммированные операции в стандартных ситуациях. При анализе информационной безопасности системы искусственного интеллекта принимают во внимание такие потенциально опасные для ее функционирования факторы, как разглашение конфиденциальных данных, передаваемых между участниками системы, манипуляции данными, поступающими на вход моделей, и др. Таким образом, искусственный интеллект является эффективным способом обработки и систематизации данных, который отражается в выводах при выявлении характерных черт и особенностей.

Резюмируя, автор отметил, что использование искусственного интеллекта повышает уровень распознавания новых вызовов и угроз в работе информационно-коммуникационных технологий. Однако на сегодня в полной мере не достигнут тот уровень безопасности, при котором можно полностью отказаться от участия человека в принятии решений в области информационной безопасности.

О влиянии цифровизации на принципы гражданского процессуального права рассказал **Дмитрий Александрович Плотников**, доцент

кафедры гражданского права и процесса Вятского государственного университета (г. Киров), кандидат юридических наук, в докладе *«Искусственный интеллект в системе гарантий реализации принципов гражданского процессуального права»*. Докладчик отметил, что понятие принципов гражданского процессуального права не нуждается в существенной корректировке, т.к. смена технологии не может выступать безусловным фактором изменения понятия и признаков отдельно взятого принципа. Однако, когда речь заходит о процессуальных гарантиях реализации принципов, здесь законодателю необходимо разработать механизм соблюдения процессуальных прав при традиционной и цифровой форме осуществления правосудия. Это возможно за счет закрепления одновременно за обеими сторонами права на выбор процедуры рассмотрения. Кроме того, внедрение цифровых технологий потребует решения вопроса об определении зоны ответственности суда и участников гражданского судопроизводства, юридических последствий за технические сбои. Решение обозначенных вопросов, по мнению Дмитрия Александровича, позволит повысить качество отправления правосудия по гражданским делам без ущерба для всех участников при цифровизации процессуальных отношений.

Зарубина Маргарита Николаевна, доцент кафедры гражданского процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия (г. Санкт-Петербург), представила доклад на тему *«Социальная и юридическая ответственность государства за использование искусственного интеллекта при осуществлении правосудия по гражданским и административным делам»* (подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»). Автор акцентировала внимание на том, что автоматизация судопроизводства посредством внедрения искусственного интеллекта ограничена рамками процессуальной формы, предполагающими контроль за осуществлением действий всех участников процесса. Вспомогательная миссия цифровых технологий в правосудии означает возложение ответственности на государство за судебные ошибки, причиненные сбоями в работе сквозных систем, приведшие к нарушению прав и законных интересов участвующих в деле лиц. Маргарита Николаевна подчеркнула, что использование искусственного интеллекта в любой сфере общественной жизни следует отнести к социальным рискам. Правосудие подвергается им наиболее показательно и остро. В связи

с этим важно установить на законодательном уровне этапы, на которых осуществляются судебные функции по использованию автоматизированного механизма, обязателен он для сторон или нет, имеет ли судья, рассматривающий дело, возможность выявить нарушения или сбой, а также самостоятельно и своевременно устранить отклонения. Указанные вопросы имеют первостепенное значение при определении степени добросовестности и пределов ответственности. Трудности вызывают также и новые иностранные термины (чат-боты, блокчейн, шифрование и др.), малоизвестные даже для многих судей. Подводя итог сказанному, Маргарита Николаевна отметила, что в правовом государстве справедливое судебное разбирательство может быть обеспечено любыми доступными и эффективными инструментами при условии сохранения гарантий восстановления оспоренного или нарушенного права на судебную защиту, в том числе посредством возмещения вреда пострадавшему лицу от использования судами искусственного интеллекта.

Преподаватель Московского экономического института (г. Москва) **Дмитрий Геннадьевич Ткаченко** в своем выступлении на тему «*Искусственный интеллект как субъект и объект правового регулирования*» рассказал о различных доктринальных концепциях для определения искусственного интеллекта в рамках субъект-объектных правоотношений: от традиционных представлений об искусственном интеллекте исключительно как об объекте права до инновационных, приравнивающих искусственный интеллект по правовому статусу к личности.

