

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

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

Статьи, ранее опубликованные, а также принятые к опубликованию в других журналах, редколлегией не рассматриваются.

Все статьи проходят процедуру внешнего двойного «слепого» рецензирования.

Текст печатается в текстовом редакторе MS Word шрифтом Times New Roman 14 кегля (размера) через 1,5 интервала (28-30 строк на странице). Все поля по 2 сантиметра. Тип файла в электронном виде – RTF.

Оптимальный объем рукописи – 6–10 страниц. Рукопись должна быть подписана автором (соавторами). Одновременно с рукописью в редакцию направляется электронная версия материалов на электронный адрес издателя: i_gp@ssla.ru.

В журнале принята затекстовая система библиографических ссылок, оформленных в соответствии с ГОСТ 7.0.5–2008, с размещением в тексте номера источника и страницы в квадратных скобках. В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте.

К рукописи обязательно должны прилагаться:

– сведения об авторе (соавторах) с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, должности – на русском и английском языках, а также домашнего и/или служебного адреса (на который будут высланы авторские экземпляры журналов), телефона и адреса электронной почты;

– перевод названия материала на английский язык;

– аннотация объемом от 100 до 150 слов, отражающая актуальность и цели статьи, используемые методы, полученные результаты и выводы, и 5–10 ключевых слов – на русском и английском языках (перевод аннотации на английский язык должен быть качественным, использование автоматических систем перевода не допускается);

– пристатейный библиографический список, оформленный в соответствии с требованиями ГОСТ на русском языке;

– для аспирантов и соискателей отзыв научного руководителя о рекомендации присланной статьи к опубликованию.

Все статьи, поступающие в редакцию, проверяются в системе "Антиплагиат". Допускаются статьи, имеющие процент оригинальности 70 и выше.

Рукописи, оформленные без учета данных правил, редакцией не рассматриваются.

Рукописи авторам не возвращаются.

Редакция оставляет за собой право проводить редакторскую и доредакционную правку текстов статей, не изменяющую их основного смысла, без согласования с автором.

Направление материалов в журнал предполагает согласие автора на их опубликование в электронной версии.

Издается Саратовским филиалом

**Федерального государственного бюджетного учреждения науки
Института государства и права Российской академии наук**

Мнение редакции может не совпадать с мнениями авторов.

Полнотекстовая версия номеров журнала доступна на www.ssla.ru • www.igpran.ru

Редакция академического и вузовского юридического журнала

«Правовая политика и правовая жизнь»

Адрес: Россия, 410028, г. Саратов, ул. Чернышевского, 135

Тел.: (8452) 29-91-22, тел./факс: (8452) 29-92-18, e-mail: i_gp@ssla.ru

DOI: 1024412/1608-8794

Банковские реквизиты:

ИНН 7704067766, КПП 645402001

Получатель: УФК по Саратовской области (СФ ИГП РАН, л/с 20606Ш10238)

КБК 00000000000000000440; ОКТМО 63701000

р/сч 03214643000000016000

Банк: Отделение Саратов/УФК по Саратовской области г. Саратов

БИК 016311121

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-5708 от 30 октября 2000 г.
выдано Министерством Российской
Федерации по делам печати,
телерадиовещания и средств
массовых коммуникаций

Цена по подписке 700 рублей,
в розницу цена свободная

© Саратовский филиал Института государства и права РАН, 2022
© Саратовская государственная юридическая академия, 2022
© Ассоциация юридических вузов, 2022

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 (90) • 2022

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:

- 5.1.1 – Теоретико-исторические правовые науки (юридические науки);
 - 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки);
 - 5.1.3 – Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки);
 - 5.1.4 – Уголовно-правовые науки (юридические науки);
 - 5.1.5 – Международно-правовые науки (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; *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. Варыгин*, д.ю.н., профессор; *С. В. Ворошилова*, д.ю.н., профессор; *А. А. Гришковец*, д.ю.н., профессор; *В. В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т. В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *О. В. Исаенкова*, д.ю.н., профессор; *А. И. Каплунов*, д.ю.н., профессор; *Н. Н. Ковалева*, д.ю.н., доцент; *Е. В. Колесников*, д.ю.н., профессор; *Г. Н. Комкова*, д.ю.н., профессор; *И. Н. Коновалов*, д.и.н., профессор; *Д. А. Липинский*, д.ю.н., профессор; *Н. И. Мальхина*, д.ю.н., доцент; *Н. С. Манова*, д.ю.н., профессор; *Е. В. Покачалова*, 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; *С. Ж. Соловых*, д.ю.н., доцент; *Т. В. Соловьёва*, д.ю.н., доцент; *С. Ю. Суменков*, д.ю.н., доцент; *Л. К. Терещенко*, д.ю.н., доцент; *В. В. Устюкова*, д.ю.н., профессор; *А. Е. Федюнин*, 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

Редакционный совет:

А. И. Абдуллин, д.ю.н., профессор; *С. Н. Бабурин*, д.ю.н., профессор; *Э. Б. Базарбаев* (Кыргызстан), д.ю.н., профессор; *С. А. Балашенко* (Беларусь), д.ю.н., профессор; *Д. К. Бекяшев*, д.ю.н., доцент; *С. А. Белоусов*, д.ю.н., профессор; *Е. С. Болтанова*, д.ю.н., доцент; *Е. В. Вавилин*, д.ю.н., профессор; *Д. Х. Валеев*, д.ю.н., профессор; *Г. А. Василевич* (республика Беларусь), д.ю.н., профессор; *Е. В. Виноградова*, д.ю.н., профессор; *Н. А. Власенко*, д.ю.н., профессор; *Г. В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В. Г. Голубов*, д.ю.н., профессор; *Е. Ю. Грачева*, д.ю.н., профессор; *А. В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А. И. Левченко* (Луганская Народная Республика), д.ю.н., профессор; *А. Г. Лисицын-Светланов*, д.ю.н., профессор, академик РАН; *В. В. Лысенко* (Приднестровская Молдавская Республика), д.ю.н., профессор; *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. Стариллов*, д.ю.н., профессор; *Т. В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л. Г. Шапиро*, д.ю.н., доцент; *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; *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; *S. V. Voroshilova*, Doctor of Law, Associate professor; *A. A. Grishkovets*, Doctor of Law, Professor; *V. V. Eremyan*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Zametina*, Doctor of Law, Professor; *O. V. Isaenkova*, Doctor of Law, Professor; *A. I. Kaplunov*, Doctor of Law, Professor; *N. N. Kovaleva*, Doctor of Law, Associate professor; *E. V. Kolesnikov*, Doctor of Law, Professor; *G. N. Komkova*, Doctor of Law, Professor; *I. N. Kononov*, Doctor of History, Professor; *D. A. Lipinsky*, Doctor of Law, Professor; *N. I. Malikhina*, Doctor of Law, Associate professor; *N. S. Manova*, Doctor of Law, 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; *S. Zh. Solovykh*, Doctor of Law, Associate professor; *T. A. Solovyova*, Doctor of Law, Associate professor; *S. Yu. Sumenkov*, Doctor of Law, Associate professor; *L. K. Tereschenko*, Doctor 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

Editorial council:

A. I. Abdullin, Doctor of Law, Professor; *S. N. Baburin*, Doctor of Law, Professor; *E. B. Bazarbaev* (Kyrgyzstan), Doctor of Law, Professor; *S. A. Balashenko* (Belarus), Doctor of Law, Professor; *D. K. Bekyashev*, Doctor of Law, Associate 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; *E. Yu. Gracheva*, Doctor of Law, Professor; *A. V. Ivanchin*, Doctor of Law, Associate professor; *A. I. Levchenkov* (Luhans'k People's Republic), Doctor of Law, Professor; *A. G. Lisitsin-Svetlanov*, Doctor of Law, Professor, Academician RAS; *V. V. Lysenko* (Pridnestrovian Moldavian Republic), Doctor of Law, Professor; *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. Smirnov*, Doctor of Law, Professor; *A. Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. Starilov*, Doctor of Law, Professor; *T. V. Khudoykina*, Doctor of Law, Professor; *L. G. Shapiro*, Doctor of Law, Associate professor; *O. A. Yastrebov*, Doctor of Law, Doctor of Economics, Professor.