На фундаментальных изменениях в работе судов в условиях пандемии акцентировала внимание участников круглого стола **Надежда Александровна Калмазова**, доцент кафедры иностранных языков Российского университета дружбы народов (г. Москва), кандидат филологических наук, в своем докладе «*Efiling в юридической терминологии английского и русского языков*» (подготовлен при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16111 «Трансформация правового регулирования отношений, связанных с применением цифровых технологий в судебной системе и в системе исполнения судебных актов»). Надежда Александровна поделилась своим исследованием одного из базовых процессов и понятий судопроизводства – «подача документов в суд» (filing), в котором провела межъязыковой анализ данного термина в дистантных языках (русском и английском) и выявила структурную асимметрию английского и русского терминов. В двуязычных словарях термин filing переводится как электронная регистрация. Такой перевод не соответствует

тому значению, которое реализуется в юридическом дискурсе, поскольку при проведении текстуального анализа выявляется, что в него включаются такие компоненты, как «процесс подачи юридических документов в суд в электронном виде», «секретарь суда». В русском языке термин efilng не имеет словарно закрепленного репрезентативного варианта перевода. Идет процесс его ассимиляции. Частотным вариантом перевода привлеченного заимствованного термина efilng на русский язык является многокомпонентное терминологическое словосочетание «подать документы в суд в электронном виде». Его вариативность свидетельствует о том, что процесс заимствования термина efilng в русский язык не завершен.

Максим Александрович Зинковский, доцент кафедры гражданского права и процесса Юридического института Белгородского государственного национального исследовательского университета (г. Белгород), кандидат юридических наук, представил доклад *«Компьютерные программные приложения в гражданском обороте и экономике»*. В качестве примеров программных компьютерных приложений он привел классические программы – Microsoft Word, Microsoft Excel, «1С: Предприятие», отметив, что указанные и другие программные приложения являются интеллектуальной собственностью, успешно функционирующей в гражданском обороте и цифровой экономике России. В докладе Максим Александрович также выделил ряд признаков и критериев данных программ, особо подчеркнул, что цифровизация и искусственный интеллект должны обладать критериями консервативности, контроля со стороны властей (государственная политика), системой ограничений, взвешенным нормативным регулированием, сочетающим в себе аспект баланса государственных и частных интересов. Повсеместное введение элементов программных приложений и искусственного интеллекта может нанести непоправимый вред основам национальной безопасности России и отраслям экономики.

Итоги мероприятия подвел Сергей Фёдорович Афанасьев. Он поблагодарил всех участников за интересные доклады и отметил важность продолжения дискуссии для поиска сбалансированного варианта решения обозначенных в ходе круглого стола проблем.

М.А. Акимова,
кандидат юридических наук,
судья Двенадцатого арбитражного
апелляционного суда, доцент кафедры
международного права
Саратовской государственной
юридической академии

M. A. Akimova,
Candidate of Law, Judge of the Twelfth
Arbitration Appeal Court, Associate
Professor of the International Law
Department of the Saratov State
Law Academy

В.А. Леус,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры международного
права Саратовской государственной
юридической академии

V. A. Leus,
Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor
of the International Law Department
of the Saratov State Law Academy
Leus1983@mail.ru

Д.Е. Пономарёв,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры теории
государства и права
Уральского государственного
юридического университета

D. E. Ponomarev,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Theory of State
and Law of the Ural State Law
University

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-255-261

**Межрегиональный круглый стол
«СООТНОШЕНИЕ СИСТЕМАТИЧЕСКОГО
И КАЗУИСТИЧЕСКОГО ПОДХОДОВ
В РИМСКОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ»
11 марта 2021 года: краткий обзор**

Аннотация: 11 марта 2021 г. прошел Межрегиональный круглый стол «Соотношение систематического и казуистического подходов в римской юриспруденции», организованный Центром изучения римского права. В обзоре освещены выступления участников круглого стола. Цель проведения круглого стола – обсуждение доклада доктора юридических наук, профессора Д. В. Дождева.

Ключевые слова: римское право, римская юриспруденция, казус, система права.

**Interregional round table
“THE RATIO OF SYSTEMATIC AND CASUISTIC
APPROACHES IN ROMAN JURISPRUDENCE”
March 11, 2021: a brief overview**

Abstract: on March 11, 2021, the Interregional Round Table “The Ratio of Systematic and Casuistic Approaches in Roman Jurisprudence”, organized by the Center for the Study of Roman Law, was held. The review covers the speeches of the participants of the round table. The purpose of the round table: discussion of the report of Doctor of Law, Professor D. V. Dozhdev.

Keywords: roman law, roman jurisprudence, case-study, system of law.

30–31 октября 2020 г. прошла Международная конференция «Проблемы методологии в юридической науке: от римского права к современным правовым концепциям», объединившая юристов-теоретиков, цивилистов, философов не только из России (Москва, Санкт-Петербург, Саратов, Самара, Владимир, Волгоград), но и из зарубежных стран (Беларусь, Казахстан, Болгария, Польша). В условиях пандемии конференция прошла в смешанном режиме: участники из-за рубежа и из других городов России участвовали в ней дистанционно. Организаторами мероприятия выступили Саратовская государственная юридическая академия и Центр изучения римского права (<http://iusromanum.ru>). Обсуждение докладов происходило настолько оживленно, что было принято решение провести серию круглых столов с дискуссией по отдельным выступлениям участников конференции. 11 марта 2021 г. состоялся Межрегиональный круглый стол, посвященный основным положениям доклада профессора Д.В. Дождева «О соотношении систематического и казуистического подходов в римской юриспруденции».

После приветственных слов организаторов круглого стола выступила кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой теории государства и права юридического факультета СГУ им. Н.Г. Чернышевского **Н.В. Тюменева**, которая, отметив, что одной из центральных категорий римского права была справедливость в понимании *ars boni et aequi* (искусство добра и справедливости), задала вопрос о том, возможно ли рассматривать современное право в качестве *ars*, если сейчас из содержания права постепенно выхолащиваются моральные основания.

При ответе на этот вопрос **Д.В. Дождев** акцентировал внимание на том, что *ars juris* заключается не в том, чтобы найти факты, а в том, чтобы данные факты квалифицировать в правовых категориях (но отнюдь не на исключительно внутреннем представлении судьбы о справедливости). Кроме того, в идеале справедливость и наука не противопоставлены друг другу. Развивая свою мысль, Д.В. Дождев подчеркнул, что римские юристы – казуисты, при этом неудивительно, что из набора казусов может появиться система. Римская юриспруденция смогла индуктивно переработать целый ряд конкретных фактических обстоятельств в правовые научные определения и аксиомы.

Круглый стол продолжился вопросом доцента кафедры теории государства и права Уральского государственного юридического университета, кандидата юридических наук **Д.Е. Пономарёва**, который отметил, что обсуждаемый на круглом столе доклад профессора

Д.В. Дождева был посвящен опровержению устоявшегося представления о методологических принципах римской юриспруденции.

Согласно этому представлению, логико-мыслительной основой римской юриспруденции является казуистичность, т.е. рассмотрение и разрешение каждого казуса не путем его осмысления в рамках заранее выстроенной системы универсальных интеллектуальных построений (категорий, понятий, конструкций, принципов и т.п.), из которой дедуцируется решение частного случая, а путем создания всякий раз *ad hoc*-правила, применимого только к совокупности конкретных обстоятельств данного казуса, которое в своем генерализированном виде, будучи однажды сформулированным, дополняло уже существующий массив ранее созданных *ad hoc*-правил (*case law*). В таком представлении, мысль римских юристов сугубо прецедентна и в этом смысле тождественна мысли юристов системы общего права.

Как отметил Д.Е. Пономарёв, по мысли Д.В. Дождева, данное представление неверно, т.к. опровергается фактическими данными опыта римской юридической мысли. Этот опыт свидетельствует о том, что, в отличие от юристов общего права, римские юристы стремились не просто найти справедливое решение для уникального казуса, отражая специфику образующих его обстоятельств, но еще и непротиворечиво вписать вновь разрабатываемое решение в уже сложившуюся систему профессиональной мысли, которая тем самым явно или неявно нормировала мысль римского юриста, размышлявшего над каждым вновь рассматриваемым казусом «изнутри системы». Римский юрист, таким образом, мыслил, не только имея в виду поиск справедливости применительно к уникальным обстоятельствам конкретного казуса, но и одновременно удерживая план уже сложившейся профессиональной мыслительной традиции, которая требовала, чтобы всякое новое юридическое решение было в нее интегрировано как элемент системы.

В качестве текстуальных доказательств высказанной позиции были приведены и прокомментированы три фрагмента Дигест, а именно D. 12.1.1.1 (Ульпиан, 26-я книга «Комментариев к эдикту»), D. 12.6.33 (Юлиан, 39-я книга «Дигест»), D. 12.4.15 (Помпоний, 22-я книга «Комментариев к Сабину»).