СОДЕРЖАНИЕ

Юбилей профессора Виноградской Елены Валерьевны	11
<i>Захарцев С.И., Сальников В.П.</i> (Санкт-Петербург, СПВИ войск национальной гвардии)	
Шестьдесят – это дюжина пятерок! Юбилей отмечает известный педагог и ученый Елена Валерьевна Виноградова	13
<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)</i>	
75 лет доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Запольскому Сергею Васильевичу.	18
<hr/>	
I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ	
<i>Виноградова Е.В., Данилевская И.Л. (Москва, ИГП РАН)</i>	
Задача, требующая решения: к актуализации пилотных проектов по созданию рейтинга российских юридических вузов	23
<i>Соколов А.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
О совершенствовании правового регулирования прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры	32
<i>Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)</i>	
К вопросу о правовой политике в сфере трансформации отдельных оснований пересмотра по новым обстоятельствам судебных решений по гражданским делам.	40
<i>Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Отдельные проблемы правовой политики в сфере организации особых экономических зон в условиях регионализации	46
<i>Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Уголовная политика и правоприменительная практика в сфере борьбы с транснациональной преступностью	54
<i>Немченко С.Б., Зозуля А.А.</i> (Санкт-Петербург, СПб университет ГПС МЧС России)	
Стихийное бедствие по законодательству Российской Федерации: теоретико-правовой анализ.	64

II. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

- Куликова О.В., Сорокина Ю.В.** (Саратов, СГЮА)
Частная собственность на природные ресурсы:
конституционная теория и эколого-правовая практика 77
- Клещева И.А.** (Саратов, СГЮА)
Соотношение «национальности» и личного закона
юридических лиц в международном частном праве 85
- Чмыхало Е.Ю.** (Саратов, СГЮА)
О соотношении понятий «комплексное развитие территорий»
и «рациональное использование земель» 92
- Хижняк Д.С.** (Саратов, СГЮА)
Перспективные направления криминалистического
исследования транснациональных преступлений 100
- Санникова С.С.** (Саратов, СГЮА)
Правовая политика по совершенствованию нормативного
правового регулирования контрактной системы
в целях обеспечения закупок российской
высокотехнологичной продукции 105

III. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

- Воробьева Д.С.** (Саратов, СГЮА)
О проблемах реализации дополнительных гарантий
предоставления услуг детям и молодежи организациями
культуры и спорта 115
- Смагина Т.А.** (Саратов, СГЮА)
Информационная культура сотрудников субъектов
системы профилактики безнадзорности и правонарушений
несовершеннолетних как условие эффективного использования
автоматизированных информационных систем 123
- Мартынов А.В., Ширеева Е.В., Головизнина Ю.И.**
(Нижегород, ННГУ)
К вопросу о видах административно-правовых барьеров
развития креативных индустрий в Российской Федерации . . . 131
- Ситкова О.Ю.** (Саратов, СГЮА)
Семья, семейные связи, семейные ценности:
проблемы понимания в современных условиях 142
- Амелин Р.В.** (Саратов, СГУ), **Чаннов С.Е.** (Саратов, РАНХиГС (филиал), СГЮА)
Концепция интеграции правовых явлений,
связанных с развитием современных цифровых технологий,
в российскую правовую систему 151
-

<i>Яхваров С.Д. (Казань, Казанский (Приволжский) ФУ)</i>	
ЮСМКА: инвестиционная интеграция нового поколения . . .	165

IV. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

<i>Гарига О.А., Усанов И.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Проблемы реализации права следователя на самостоятельное проведение отдельных следственных действий.	172
<i>Куницына А.В., Семенова Н.В. (Саратов, СГЮА)</i>	
Алгоритмизация деятельности следователя при расследовании преступлений с квалифицированными составами	183
<i>Насиров Н.И. (Саратов, СГЮА)</i>	
Понятие функции уголовно-исполнительного права России и ее назначение	193

V. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Акимцева Я.В. (Москва, РУДН, аспирант)</i>	
Значение судебных актов Конституционного Суда Российской Федерации в трансформации правового регулирувания биомедицинских исследований	198
<i>Долгополов М.Н. (Москва, ИГП РАН, аспирант)</i>	
Убытки от недобросовестного ведения переговоров (преддоговорные убытки)	207
<i>Лошкарев И.О. (Москва, РУДН, аспирант)</i>	
Правовой статус органов федеральной службы охраны Российской Федерации	219
<i>Медведев Б.А. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i>	
К вопросу о понятии правовых принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти	226
<i>Назинцева А.Ю. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i>	
Некоторые проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования на современном этапе	236
<i>Павлов П.В. (Саратов, СГЮА, соискатель)</i>	
Фальсификация по российскому уголовному праву: понятие и родовое значение	245

<i>Рукавишников С.М. (Саратов, СГЮА)</i>	
Обжалование акта проверки антимонопольного органа252
<i>Краснощечков А.А. (Саратов, СГЮА, аспирант)</i>	
Процедура лицензирования как разновидность административных процедур в сфере высшего образования257

VI. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

<i>Соколов А.Ю., Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Административная ответственность в сфере экологии и природопользования, 17 июня 2022 года: краткий обзор круглого стола264
<i>Соколов А.Ю., Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)</i>	
Правовая политика в области регулирования искусственного интеллекта: начало доверия, 17 ноября 2022 года: краткий обзор круглого стола274
<i>Кобзарь-Фролова М.Н. (Москва, ИГП РАН)</i>	
Система административного права: традиции и новации. . .	.287

CONTENT

Anniversary of professor Elena Valeryevna Vinogradova	11
<i>Zahartsev S.I., Salnikov V.P. (St. Petersburg)</i>	
Sixty is a dozen fives! The anniversary is celebrated by a famous teacher and scientist Elena Valeryevna Vinogradova.	13
<i>Kobzar-Frolova M.N. (Moscow)</i>	
75 th anniversary of Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation Zapolsky Sergey Vasilyevich	18

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

<i>Vinogradova E.V., Danilevskaya I.L. (Moscow)</i>	
A task that needs to be solved: to actualize pilot projects to create a rating of Russian law schools	23
<i>Sokolov A.Yu. (Saratov)</i>	
On improving the legal regulation of attachment for the preparation of a dissertation for a candidate of science outside of postgraduate studies	32
<i>Afanasiev S.F. (Saratov)</i>	
On the issue of legal policy in the field of transformation of certain grounds for reviewing court decisions in civil cases due to new circumstance	40
<i>Lakaev O.A. (Saratov)</i>	
Some problems of legal policy in the field of organization of special economic zones in the conditions of regionalization . . .	46
<i>Astakhova E.A. (Saratov)</i>	
Criminal policy and law enforcement practice in the field of combating transnational crime	54
<i>Nemchenko S.B., Zozulya A.A. (St. Petersburg)</i>	
Natural disaster by the legislation of the Russian Federation: theoretical and legal analysis	64

II. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

<i>Kulikova O.V., Sorokina Yu.V. (Saratov)</i>	
Private ownership of natural resources: constitutional theory and environmental law practice	77
<i>Kleshcheva I.A. (Saratov)</i>	
The correlation of "nationality" and the personal law of legal entities in private international law	85
<i>Chmihalo E.Yu. (Saratov)</i>	
On the relationship between the concepts of integrated development of territories and rational use of land.	92

Khizhnyak D.S. (Saratov)	
Promising directions of forensic research of transnational crimes	100
Sannikova S.S. (Saratov)	
Legal policy to improve the legal regulation of the contract system in order to ensure the purchase of Russian high-tech products	105

III. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

Vorobeva D.S. (Saratov)	
About the problems of implementing additional guarantees for the provision of services to children and youth by cultural and sports organizations	115
Smagina T.A. (Saratov)	
Information culture of employees of the subjects of the system of prevention of home supervision and minor offenses as a condition for the effective use of automated information systems	123
Martynov A.V., Shireeva E.V., Goloviznina Yu.I. (Nizhniy Novgorod)	
On the issues of the types of administrative and legal barriers to the development of the creative industry in Russian Federation	131
Sitkova O.Yu. (Saratov)	
Family, family ties, family values: problems of understanding in modern conditions	142
Amelin R.V., Channov S.E. (Saratov)	
The concept of integrating legal phenomena related to the development of modern digital technologies into the Russian legal system	151
Yakhvarov S.D. (Kazan)	
USMCA: new generation investment integration	165

IV. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

Gariga O.A., Usanov I.V. (Saratov)	
Problems of realization of the investigator's right to independently conduct separate investigative actions	172
Kunitsyna A.V., Semenova N.V. (Saratov)	
Algorithmization of the investigator's activity in the investigation of qualified crimes	183
Nasirov N.I. (Saratov)	
The concept of function of Russian penal enforcement law and its purpose	193

V. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

- Akimtseva Ya.V. (Moscow)*
The significance of judicial acts of the Constitutional court
of the Russian Federation in the transformation
of the legal regulation of biomedical research 198
- Dolgoplov M.N. (Moscow)*
Damages due to Unfair Negotiations
(Pre-contractual Damages) 207
- Loshkarev I.O. (Moscow)*
The legal status of the services of the federal guard service
of the Russian Federation. 219
- Medvedev B.A. (Saratov)*
On the question of the concept of legal principles
for evaluating the effectiveness of the activities
of executive authorities 226
- Nazintseva A.Yu. (Saratov)*
Some problems of legal regulation of administrative responsibility
for violations of legislation in the field of education
at the present stage. 236
- Pavlov P.V. (Saratov)*
Falsification under Russian criminal law:
concept and generic meaning 245
- Rukavishnikov S.M. (Saratov)*
Appeal of the inspection report of the antimonopoly authority . . . 252
- Krasnoshchekov A.A. (Saratov)*
Licensing procedure as a kind of administrative procedures
in the field of higher education 257

VI. REVIEWS

- Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)*
Administrative responsibility in the field of ecology
and nature management, June 17, 2022: short review 264
- Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)*
Review of the round table with international participation
"Legal policy in the field of regulation of artificial intelligence:
the beginning of trust" (Saratov, November 17, 2022) 274
- Kobzar-Frolova M. N. (Moscow)*
The system of administrative law: traditions and innovations 287
-



ЮБИЛЕЙ ПРОФЕССОРА ВИНОГРАДОВОЙ ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНЫ

29 октября 2022 г. отмечает юбилей крупный специалист в области конституционного и уголовного права, доктор юридических наук, профессор, врио первого заместителя директора Института государства и права Российской академии наук **Елена Валерьевна Виноградова**.