В D. 12.1.1.1 Ульпиан констатирует сделанное претором в названии одного из титулов эдикта обобщение, а именно понятие «вверенные вещи», которое охватывает отношения из различных, но однородных договоров, объединенных общим признаком *fides* – доверие к стороне договора (ссуда и залог).

В D. 12.6.33 Юлиан, обсуждая варианты защиты прав лица, построившего за свой счет здание на чужой земле, делает это, оперируя такими понятиями, как «сделка» и «кондикция», которые используются им для квалификации данной ситуации, выступая тем самым в качестве оснований для дедуктивного вывода, который по необходимости не может не быть встроен в уже существующую систему профессиональных понятий как несущей структуры юридической мысли.

В D. 12.4.15 Помпоний, рассматривая казус с рабом, заподозренным в краже, выданным для расследования и впоследствии необоснованно обвиненным и казненным, также старается подвести данный казус под уже существующую систему способов защиты права (иск о предъявлении вещи, о воровстве и т.п.).

Все указанное свидетельствует, по мнению профессора Д.В. Дождева, об имманентной системности римской юриспруденции.

В отношении данной позиции Д.Е. Пономарёвым были высказаны возражения, которые сводились к следующему.

Представляется, что системность римской юриспруденции не может не являться следствием восприятия римскими юристами греческой логики в качестве нормы профессиональной мысли. Однако, во-первых, факт такой рецепции опровергается общекультурными свидетельствами: возведенный в принцип прагматизм римской культуры («Энеида»); изгнание греческих философов (Плутарх, «Катон»); уклонение римской интеллектуальной элиты от освоения греческого интеллектуального наследия (Аристотель) (Цицерон, «Топика» и другие сочинения).

Во-вторых, имеются свидетельства сознательного отторжения греческой логики в профессиональной юридической среде. Эти свидетельства показывают, что римские юристы очень сдержанно относились к призывам сделать из греческой логики «технологическую норму» собственной профессиональной мысли, что позволило бы им добиться большей системности в разработке и преподавании права, кодификации и пр. Ярким подтверждением тому служит сочинение Цицерона «Об ораторе», в котором передается беседа Красса (Цицерона) и Сцеволы о необходимости «перестройки» римского права и римского правоповедения по нормам греческой диалектики. На этом основании сформировалось и укрепилось господствующее (Савиньи, Шульц, Берман) мнение о генетической не-системности римской юриспруденции.

В опровержение этих возражений Д.В. Дождевым были выдвинуты следующие тезисы.

Действительно, в литературе существует традиция усматривать сознательное отсутствие системности в мышлении римских юристов. Однако нужно учитывать, что такая позиция скорее выражает определенные конкретно-исторические идеологические и теоретические установки, а не опирается на реальное положение дел.

Идея подвергать римскую юриспруденцию критике якобы за отсутствие системности или недостаточную системность выступает оборотной стороной современных теоретических представлений, некорректно накладываемых на исторический материал римской юриспруденции. Равным образом некорректными являются и критические оценки Цицерона, который, упрекая римскую юриспруденцию в бессистемности, сам при этом не погружен в пространство профессиональной юридической мысли, будучи оратором, а не юрисконсультантом.

В действительности, римское юридическое мышление представляет собой уникальное сочетание системности и казуистичности, при котором казус как таковой, во всей своей уникальности и одновременно универсальном правовом значении, может быть осмыслен только в рамках существующей системы интеллектуальных построений, вне которой он вообще не может быть интерпретирован юридически, как частный случай универсального правила, выстраиваемого на материале таких казусов. Соответственно, система общего права, в отличие от римской юриспруденции, по определению не гарантирует нахождение абсолютной справедливости именно потому, что в ней отсутствует представление о системе как способе интерпретации казусов.

В целом мышление римских юристов занимает настолько значительное место в истории мировой правовой мысли, что оно должно оцениваться не как стартовая точка ее последующего прогресса, а, напротив, как утраченный «золотой век» правовой мысли и как эталон для современности. Система Гая (лица–вещи–иски) может быть поставлена на один уровень с величайшими научными открытиями человечества, сохранив свою вневременную актуальность даже в современных условиях ниспровержения прежних представлений о познании, казавшихся абсолютными.

Обобщая результаты научной дискуссии, профессор Д. В. Дождев подчеркнул, что познавательную ценность казуса невозможно увидеть, если подход досистемный, чисто казуистический. Между системностью и казуистичностью не столько оппозиция, сколько единство двух важных факторов получения юридического знания.