Научный путь Елены Валерьевны начался в 1998 г. с защиты кандидатской диссертации, посвященной уголовно-правовым и криминологическим проблемам борьбы с загрязнением вод. В 2002 г. последовала защита докторской диссертации на тему «Преступления против экологической безопасности». Со временем область ее научных интересов была значительно расширена.

За четверть века Елена Валерьевна прошла путь от старшего преподавателя до профессора, видного ученого-юриста. Ею разработано 17 авторских курсов для студентов, обучающихся по юридическим специальностям. В соавторстве изданы учебники по уголовному и конституционному праву. Под руководством Е.В. Виноградовой успешно защищены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Она входит в состав трех диссертационных советов, является председателем одного из них.

Длительное время Елена Валерьевна находилась на государственной службе. В течение 10 лет она представляла Совет Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации в качестве пред-

ставителя стороны, принявшей и подписавшей нормативный акт, конституционность которого оспаривается.

В настоящее время Елена Валерьевна занимается разработкой фундаментальных научных проблем права, активно участвует в законопроектной и экспертной деятельности. Является членом экспертного совета Управления Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан и экспертно-консультативного совета Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации.

Елена Валерьевна – автор более 200 научных и учебно-методических работ, соавтор пяти Комментариев к Уголовному кодексу Российской Федерации.

Елена Валерьевна – целеустремленный, ответственный человек, готовый всегда прийти на помощь, поделиться жизненным опытом и знаниями. Заслуженно пользуется авторитетом и уважением у коллег, которые отмечают ее доброжелательность, простоту общения, отзывчивость и порядочность.

Елена Валерьевна – талантливый преподаватель, мудрый руководитель, признанный ученый и замечательный человек.

Редакция журнала «Правовая политика и правовая жизнь» поздравляет Елену Валерьевну Виноградову с юбилеем, желает ей здоровья, благополучия, душевного тепла и научных открытий.

С. И. Захарцев,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Санкт-Петербургского
военного ордена Жукова института
войск национальной гвардии
Российской Федерации

В. П. Сальников,
доктор юридических наук, профессор,
профессор Санкт-Петербургского
военного ордена Жукова института
войск национальной гвардии
Российской Федерации, заслуженный
деятель науки РФ, почетный
работник высшего профессионального
образования РФ, академик РАЕН



ШЕСТЬДЕСЯТ – ЭТО ДЮЖИНА ПЯТЕРОК! ЮБИЛЕЙ ОТМЕЧАЕТ ИЗВЕСТНЫЙ ПЕДАГОГ И УЧЕНЫЙ ЕЛЕНА ВАЛЕРЬЕВНА ВИНОГРАДОВА

29 октября исполнилось 60 лет первому заместителю директора Института государства и права РАН, профессору Российского государственного университета дружбы народов, доктору юридических наук, профессору Елене Валерьевне Виноградской.

На современном юридическом небосклоне звезда Е.В. Виноградской очень заметна. Она признанный авторитет в российском конституционализме и конституционном праве. Только за последние годы Елена Валерьевна выпустила две авторские монографии – «Грани современного российского конституционализма»¹ и «Российский конституционализм: элементы системы»². Эти книги были положительно оценены юридической наукой, получили положительные комментарии и рецензии.

В названных работах Е.В. Виноградской попыталась (и небезуспешно!) осмыслить и предложить свое толкование некоторых конституционных институтов, появившихся в современной России после внесения в 2020 г. поправок в Конституцию. Как она указывает, происходящие перемены обусловлены глубинными процессами преобразований, которые отчасти предопределены необходимостью реагировать на возникающие в быстро меняющемся глобальном мире вызовы и угрозы. Однако основная цель существенных изменений

¹ См.: Виноградова Е.В. Грани современного российского конституционализма. М., 2021.

² См.: Виноградова Е.В. Российский конституционализм: элементы системы. М., 2022.

политико-правового дизайна современной России заключается в формировании эффективных институтов власти и гражданского общества. Публичность власти как концептуальный признак, объединяющий в единую систему функционирование органов государственной власти и местного самоуправления, создает интегративный потенциал, необходимый для решения задач обеспечения гарантии соблюдения прав личности, общества, государства. Появление в российской правовой системе института публичной власти обусловило необходимость поиска доктринального толкования всех элементов системы правовой государственности. В работах Елены Валерьевны проведены исследования правовой природы органов законодательной, исполнительной и судебной власти в аспекте концепции ее публичности сквозь призму конституционных ценностей, на которые произошедшие перемены оказали влияние¹.

Мы уверены, что с учетом стремительно происходящих в России изменений, а также динамики международной обстановки ученые-конституционалисты в ближайшее время проведут фундаментальные исследования каждого из различных институтов правовой государственности, а базой для такой работы могут стать названные книги Е.В. Виноградовой². К ним также следует добавить монографию «Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации»³, которую Елена Валерьевна выпустила вместе со своей дочерью Полиной.

Надо сказать, что разрабатываемая Е.В. Виноградовой теория конституционализма все больше выходит за рамки конституционного права. В ней рассматриваются теоретико-правовые и подчас даже философско-правовые вопросы. Так нередко бывает с по-настоящему крупными учеными. С углубленным изучением конкретных вопросов какой-то отдельной отрасли права их все больше и больше тянет к осмыслению философской сущности всего права.

Видимо, так произошло и с Еленой Валерьевной. Ее научная работа в юриспруденции началась с защиты кандидатской диссертации, посвященной уголовно-правовым и криминологическим проблемам борьбы с загрязнением вод. Докторская диссертация по специальности 12.00.08 на тему «Преступления против экологической безопасности»

¹ См.: Виноградова Е. В. Грани современного российского конституционализма. С. 5.

² См.: Захарцев С. И., Сальников В. П. Российский конституционализм: настоящее и будущее. Рецензия на монографию Е. В. Виноградовой «Грани современного российского конституционализма». – М.: РИТМ, 2021. – 240 с. // Правовая политика и правовая жизнь. 2022. № 2 (88). С. 344–351.

³ См.: Виноградова Е. В., Виноградова П. А. Укрепление конституционных гарантий поправками 2020 года в Конституцию Российской Федерации. М., 2020.

была успешно защищена в 2001 г. в Нижегородской академии МВД России, но все равно хотелось изучать фундаментальные вопросы права и размышлять над ними. Они и рассматриваются в последних исследованиях: человек или государство – высшие ценности, философские идеи верховенства права, сущность гражданского общества и глубинные механизмы его правового регулирования и др. Нам кажется, что в исследовании именно фундаментальных проблем права талант Е.В. Виноградовой наиболее раскрывается.

В последние годы мы подготовили в соавторстве несколько статей и можем свидетельствовать, что работа с Еленой Валерьевной как с ученым и человеком приносит искреннее удовольствие¹. Она полна новых идей, настроена творить, изобретать и развивать. Недавно мы изучили целую серию законопроектов, внесенных в парламент, но не рассматриваемых там в течение нескольких лет, а после принятых практически без замечаний. Такие законопроекты мы предложили называть дормантскими². За основу термина взяли частовстречающееся в классической французской литературе слово *dormant* («спящий»), а также учли классический для всей юриспруденции латинский язык, в котором *dormientes* переводится как «спящие». Данное понятие, а также предложенные меры по улучшению были позитивно восприняты как в России, так и за рубежом, поскольку, как выяснилось, проблема необоснованной длительности нерассмотрения парламентом законопроектов за границей не менее актуальна.

Преподавательский стаж Е.В. Виноградовой составляет более 25 лет, из которых почти 20 связаны с Российским государственным

¹ См.: Виноградова Е.В., Сальников В.П., Захарцев С.И. Правосудие для справедливости. М.И. Клеандров. Правосудие и справедливость // Государство и право. 2022. № 8. С. 190–194; *Их же*. Индексы научного цитирования: мифы и реальность // Юридическая наука: история и современность. 2021. № 12. С. 156–163; *Их же*. Убийства, регламентированные правом // Образование и право. 2021. № 6. С. 274–279; Виноградова Е.В., Захарцев С.И. Российская идентичность в CAMERA OBSCURA гуманитарных наук // Образование и право. 2021. № 8. С. 321–328; Виноградова Е.В., Захарцев С.И., Сальников В.П. Право, свобода, закон. Контрфорс // Образование и право. 2021. № 9. С. 30–35; Виноградова Е.В., Захарцев С.И. Адвокаты как субъекты реализации права на квалифицированную юридическую помощь. Профессиональные и этические требования // Евразийская адвокатура. 2022. № 1 (56). С. 26–30; Захарцев С.И., Виноградова Е.В., Сальников В.П. «Самоплагат»: реальность или вымысел? // Образование и право. 2022. № 5. С. 202–211; *Их же*. Реалии современной российской гуманитарной науки. Самоцитирование, самоплагат, самостоятельность научного исследования // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 5. С. 26–37; *Их же*. Гуманитарные науки как элемент российской идентичности // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 6. С. 11–20.

² См.: Захарцев С.И., Виноградова Е.В., Сальников В.П. Дормантские законопроекты. Летагрия законодательных инициатив // Право и государство: теория и практика. 2022. № 7 (211). С. 20–23.

ным университетом дружбы народов, куда она была приглашена в 2004 г. сначала на кафедру конституционного и муниципального права, затем на кафедру судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности, где и преподает по настоящее время. Студенты, с кем довелось общаться нам, особо выделяют такие качества профессора Е. В. Виноградовой: умение простыми словами объяснить сложнейшую тему, внимание ко всем и ко всему, а также широкий кругозор.

Кругозор связан с тем, что Е. В. Виноградова, в отличие от абсолютного большинства юристов, имеет не только юридическое, но и техническое образование. Шутка ли: после школы Елена поступила на горно-геологический факультет Северо-Кавказского горно-металлургического института, который успешно окончила (причем очно!), и даже рассматривала предложение остаться после института в аспирантуре. Жизнь распорядилась по-другому и направила молодого специалиста в НИИ инженерных изысканий в строительстве при Госстрое СССР. Именно тут, в НИИ Госстроя, проявилось увлечение Елены Валерьевны юриспруденцией. Увлечение, как она говорит, было и раньше, но отец – следователь по особо важным делам прокуратуры – не понаслышке знал, насколько трудна профессия юриста, и стремление дочери сначала не поддерживал.

В настоящее время Е. В. Виноградова – автор более 200 научных и учебно-методических работ, среди которых более 20 учебников и монографий. Они востребованы студентами, учеными и практиками.

Однако все перечисленное относится к Елене Валерьевне в основном как к хорошему педагогу и известному ученому. Этот факт мы полностью подтверждаем, но хотим добавить несколько слов о ней как о человеке.

Начнем с того, что Елена Валерьевна является матерью четырех дочерей! Заботливой, внимательной, нежной, любящей матерью! Как было тяжело растить и воспитывать их в современной беспокойной России – хорошо понимают все. Сейчас все дочери самостоятельны, независимы, умны. Пусть они в работе и в жизни будут похожи на маму.

Е. В. Виноградова – что тоже крайне важно! – верный, преданный Отечеству человек. Она длительное время находилась на государственной службе, в аппарате Совета Федерации Федерального Собрания РФ и в аппарате Конституционного Суда РФ. Еще не так давно думалось, что практически все жители России являются ее патриотами, верными сыновьями и дочерьми. Последние события показали, что это не совсем так. И настоящих патриотов Родины

подчас не хватает даже среди мужчин. Поэтому пример таких людей, как Елена Валерьевна, ее верное и бескорыстное служение Отчизне является хорошим мериллом для всех. Е.В. Виноградова имеет чин государственного советника Российской Федерации 1 класса, государственные и ведомственные награды.

Е.В. Виноградова – добрый друг, готовый всегда прийти на помощь. Она – человек, умеющий тонко чувствовать, сопереживать, сострадать, быть рядом, заботиться о близких. Признаемся, что мы, как, наверное, и другие люди, с каждым прожитым годом все больше убеждаемся, что далеко не все умеют дружить.

Дополним, что Елена Валерьевна любит людей. Качество тоже редкое для современного общества в целом и для жителей современных крупных городов в частности. У нее изначально положительный настрой к людям. Она со всеми готова поделиться жизненным опытом и знаниями, оказать при обращении посильную помощь. Это органично сочетается с мудростью, спокойствием, уравновешенностью, разумностью. Она способна быстро оценить проблему и найти верный путь ее решения.

При этом Е.В. Виноградова – целеустремленный человек. Именно такое свойство характера в сочетании с решительностью, лидерскими и организаторскими способностями, умением принимать решения и брать ответственность на себя позволило ей состояться как человеку, сделать научную карьеру, руководить серьезным научным коллективом в настоящее время.

Наконец, Елена Валерьевна – по-женски красивый и яркий человек!

Мы поздравляем Елену Валерьевну с юбилеем! Искренне желаем здоровья, счастья и успехов во всех делах!



М. Н. Кобзарь-Фролова,
*главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса Института
государства и права РАН, доктор
юридических наук, профессор*

**75 ЛЕТ ДОКТОРУ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК,
ПРОФЕССОРУ, ЗАСЛУЖЕННОМУ
ЮРИСТУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕРГЕЮ ВАСИЛЬЕВИЧУ ЗАПОЛЬСКОМУ**

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-18-22

2 октября 2022 г. отмечает 75-летний юбилей доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ Сергей Васильевич Запольский. Сергей Васильевич родился в 1947 г. на Урале, в г. Дегтярске Свердловской области, в семье горного инженера. Его отец Василий Михайлович и мать Антонина Павловна – уроженцы Северного Урала. К моменту рождения Сергея в семье сформировалась династия горных служащих: в данной отрасли промышленности были заняты и прадед, и дед, и отец, и мать, и старший брат.

Для родителей имело значение, чтобы дети получили хорошее (высшее) образование и остались работать в профессии горных инженеров. Отец всегда придерживался принципа, что место настоящего мужчины только в шахте. Поэтому и Сергей Васильевич в школьные годы имел планы поступить в Свердловский горный институт.

О своем детстве Сергей Васильевич вспоминает так: «Мои детство и юность прошли в г. Дегтярске, который и городом-то стал через несколько лет после моего рождения, а до этого был рабочим поселком Дегтярка. Многие черты моего поведения унаследованы от суровых людей-горняков, добывавших медную руду для страны. Условия жизни были, я бы сказал, спартанские. Тяжелые будни чередовались не сказать яркими событиями, скорее бедствиями: то лесной пожар, то мощный подрыв в шахте горного пласта, то кувыркающийся над нашим городом самолет-шпион Пауэрса 1 мая 1960 года... Помнятся частые похоронные процессии в результате гибели шахтеров под землей при обрушениях породы или выбросе газа...»

Сегодня С.В. Запольский убежден, что именно от родителей и от жизни в суровых условиях ему досталась способность стойко

переносить тяготы, испытания жизни, противостоять всем трудностям на своем пути.

Детские годы Сергея Запольского были лишены тех радостей, какие имелись у городского ребенка. Лишь редкие поездки с мамой в Свердловск доставляли ему радость и удовольствие. В школе учился ровно. В Дегтярске окончил 11-летку. Одновременно со школьным образованием получил квалификацию слесаря – сборщика химического оборудования. Родители дали сыну и музыкальное образование – Сергей окончил музыкальную школу по классу фортепиано.

В ноябре 1962 г., будучи учеником восьмого класса, отправился в туристический поход в Уральские горы, где познакомился с молодым профессором Свердловского юридического института (далее – СЮИ, Институт) Сергеем Сергеевичем Алексеевым. Это была встреча, предопределившая всю дальнейшую судьбу ученого. Сергей был захвачен кругозором, широтой души С.С. Алексеева и его рассказами об особенностях юридической профессии. Услышанное им тогда стало ассоциироваться с профессией юриста. Кроме того, во время памятного похода, на привалах, Сергей Васильевич впервые увидел ранее неизвестный ему стиль борьбы (студенты баловались, бросая друг друга на землю через плечо). Это была борьба самбо. После похода Сергей Васильевич увлекся этим видом спорта, в котором достиг, как он скромно говорит, «некоторых успехов». Обучаясь в Институте, он стал мастером спорта по самбо, неоднократно становился победителем и призером различных соревнований.

С того самого похода Сергей в тайне от всех членов семьи мечтал о другом пути для себя – быть юристом. Его мечта стала реальностью в 1966 г., когда после окончания школы не к удовольствию родителей он поступил на очное отделение Свердловского юридического института (тогда) имени А.Я. Вышинского. Для юного студента было приятным удивлением и чудом, что его первым лектором оказался заведующий кафедрой теории государства и права С.С. Алексеев.

Вместе с Алексеевым С.В. Запольский прошел большую часть своей жизни и очень признателен ему как педагогу и ученому. Во время учебы в Институте ходили в походы и экспедиции на Камчатку и Курилы, Сахалин и в Приморье. Участниками экспедиций часто были С.С. Алексеев, В.Ф. Яковлев (будущий министр юстиции СССР, советник Президента РФ В.В. Путина).

Обучаясь в Институте, С.В. Запольский жил в общежитии, занимался спортом, принимал активное участие в студенческой жизни – состоял в кружке по теории права под руководством С.С. Алексеева.

На четвертом курсе Института вступил в брак, связав жизнь и дальнейшую судьбу со студенткой исторического факультета Уральского университета – Валентиной, которая остается для Сергея Васильевича единственной спутницей, помощницей и хозяйкой в его доме уже более 50 лет.