В завершение мероприятия выступили участники круглого стола, которые также высказались о проблематике, затронутой в докладе профессора Дождева. **В. А. Леус**, кандидат исторических наук, доцент

кафедры международного частного права СГЮА, отметил, что полемический настрой самого доклада профессора Д. В. Дождева и его обсуждения несомненен. Острота и категоричность его высказываний почти всегда вызывают отклик у юридической общественности. Такое положение Д. В. Дождева на юридическом олимпе, пожалуй, уникально: его слова и тексты всегда побуждают иначе смотреть на предмет обсуждения, спорить и, наконец, конструировать новые смыслы.

В. А. Леус подчеркнул, что римское право строится на основе поиска справедливого решения в конкретной правовой ситуации, казусе. И увидеть систему абстрактных норм в обилии единичных ответов непросто. Даже наличие институционального подхода «лица–вещи–иски» в изложении материала в тексте учебника Гая вовсе не позволяет исследователям римского права рассмотреть системный подход к юриспруденции у римлян. По мнению же Д. В. Дождева, чистый казуистичный подход, не опосредованный системным подходом, пусть только и в голове у юриста, не может дать справедливости. И римляне не сразу доросли до системного понимания права, но в их текстах можно и нужно искать отголоски эволюционного развития от казуистического изложения до осознания взаимосвязанности элементов в правоотношениях.

В. А. Леус также отметил, что помимо проработки ключевой оппозиции «казуистичность – системность» в римской юриспруденции докладчик много времени посвятил анализу английского права в той же системе координат: в отличие от римлян англичанам Д. В. Дождев отказывает в системном устройстве их права, на что они, по всей видимости, и не претендуют. Следствием прецедентного характера английского права можно считать достижение справедливых решений, но при этом становится сложно построить подлинно научное знание, и вместе с тем возникают трудности в обучении праву, слишком высок «порог входа» из-за обилия прецедентов.

В своем выступлении **М. А. Акимова** отметила, что на освещаемом мероприятии, несомненно, состоялась полноценная научная дискуссия, по итогам которой сложно постулировать приоритет какой-то одной из высказанных позиций. Безусловно, Дмитрий Вадимович может себе позволить бросить вызов устоявшимся представлениям об отсутствии системности в римской юриспруденции. Профессор убедительно обосновал утверждение о том, что поиск римскими юристами справедливости в каждом конкретном деле управляется именно системным подходом, поскольку, по его словам, «отказывать римлянам в системности подхода, в системном мышлении, значит игнорировать очевидные данные, которые в каждом конкретном тексте

присутствуют». Как представляется, на примерах текстов римских источников докладчику удалось продемонстрировать, что квалификация материально-правовых отношений и подбор средства защиты римскими юристами производился на основе уже имевшихся у них представлений о системе права.

Не менее интересно и то, как Дмитрий Вадимович описывает алгоритм интеллектуальной работы судьи, впечатлило глубокое понимание сущности судебной работы, что за пределами судебного сообщества встречается нечасто. Очень важной представляется также затронутая докладчиком тема судебного усмотрения при анализе процесса мышления, который приводит судью к определенному заключению. Хочется поддержать высказанную профессором Дождевым позицию о присущем судье осознании собственной ответственности за то, как разрешаемый им казус впишется в систему.

М. А. Акимова резюмировала общую победу в состоявшемся научном споре.

В заключение участники пришли к выводу, что в дальнейшем необходимо будет вернуться к осмыслению состоявшегося дискурса, еще раз подвергнуть анализу использованные в ходе полемики аргументы и контраргументы, и отметили, что, несомненно, мероприятие соответствует самым высоким стандартам научной полемики.

Т. В. Заметина,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного права имени
профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

T. V. Zametina,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law named after Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
zametina_saratov@mail.ru

Е. В. Колесников,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
конституционного права
имени профессора И. Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

E. V. Kolesnikov,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Constitutional Law
named after Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy
k_kmp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2021-4-262-266

**Рецензия на книгу: ГЛАВА ГОСУДАРСТВА /
отв. ред. А. М. Осавелюк. – М.: Проспект, 2021. – 400 с.**

Аннотация: на основе широкого историко-правового контекста анализируется статус и функции главы государства, прежде всего Президента РФ. Дается положительная оценка рецензируемой коллективной монографии.