В 1970 г. студент С. Запольский под руководством С.С. Алексеева пишет дипломную работу о проблемах систематизации советского права. Его старания и увлеченность юридической наукой были отмечены тем, что по окончании вуза он был принят преподавателем на кафедру государственного права. Первая дисциплина, которую поручили читать юному преподавателю, – финансовое право.

В том же 1970 г. Сергей Запольский был призван на воинскую службу, которую проходил рядовым служащим в конвойном полку МВД СССР. Воинская служба во внутренних войсках МВД, по мнению С.В. Запольского, – особая страница его жизни. «Всего год воинской службы, но который я вспоминаю с благодарностью и со светлой грустью, невзирая на военные тяготы, – говорит он. – Конечно, это было не военное время, но не легкое...» По завершении службы возвратился в Институт, на кафедру хозяйственного права, где заведующим был известный цивилист профессор В.С. Якушев.

В 1972 г. в семье Запольских родился сын Данил, достойный продолжатель дела отца, тоже юрист и адвокат.

В 1975 г. в диссертационном совете СЮИ Сергей Васильевич Запольский успешно защитил кандидатскую диссертацию на тему «Государственная дисциплина цен в промышленности», специальность 12.00.02 «Государственное право, административное право, советское строительство, финансовое право». Затем он продолжил работать в СЮИ, читал лекции по линии общества «Знание», участвовал в хоздоговорной работе. В связи с необходимостью получения специальных знаний в области хозяйственных отношений серьезно занимался проблематикой юридической стороны деятельности хозяйствующих субъектов.

В июле 1978 г. в составе делегации специалистов разных профилей по направлению от Минвуза СССР участвовал в программе обмена для молодых ученых и был направлен на 10-месячную стажировку в Соединенные Штаты Америки (штат Техас, город Остин, Техасский университет). Научный руководитель – профессор университета Паркер Филдер. Изучаемая проблематика – практика систематизации и кодификации законодательства США.

По возвращении на Родину в декабре 1980 г. С.В. Запольский получил приглашение на работу в аппарат Министерства юстиции

СССР на должность заместителя заведующего отделом общих вопросов хозяйственного законодательства. В связи с этим в 1982 г. семья Запольских переезжает в Москву, но Сергей Васильевич не теряет связь с уральским научным сообществом, работает с научной литературой, собирает практический материал для подготовки докторской диссертации.

Диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Самофинансирование предприятий: административно-правовые вопросы» он защищает также под руководством своего учителя – С.С. Алексеева в 1989 г. во ВНИИ советского законодательства. Оппонентами по научной работе выступили ведущие специалисты – доктора юридических наук М.И. Пискотин, Н.И. Химичева и В.С. Пронина. К моменту защиты С.В. Запольский выпустил монографию с аналогичным диссертации названием. Монография вызвала значительный интерес теоретиков юридической науки и практиков и была переведена на ряд иностранных языков.

Очередной значимый этап жизненного пути Сергея Васильевича Запольского – выборы в первый созыв Государственной думы РФ (1993) в составе фракции Демократической партии России (руководитель – Н.И. Травкин). С.В. Запольский – член комитета по законодательству, член делегации России в Совете Европы. Он принимает непосредственное участие в подготовке и обсуждении весьма значимых для России законопроектов, в числе которых части I и II Гражданского кодекса РФ.

По завершении работы в Государственной думе С.В. Запольский успешно занимается адвокатской практикой, работает в Союзе арендаторов и предпринимателей. В 1998 г. по назначению Совета Федерации стал судьей Экономического суда Содружества Независимых Государств от Российской Федерации.

В 2001 г. Сергею Васильевичу предлагают занять должность заведующего кафедрой финансового права в только что созданной Российской академии правосудия (в настоящее время – Российский государственный университет правосудия). В университете С.В. Запольский организует конференции, участвует в подготовке и написании учебников, учебных пособий и учебных программ по финансовому праву.

Одновременно с научной и преподавательской деятельностью С.В. Запольский руководит адвокатским бюро «Запольский и партнеры». Принимает участие во многих громких и даже скандальных судебных процессах в России и за рубежом по защите интересов предприятий, организаций и граждан. С 2003 г. учредитель и управляющий партнер этого адвокатского бюро.

В 2013 г. С.В. Запольский получает приглашение от руководства Института государства и права РАН возглавить сектор административного права, а с 2018 г. работает в качестве главного научного сотрудника сектора административного права и административного процесса ИГП РАН.

В разные годы С.В. Запольский входил в состав диссертационных советов Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС), Московского юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), Российского государственного университета правосудия (РГУП), Института государства и права РАН (ИГП РАН). До настоящего времени Сергей Васильевич является членом экспертных советов Государственной думы РФ, Союза юристов России, Агентства по страхованию вкладов и других, член редакционной коллегии нескольких научных юридических журналов.

Ученым С.В. Запольским подготовлено и опубликовано более 300 научных трудов по административному и финансовому праву. Среди наиболее известных «Самофинансирование предприятий» (1988), «Предприятие, закон, управление» (1990), «Финансовый механизм и право» (2013), «Формы и методы государственного управления» (2017), «Трансформация финансового права в новых экономических условиях» (2021).

Сергей Васильевич – активный участник конференций и круглых столов по широкой проблематике административного и финансового права, участник грантов в науке. Особый его интерес вызывают такие проблемы, как система, компетенция и функции органов государственного управления, правовое положение предприятия в кругу управленческих отношений, публичный контроль в экономике.

Под руководством С.В. Запольского подготовлено 44 кандидата юридических наук и 6 докторов юридических наук. Ученики С.В. Запольского занимают высшие должности в Верховном Суде РФ, Торгово-промышленной палате России, Министерстве финансов РФ, Центральном банке РФ, федеральных судах Российской Федерации, занимаются научной и преподавательской деятельностью и др. За заслуги в подготовке юридических кадров в 2008 г. Сергею Васильевичу присвоено звание «Заслуженный юрист Российской Федерации».

Несмотря на солидный возраст, Сергей Васильевич не считает свою научную жизнь законченной, он продолжает работу с учениками, строит планы на новые исследования...

Сектор административного права и административного процесса ИГП РАН поздравляет Сергея Васильевича с юбилеем и желает ему здоровья и дальнейших научных свершений!

Е.В. Виноградова,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник сектора
конституционного права
и конституционной юстиции
Института государства
и права РАН

И.Л. Данилевская,
кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник
сектора конституционного права
и конституционной юстиции
Института государства
и права РАН

E.V. Vinogradova,
Chief Scientist of the Sector
Constitutional Law and Constitutional
Justice of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
Doctor of Law, Professor
evigpran@igpran.ru

I.L. Danilevskaya,
Senior Researcher of the Sector
Constitutional Law and Constitutional
Justice of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
Candidate of Law
danilewskaia.inna@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-23-31

ЗАДАЧА, ТРЕБУЮЩАЯ РЕШЕНИЯ: К АКТУАЛИЗАЦИИ ПИЛОТНЫХ ПРОЕКТОВ ПО СОЗДАНИЮ РЕЙТИНГА РОССИЙСКИХ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ

***Аннотация:** формирование современной российской государственности контекстно связано с созданием эффективных правовых механизмов. Правовые основы деятельности органов публичной власти обусловлены существованием профессионального юридического корпуса. В статье анализируются вопросы необходимости создания в России рейтинга вузов, осуществляющих подготовку специалистов-юристов. Актуальность исследования данного вопроса предопределена рядом обстоятельств, в числе которых закрепление в конституционном тексте в качестве ценности российской идентичности.*

***Ключевые слова:** конституционная идентичность, юридическое образование, рейтинг юридических вузов, блокчейн-технологии.*

A TASK THAT NEEDS TO BE SOLVED: TO ACTUALIZE PILOT PROJECTS TO CREATE A RATING OF RUSSIAN LAW SCHOOLS

***Abstract:** the formation of modern Russian statehood is contextually connected with the creation of effective legal mechanisms. The legal foundations of the activities of public authorities are conditioned by the existence of a professional legal corps. The article analyzes the issues of the need to create a rating of universities in Russia that train legal specialists. The relevance of the study of this issue is predetermined by a number of circumstances, including the consolidation of the Russian identity as a value in the constitutional text.*

Keywords: constitutional identity, legal education, rating of law universities, blockchain technologies.

Переосмысление роли науки и образования в процессе формирования системы российских конституционных ценностей актуализировано принятием конституционных поправок 2020 г. Российское образование всегда отличалось своеобразием. Так, по мнению В.А. Садовниченко¹, система высшего образования России традиционно строилась и развивалась на принципах государственности, всесословности и фундаментальности высшего образования. Государственностью высшей школы он называет ее предназначение обеспечивать страну нужными по количеству и должными по качеству кадрами высококвалифицированных специалистов. Вопрос о национальных кадрах – это и вопрос о национальной безопасности. «Суверенная, экономически развитая страна, – подчеркивает он, – это страна самодостаточная в своем кадровом потенциале» [1, с. 20].