Ключевые слова: Конституция РФ, конституции зарубежных государств, президент, монарх, полномочия главы государства, законодательство.

**Review of the book: HEAD OF STATE /
Rep. ed. A. M. Osavelyuk. – M.: Prospect, 2021. – 400 p.**

Abstract: on the basis of a wide historical and legal context, the status and functions of the head of state, primarily the President of the Russian Federation, are analyzed. A positive assessment of the peer-reviewed collective monograph is given.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutions of foreign states, president, monarch, powers of the head of state, legislation.

Процессы глобализации и поиск демократических путей развития государств, транспарентных институтов и механизмов социального партнерства актуализируют вопросы выработки универсальных ценностных ориентиров построения и функционирования органов публичной власти. Центральным звеном формирования публичной власти в большинстве современных государств выступает глава государства. Его конституционный статус, роль и функции

во многом обусловлены уникальностью конституционного развития каждой страны, историческими, экономическими, национальными и иными факторами, а также степенью внедрения в конкретной стране общих стандартов демократической системы конституционализма.

Представленная монография включает четыре главы (всего – 21 параграф), посвященные понятию и развитию института главы государства, правовому статусу главы государства, президенту России как главе государства, полномочиям Президента РФ. Работа построена на удачном сочетании историко-правового и сравнительно-правового подходов, что позволило авторам сформулировать закономерности становления и развития института президентства в мире, выявить сходства и различия в их характеристике. Изучение опыта зарубежных достижений, конвергенции юридических норм и институтов в конституционной сфере представляет особый интерес для теории и практики, играет неocenимую роль в процессе современного юридического образования.

Рецензируемая монография представляет собой коллективную разработку ведущих ученых и преподавателей кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина и представителей научных школ субъектов РФ, подготовленную с учетом актуальных тенденций в современной юридической науке и высшем образовании.

Представленное издание выгодно отличается дифференциация научного знания, необходимая для его логического структурирования и систематизации. Авторы проводят всесторонний анализ различных аспектов статуса главы государства, не уходят от обсуждения дискуссионных вопросов, что дает возможность получить более глубокое понимание процессов институционализации главы государства, происходящих в России и зарубежных странах, и вызванных этим особенностей конституционно-правового регулирования.

Авторами монографии использован внушительный научный и категориальный аппарат, рассмотрены и проанализированы фундаментальные работы О.Е. Кутафина, А.А. Мишина, В.Е. Чиркина, Б.А. Страшуна, В.С. Нерсисянца, труды дореволюционных исследователей: А.С. Алексеева, Л.А. Тихомирова, И.А. Ильина, Н.А. Захарова и др. Глубину и особую культурную ценность монографии придают использованные в ней высказывания известных писателей (Л.Н. Толстого, Д.С. Мережковского, З.Н. Гиппиус) в части, касающейся проблематики, обсуждаемой в монографии.

В работе исследованы государственно-правовая природа статуса президента в системе публичной власти, традиционные и иные

полномочия главы государства, а также такие понятия и категории, как «государственный орган», «государственный режим», «публичная власть», «полномочия президента». Проведен анализ таких явлений и институтов, как смешанные государственные режимы, скрытые полномочия президента, осуществление главой государства собственного нормотворчества, право конституционной инициативы, полномочия Президента РФ в области федеративных отношений и местного самоуправления, и др.

На наш взгляд, объем документального, историко-правового, научно-теоретического и учебно-методического материала, использованного авторами при написании монографии, придает ей необходимую информационную насыщенность, отражает объективные закономерности государственно-правового и общественного развития России и ряда зарубежных стран.

Этой теме посвящено большое количество публикаций в России и зарубежных странах – от политико-философских трактатов до индивидуальных и коллективных монографий, научных и пропагандистских статей. Тем не менее авторскому коллективу удалось найти свой аспект исследования и внести вклад в его разработку.

Многовековая история цивилизации показывает, что в системе государственных органов всегда предусматривается специальный институт, осуществляющий высшее (верховное) представительство государства вовне и внутри страны. Им является глава государства, как правило, монарх или президент, редко коллегиальный орган, выполняющий ответственные задачи и функции.

Начало монографии (гл. I и II) посвящено историко-теоретическим аспектам развития этого института и его правовому статусу.

Анализ конституционных полномочий главы государства и его деятельности свидетельствует о незначительном участии президента в решении повседневных текущих вопросов, а в решении политически значимых, стратегических проблем (например, формирование правительства, его отставка, роспуск парламента или отдельной палаты) его роль исключительно велика или даже первостепенна. Конституционное законодательство не требует какой-либо контрасигнации для их выполнения.