Суверенная российская наука существует как особый социальный институт, который составляют ученые, объединенные в различные локальные и глобальные социальные системы на основе единства целей и средств. Формами их институализации могут выступать в том числе государственные научные учреждения, национальная наука, академии, институты, лаборатории. Именно существование науки в качестве особого, социального института позволяет реконструировать взаимосвязь науки с другими социальными системами и институтами общества (государством, правом, идеологией, экономикой, средствами массовой информации). При этом функционирование науки как социального института неотделимо от ее важнейшей характеристики в качестве подсистемы культуры, поскольку наука внутренне взаимосвязана с культурой в целом, и процесс достижения и реализации наукой таких ценностей культуры, как истина, доказательное знание, зависит не только от общего уровня самой науки, ее наличных, логических, эмпирических и теоретических возможностей, но и от уровня развития культуры, ее особенностей, от уровня востребованности научного знания со стороны общества [2, с. 63–64].

¹ Садовнический Виктор Антонович – ректор МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Российского союза ректоров, президент Евразийской ассоциации университетов, доктор физико-математических наук, профессор, с 2008 по 2013 г. – вице-президент Российской академии наук, почетный член Российской академии образования, автор фундаментальных работ по теоретической и прикладной математике, учебников для университетов, ряда монографий, публикаций по актуальным проблемам науки, преподавания и образования.

Безусловно, развитие науки предопределяется потенциалом, создаваемым системой образования в стране. Исследователи отмечают, что качество образования – наиболее сильная сторона российских вузов, которые по-прежнему являются мировыми лидерами по победам в престижных международных конкурсах [3, с. 85]. Здесь нам кажется не лишним обратить внимание на то, что именно университеты, обладающие долгой историей, служат фундаментом для создания авторитетных фундаментальных научных школ.

Поэтому не случайно, что трансформация отечественного образования обусловлена необходимостью поиска новых подходов, основанных на традиционных для России исторических, философских, культурных ценностях, создающих основные подходы для развития гуманитарных наук. Исследователи отмечают, что «...гуманитарные исследования всегда имеют ярко выраженный национальный характер, так как они связаны с историей, языковыми и культурными традициями страны. Это предопределено тем, что первоосновой всех наук гуманитарного цикла являются речь и текст, а основным методом становится реконструкция и интерпретация их смысла» [4].

Это в полной мере относится ко всем гуманитарным наукам, к числу которых, вне всяких сомнений, относится и юриспруденция. Здесь важно отметить, что процесс формирования юридического мышления предполагает обязательное участие не только представителей высшей школы и научного сообщества, в него не могут быть вовлечены органы публичной власти, институты гражданского общества, в большой степени влияющие на формирование осознания права как основы порядка и безопасности в стране. Это предопределено тем, что правосознание как конституционно-значимая ценность контекстно связана с правопониманием, имеющим особенности для разных стран, отражающихся в правовой идентичности. Эволюция теории идентичности как результата поиска ответов на вызовы XX в. по мере развития впитала в себя наиболее признанные постнеклассические методологии исследования социальных отношений, формирования личности в новых условиях быстрых изменений, утраты прежних и поиска новых ценностей [5, с. 123; 6, с. 117]. Идентичность стала «призмой, через которую рассматриваются, оцениваются и изучаются многие важные черты современной жизни» [7, с. 113].

В рамках нашего исследования хотелось бы контурно обозначить видение некоторых аспектов определения качества юридического образования как элемента, влияющего на формирование идентичной российской модели государственности.

Учитывая, что одним из важных принципов, влияющих на эффективность публичной власти, можно считать принцип поддержания доверия граждан и общества к законам и действиям государства, большое значение имеет формирование профессионального юридического корпуса, который, с одной стороны, вовлечен в парламентские процедуры законопроектной деятельности, с другой, в соответствии с положениями Конституции РФ, – обеспечивает конституционные гарантии предоставления квалифицированной юридической помощи. В этом контексте совершенно очевидно, что любая юридическая деятельность в стране влияет на формирование правосознания. Поэтому качество подготовки специалистов-юристов – весьма важный элемент формирования российской конституционно-правовой идентичности [8, 9, 10, 11, 12].

В настоящее время, когда рынок труда насыщен юристами, возникает проблема определения качества и профессионализма специалистов в области юриспруденции, которая предполагает необходимость учитывать опыт, наработанный для формирования рейтинга вузов. В последние годы XX столетия и в начале XXI в. ранжирование и рейтингование вузов, а также определенных направлений деятельности и образовательных программ постепенно становится все более распространенным явлением в мировом, региональном и национальном образовательных пространствах.

По мнению специалистов, рейтинги университетов – продукт широко востребованный. Они помогают получать важную для принятия решений информацию о вузах абитуриентам, их родителям, профессиональным рекрутерам и сообществам работодателей. Рейтинги стимулируют конкуренцию между университетами и дают ценные сведения управленцам, академическим коллективам и корпорациям для выявления проблемных зон, сильных и слабых сторон, для планирования и улучшения определенных видов работы, для более активного представления в открытом доступе массивов накопленной и набираемой в вузах информации.

Ранжирование помогает классификации различных типов образовательных заведений, учебных направлений и программ, дает основания для общего и целевого государственного и муниципального финансирования образовательной деятельности учебных заведений, для привлечения ими инвестиций.

Хотелось бы обратить внимание на то, что включение России в различные интеграционные проекты, например в Болонский процесс, направленный на создание зоны европейского высшего образования в интересах развития европейской экономики и процветание граждан

Европы, назывался экспертами «катком» для реформирования национальной высшей школы. Существенно при этом, что по уровню образованности населения как одному из главных составляющих в индексе развития человеческого потенциала Россия оценивалась достаточно высоко – 15 место в мире [13, с. 21; 28]. При этом присутствовала хроническая и целенаправленная недооценка уровня образовательной и научной деятельности в наших ведущих вузах, однако при сопоставлении качества образовательных программ и читаемых курсов (в частности, в МГУ) выяснилось, что они превосходят зарубежные аналоги [14].

Само по себе появление рейтинга обусловлено стремлением оценить вузы с разных сторон, избежать чрезмерного влияния научного цитирования на результаты рейтинга, а также полностью исключить субъективные опросы экспертов. Как следует из Меморандума Московского международного рейтинга «Три миссии университета» – MosIUR, его учредителем является Российский союз ректоров, оператором – Ассоциация составителей рейтингов (АСР), членами которой являются ведущие рейтинговые и исследовательские центры («Эксперт РА», ВЦИОМ, «Репутация» и др.). Рейтинг нового типа крайне востребован не только в России, но и в большинстве других стран.

Преподавательское сообщество, студенты, ученые, работодатели, правительства испытывают проблемы из-за того, что наиболее популярные ныне рейтинги оценивают университеты довольно односторонне. От трети до половины учитываемых ими показателей приходится на репутационные оценки, а в семействе предметных рейтингов их доля иногда доходит до 80 % и более. В то же время никак не учитываются ни реальное качество знаний выпускников, ни внедрение передовых методов обучения, ни особенности национальных педагогических и научных школ.

Московский международный рейтинг «Три миссии университета» MosIUR оценивает три классические ключевые миссии университетов. Первая из них – образовательная. Главная функция университетов во все времена оставалась неизменной – учить, давать студентам знания. Удивительно, но качество образования остается на периферии глобальных университетских рейтингов. Вторая – научные исследования, в отрыве от которых качественная подготовка специалистов сегодня невозможна. Казалось бы, эту сферу существующие рейтинги оценивают скрупулезно, но чрезмерный акцент при их составлении на данных избранных наукометрических систем часто приводит к серьезным искажениям. И, наконец, взаимосвязь университета и местных

сообществ, приобретающая сейчас все большее значение как фактор гармоничного развития регионов, но находящаяся вне поля зрения составителей существующих рейтингов. В Меморандуме подчеркнута принципиальная разница нового рейтинга – он основывается на единообразно измеряемых количественных показателях и исключает применение данных, построенных на основе репутационных опросов, что существенно повышает уровень его объективности [15].

В рейтинг «Три миссии университета» в 2022 году включены вузы 103 стран мира, в том числе 146 российских учебных заведений. МГУ им. М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургский государственный университет и МФТИ вошли в число пятидесяти лучших университетов мира.

Таким образом, существующий рейтинг предусматривает возможность оценки трех важнейших задач вуза – образовательной (вес – 45 %), научной (вес – 25 %) и впервые – влияния на общество (вес – 30 %). MosIUR – это первый глобальный рейтинг, который рассматривает третью миссию университета и как часть ее – значимость вузов для собственных стран, учитывает национальную специфику. Таким образом, модель московского рейтинга оказалась ближе к национальным рейтингам, по сравнению с моделью существующих глобальных рейтингов, которые просто не рассматривают общественную миссию университетов и национальную компоненту, вклад университетов в развитие своих стран. Выбранный подход позволил произвести многостороннюю оценку университетов, что особенно актуально для стран, выпускники которых в большей мере ориентированы на внутренний рынок [2, 85].