Нормативно-правовым фундаментом функционирования главы Российского государства являются установленные Конституцией РФ 1993 г. демократические принципы организации публичной власти. К числу важнейших конституционных прерогатив российского президента относятся представительские и организационно-управлен-

ческие prerogative в конкретных политически значимых сферах жизнедеятельности государства и общества.

Российская конституция исходит из ведущего положения президента в системе государственных органов власти, в обеспечении базового принципа разделения властей. Он непосредственно не ассоциируется с какой-либо ветвью власти, но ближе всего стоит к исполнительной власти. Однако президент обладает широкими возможностями осуществлять отдельные prerogative законодательной и исполнительной власти.

Правовой статус президента позволяет ему быть вне традиционной системы разделения властей, проводить арбитраж между ними. Совокупность конституционных и фактических условий определила его доминирующее положение (с 1993 г.) по отношению к другим органам государственной власти, обеспечивая при этом согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных, публичных институтов (с. 190–191).

Рассмотрена государственно-правовая природа статуса Президента РФ и его место в системе публичной власти (§ 2 гл. III). Она определяется прежде всего тем, что президент, будучи главой государства (ч. 1 ст. 80 Конституции РФ), является в личном качестве органом государства (единоличным государственным органом). В период становления данного института (с июля 1991 г. по декабрь 1993 г.), согласно российскому конституционному законодательству, Президент РСФСР имел статус высшего должностного лица и главы исполнительной власти.

Подробно проанализированы разнообразные президентские prerogative (гл. IV). Конституционно закрепленные полномочия президента обозначены авторами как основные, а установленные в иных актах – производными, в большинстве своем детализирующими первые в процессе закрепления механизма их реализации (с. 245–247).

Аргументированно сказано о скрытых полномочиях главы Российского государства, вытекающих из его конституционного положения в системе публичной власти (§ 2.5 гл. IV). Один из ярких примеров осуществления подобных (скрытых) полномочий – институт полномочных представителей в федеральных округах. Значимую роль в их институционализации и формализации играет федеральный орган конституционного контроля (с. 258, 261).

Рассмотрены полномочия по формированию органов исполнительной и других ветвей власти. Однако и после конституционной реформы 2020 г. наблюдается доминирование президента во взаимоотношениях с Государственной Думой и отсутствует сбалансирован-

ное разделение полномочий между этими институтами (с. 271–273). Сделан также вывод о том, что степень вмешательства (участия) президента в текущую деятельность исполнительной власти на федеральном уровне зависит всецело от его усмотрения, что нивелирует конституционную роль Правительства РФ (с. 303). Обоснованы конкретные предложения по совершенствованию конституционного и текущего законодательства (с. 278–279, 293–291, 312 и др.). Авторы полагают, что при условии их реализации будет повышена эффективность существующей системы государственного управления и снижен уровень несбалансированности при осуществлении конституционного принципа разделения властей.

Полагаем, что ценность монографии только бы возросла, если бы в ней были раскрыты, а не только неоднократно упомянуты, арбитражные (арбитражно-координационные) полномочия по разрешению разногласий между органами государственной власти (с. 194, 206, 242 и др.), которые имеют важное значение в современных условиях, тем более что законодательство не определяет их содержание и соответствующую процедуру. Неточным является утверждение, что верительные грамоты иностранного дипломатического представителя передаются в Республике Куба председателю коллегиального органа власти (с. 20). После принятия новой кубинской конституции 2019 г. и воссоздания института единоличного главы государства они вручаются президенту. В дополнительной аргументации нуждается тезис о том, что финансирование выборов не рассматривается в качестве самостоятельной стадии избирательного процесса (с. 219). Большинство правоведов и политологов в России и ряде зарубежных стран считают данную стадию составной частью избирательных кампаний. В гл. I и II следовало остановиться на реставрации монархии в Испании и ее роли в демократических преобразованиях (70–80-е гг. XX в.).

Высказанные замечания, носящие частный характер, не уменьшают высокой научно-теоретической значимости этого издания. Рецензируемое издание обладает несомненной ценностью как для научных работников, преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов юридических вузов, так и для государственных служащих, юристов-практиков и всех тех, кто интересуется актуальными проблемами конституционно-правового развития Российской Федерации.