На наш взгляд, одной из проблем, требующих решения, является наличие экспертного сообщества, которое будет формировать рейтинги, а также перечень критериев отбора в число его участников.

Кроме этого, возможно использовать технологии распределенных вычислений (распределенного реестра). Получение результата путем подтверждения доверенных данных, так называемых блокчейн-технологий, появившихся в 80-е гг. XX в. [16], после появления в 2020 г. новых решений существенно сократили «...отставание блокчейна в производительности и скорости от традиционных централизованных приложений: Cardano, Polkadot, Solana, NEAR и др. В 2022 г. на новый «быстрый» протокол (Ethereum 2.0) перешел блокчейн Ethereum. К слову, блокчейн и многие инновационные решения разработаны российскими программистами» [16]. После запуска сети Ethereum в 2015 г. практически любая сфера общественных отношений, требующая подтверждения, – от голосования до перевода денежных средств – может быть реализована с использованием блокчейн-технологий.

Учитывая, что сегодняшнее поколение блокчейн-платформ предполагает возможность предусматривать в смарт-контрактах многокомпонентные задачи, оценка эффективности подготовки специалистов может быть решена при помощи технологий распределенного реестра.

Основу прикладного решения, основанного на технологии блокчейн, составляет смарт-контракт – правила, выполнение которых после его запуска обеспечивается программным способом без вмешательства человека, а при его корректировке (при необходимости) – децентрализованной автономной организацией. Как отмечают исследователи, «если в основе сегодняшнего интернета (WEB 2.0) лежит концепция централизованных вычислений (результат которых, представляемый пользователю, управляется администратором и может быть скорректирован по его усмотрению), то одним из ключевых признаков зарождающегося сегодня интернета следующего поколения (WEB 3.0) является концепция обеспечения безусловного доверия к конечной информации, основанной на данных, полученных в результате распределенных вычислений (валидация), которые не могут быть скорректированы администратором» [17].

Однако, вероятно, не лишним будет напомнить, что критериев, способных абсолютно точно объективизировать ценность гуманитарного научного исследования, не существует. В отличие от достижений естественных и технических наук, гуманитарные исследования трудно монетизируются, не поддаются оценкам эффективности, как правило, не обусловлены достижением конкретных целей [18]. Это создает проблему, решать которую необходимо в ближайшее время. Одновременно целесообразно рассмотреть вопрос о системе ценностей и специальных критериях, которые в обязательном порядке должны присутствовать в рейтингах юридических вузов, с учетом значимости функций юристов для общества и государства.

В заключение хотелось бы отметить, что аргументы, изложенные в данной статье, предложенные направления, которые могут быть использованы в качестве основы для дальнейшего изучения, имеют цель вызвать у исследователей интерес к решению проблемы формирования объективной оценки качества российского юридического образования, безусловная важность и значимость которого предопределена конституционными положениями о России как правовом государстве.

Список литературы:

1. Садовничий, В.А. Актуальные проблемы высшего образования в России. (Из доклада на XVIII Менделеевском съезде по общей и прикладной химии. Москва, РАН, 24 сентября 2007 г.) / В.А. Садовничий // Вестник

Московского университета. Сер. 20, Педагогическое образование. – 2009. – № 2. – С. 20–38.

2. Лебедев, С.А. Философия науки: краткая энциклопедия (основные направления, концепции, категории) / С.А. Лебедев. – М.: Академический проект, 2008. – 692 с.

3. Гришанков, Д.Э. Глобальный рейтинг университетов: взгляд из России / Д.Э. Гришанков // Государственная служба. – Т. 20. № 5. – С. 84–90.

4. Виноградова, Е.В. Индексы научного цитирования: мифы и реальность / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2021. – № 12. – С. 156–163.

5. Исаева, Н.В. Конституция Российской Федерации как объект идентификации: к вопросу о конституционных ценностях в правовой идентичности личности / Н.В. Исаева // Актуальные проблемы российского права. – 2009. – № 3 (12). – С. 123–129.

6. Исаева, Н.В. Теория идентичности в дискурсе теории права и государства / Н.В. Исаева // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2012. – № 5 (304). – С. 117–134.

7. Бауман, З. Индивидуализированное общество / З. Бауман ; пер. с англ.; под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Логос. – 2005. – 390 с.

8. Виноградова, Е.В. Гуманитарные науки как элемент российской идентичности / Е.В. Виноградова, С.И. Захарцев, В.П. Сальников // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 6. – С. 11–21.

9. Виноградова, Е.В. К вопросу о формировании правовой идентичности в аспекте развития профессионального юридического образования. К вопросу о подготовке юристов и квазиюристов / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская, Г.С. Патюлин // Юридическая наука: история и современность. – 2022. – № 7.

10. Виноградова, Е.В. Развитие профессионального юридического образования. К вопросу формирования российской правовой идентичности / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская, Г.С. Патюлин // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 9. – С. 56–59.

11. Виноградова, Е.В. Трансформация отечественной науки в контексте формирования российской конституционно-правовой идентичности / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская, Г.С. Патюлин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4.

12. Виноградова, Е.В. Юридическая наука и образование как элемент российской конституционно-правовой идентичности / Е.В. Виноградова, И.Л. Данилевская, Г.С. Патюлин // Образование и право. – 2022. – № 6. – С. 100–109.

13. Сухомлин, В.А. Полная победа инноваций над российским высшим образованием (Размышление российского профессора о реформах высшего образования) / В.А. Сухомлин // Вестник Московского университета. Сер. 20: Педагогическое образование. – 2009. – № 1. – С. 16–40.

14. Попов, Л.В. Московский университет, качество образования и рейтинги ведущих университетов мира / Л.В. Попов // Вестник Московского университета. Сер. 20, Педагогическое образование. – 2009. – № 2. – С. 91–106.

15. Меморандум Московского международного рейтинга вузов «Три миссии университетов» // Официальный сайт Московского международного рейтинга вузов «Три миссии университетов». – URL: <https://www.mosiur.org> (дата обращения: 03.11.2022).

16. Попов, Н.В. Технология распределённого реестра (блокчейн): исторический аспект // Интеллект. Инновации. Инвестиции. – 2019. – № 2. – С. 65–72.

17. Намчук, А.В. Блокчейн-технологии в оценке эффективности научных исследований / А.В. Намчук // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 7. – С. 196–198.

18. Виноградова, Е.В. К вопросу о возможностях использования блокчейн-технологий в оценке эффективности гуманитарных научных исследований / Е.В. Виноградова // Образование и право. – 2022. – № 6. – С. 232–235.

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

A. Y. Sokolov,
Doctor of Law, Professor, Director
of the Saratov Branch (Institute of State
and Law of the Russian Academy
of Sciences)?
aysockolov@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-32-39

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИКРЕПЛЕНИЯ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ ДИССЕРТАЦИИ КАНДИДАТА НАУК ВНЕ АСПИРАНТУРЫ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена наличием проблем правовой регламентации статуса лиц, прикрепленных к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Качество нормативно-правового регулирования данного института влияет на доступность системы государственной научной аттестации, а также на его привлекательность для реализации научного потенциала соискателя. Цель статьи заключается в определении путей совершенствования положений нормативных актов, регламентирующих институт соискательства. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о необходимости модернизации положений нормативных правовых актов, определяющих порядок подготовки диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), в целях повышения эффективности данного института, обеспечения законодательно закрепленного принципа интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности, правовой регламентации статуса соискателя, обеспечения финансовых стимулов получения ученой степени.

Ключевые слова: правовое регулирование, диссертация, кандидат наук, правовая политика, образование, аспирантура.

ON IMPROVING THE LEGAL REGULATION OF ATTACHMENT FOR THE PREPARATION OF A DISSERTATION FOR A CANDIDATE OF SCIENCE OUTSIDE OF POSTGRADUATE STUDIES

Annotation: the relevance of the article is due to the presence of problems of legal regulation of the status of persons attached to educational organizations of higher education, educational organizations of additional professional education and scientific organizations for the preparation of a dissertation for the degree of candidate of science without mastering the program for training scientific and scientific-pedagogical personnel in graduate school

(adjuncture). The quality of legal regulation of this institution affects the availability of the system of state scientific certification, as well as its attractiveness for realizing the scientific potential of the applicant. The purpose of the article is to determine ways to improve the provisions of regulations governing the institute of competition. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It is concluded that it is necessary to improve the provisions of regulatory legal acts that determine the procedure for preparing dissertations for the degree of candidate of sciences without mastering the program for training scientific and scientific-pedagogical personnel in graduate school (adjuncture) in order to increase the effectiveness of this institution, to ensure the legislatively enshrined principle of integrating educational and scientific (research) activities, legal regulation of the status of the applicant, providing financial incentives for obtaining a degree.

Keywords: *legal regulation, dissertation, candidate of sciences, legal policy, education, postgraduate study.*

Потребность в развитии науки обуславливает необходимость совершенствования государственного управления в данной сфере. Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [1] содержит требование интенсификации научной деятельности в России. Для этого необходима подготовка специалистов, обладающих аналитическими и исследовательскими навыками во всех областях общественной и государственной деятельности. Одним из доказательств обладания указанными качествами является защита диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук. Подготовка диссертаций возможна как при обучении в аспирантуре, так и в форме прикрепления для ее подготовки вне аспирантуры.

Статьей 4.1 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» [2] закреплен порядок подготовки диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, ученой степени доктора наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре). Данную возможность получают лица, имеющие образование не ниже высшего (специалитет или магистратура).

Кроме того, Приказ Минобрнауки России от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» [3] устанавливает возможность прикрепления лиц, имеющих высшее образование,

подтвержденное дипломом специалиста или магистра, для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям.

Данные лица имеют право сдавать кандидатские экзамены, а также осуществлять защиту диссертаций без прохождения обучения в аспирантуре и докторантуре посредством прикрепления к организации в качестве соискателей. Институт соискательства позволяет ученым осуществить подготовку диссертации без отрыва от основной работы. Такая возможность особенно актуальна для действующих практических работников, которые получают возможность использовать свои знания и опыт для разработки новых научно обоснованных положений, составляющих основу диссертации.

Прикрепление для подготовки диссертации по научной специальности, предусмотренной номенклатурой научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, допускается к организации, в которой создан совет по защите диссертаций и (или) диссертационный совет (п. 3.1 ст. 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике») по соответствующей научной специальности, и (или) к организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования – программам подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Однако Приказ Минобрнауки России от 13 октября 2021 г. № 942 «О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре)» регламентирует лишь организационные вопросы создания комиссии по вопросам прикрепления и принятия решения об утверждении лица в качестве соискателя, порядок подачи личного заявления соискателя о прикреплении для подготовки диссертации, устанавливает требования к его содержанию, перечень прилагаемых документов. За рамками нормативного регулирования остаются иные вопросы подготовки диссертаций без освоения программ аспирантуры.

Так, в современный период прикрепление для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без ос-

воения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре) не рассматривается как уровень образования.

На уровне федерального законодательства данная форма подготовки диссертации закреплена в ст. 4.1 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Однако в ст. 19 Федерального закона от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [4], утратившего в настоящее время силу, соискательство относилось к послевузовскому профессиональному образованию.

Статья 72 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [5] провозглашает необходимость интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании. Целями интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании являются кадровое обеспечение научных исследований, повышение качества подготовки обучающихся по образовательным программам высшего образования, привлечение обучающихся к проведению научных исследований под руководством научных работников, использование новых знаний и достижений науки и техники в образовательной деятельности.

При этом специально указано, что интеграция образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании в рамках реализации программ подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) обеспечивается путем проведения итоговой аттестации в форме оценки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук и последующего ее представления к защите в соответствии с законодательством о науке и государственной научно-технической политике.

Вместе с тем при данном подходе за рамками принципа интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности в высшем образовании остаются подготовка на базе образовательных организаций высшего образования докторских диссертаций, а также кандидатских диссертаций без освоения программы подготовки научно-педагогических и научных кадров в аспирантуре (адъюнктуре). При исключении соискательства из перечня уровней профессионального образования действующее наименование одного из таких уровней – подготовка кадров высшей квалификации – является нелогичным.

Обращаясь к нормативному определению образования как единого целенаправленного процесса воспитания и обучения, являющегося

общественно значимым благом и осуществляемого в интересах человека, семьи, общества и государства, а также совокупности приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объема и сложности в целях интеллектуального, духовно-нравственного, творческого, физического и (или) профессионального развития человека, удовлетворения его образовательных потребностей и интересов, закрепленному в ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», отметим, что под данное определение подпадает не только обучение в аспирантуре, но и подготовка диссертации в форме соискательства.

Таким образом, учитывая обозначенные законодательные положения, следует констатировать, что нормативная регламентация правоотношений в сфере подготовки научно-педагогических и научных кадров должна осуществляться в рамках единого законодательного регулирования.

Обозначенная фрагментация нормативного регулирования статуса лиц, прикрепленных для подготовки кандидатских диссертаций без освоения программ аспирантуры, не способствует раскрытию потенциала данного института. Смещение в сторону подзаконного регулирования, его формальный характер, охватывающий лишь внешние организационные вопросы, не обеспечивают достижения целей института соискательства.

В статье 4.1 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» закреплена лишь возможность осуществления такого прикрепления. Более того, ни в одном нормативном акте не определен правовой статус лиц, прикрепленных к образовательной организации высшего образования или научной организации для подготовки диссертации, а также не установлены гарантии прав таких лиц. Вопросы регламентации правоотношений между соискателями и организацией в каждом конкретном случае решаются на договорной основе. Однако принцип единства образовательного пространства на территории Российской Федерации, закрепленный в ст. 3 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», диктует целесообразность названной регламентации на уровне федерального законодательства.

Следующая проблема нормативного регулирования института прикрепления для подготовки диссертации кандидата наук вне аспирантуры обусловлена обеспечением финансовых стимулов данной деятельности. В настоящее время размер доплат за ученую степень

кандидата наук в России варьирует в диапазоне от 3 до 7 тыс. рублей. На размер доплаты влияет место работы ученого, а также оценка его работы руководством. Кроме того, влияние оказывает стаж работы научного работника. Наличие возможности у работников получать доплаты за ученую степень регламентируется для бюджетных организаций в положениях Трудового кодекса и прочих государственных актах (ст. 144 ТК РФ), для работников негосударственных организаций – в трудовом, коллективном договоре, штатном расписании и Положении об оплате труда.

На федеральном уровне приняты Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2022 год [6]. Согласно данному акту в случаях, когда размер оплаты труда работника зависит от ученой степени, право на его изменение возникает при присуждении ученой степени доктора наук или кандидата наук со дня принятия Министерством науки и высшего образования РФ решения о выдаче соответствующего диплома. Однако конкретный размер доплаты не установлен.

Для прокурорских работников размер процентных надбавок за ученую степень и ученое звание закреплен в п. 1 ст. 44 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [7]. В соответствии с данным актом такие надбавки выплачиваются кандидатам наук или доцентам в размере 5 % должностного оклада, докторам наук или профессорам – 10 % должностного оклада.

Представляется, что данный вопрос для бюджетных организаций должен быть урегулирован на федеральном уровне. В подзаконных нормативных актах возможно установить минимальный размер доплаты за ученую степень.

Кроме того, следуя положениям Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», отметим, что к соисканию ученой степени кандидата наук допускаются лица, имеющие образование не ниже высшего (специалитет или магистратура) и подготовившие диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) в порядке, определяемом Правительством РФ.

Между тем вопрос о том, должна ли соответствовать квалификация диплома о высшем образовании той специальности, по которой планируется защита кандидатской диссертации, остается нормативно не урегулированным. Представляется, что в нормативном установле-

нии такого соответствия нет необходимости, поскольку иное противоречило бы принципу свободы научного творчества, закреплённому в ч. 1 ст. 44 Конституции РФ.

Стоит признать нелогичным наличие возможности лиц, подготовивших диссертацию на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), без прохождения педагогической практики и занятий по образовательным программам аспирантуры, работать в системе высшего образования наравне с лицами, получившими квалификацию преподавателя-исследователя. Очевидно, что различная степень подготовки к осуществлению преподавательской деятельности должна учитываться при формировании профессорско-преподавательского состава.

Таким образом, требуемые цели повышения эффективности данного института, обеспечения законодательно закреплённого принципа интеграции образовательной и научной (научно-исследовательской) деятельности, правовой регламентации статуса соискателя, улучшения финансовых стимулов получения ученой степени, предопределяют необходимость совершенствования положений нормативных правовых актов, определяющих порядок подготовки диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре).

Список литературы:

1. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 30, ст. 4884.

2. О науке и государственной научно-технической политике : федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4137; 2022. – № 41, ст. 6959.

3. О Порядке и сроке прикрепления к образовательным организациям высшего образования, образовательным организациям дополнительного профессионального образования и научным организациям для подготовки диссертации на соискание ученой степени кандидата наук без освоения программы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре) : приказ Минобрнауки России от 13 октября 2021 г. № 942 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 16.11.2021.

4. О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4135 (утратил силу).

5. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; 2022. – № 41, ст. 6959.

6. Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2022 год : утв. решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 23 декабря 2021 г., протокол № 11 // Российская газета. – 2022. – 14 янв.

7. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 20 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 47, ст. 4472; 2022. – № 43, ст. 7262.

С.Ф. Афанасьев,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
арбитражного процесса Саратовской
государственной юридической
академии, заведующий сектором
теории и отраслевых проблем
правовой политики Саратовского
филиала Института государства
и права Российской академии наук

S. F. Afanasiev,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Arbitration
on Process, Saratov State Law Academy,
Head of the Sector of Theory
and Sectoral Problems of Legal Policy,
of the Institute
of State and Law of the Russian Academy
of Sciences
af.73@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-40-45

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ В СФЕРЕ ТРАНСФОРМАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ОСНОВАНИЙ ПЕРЕСМОТРА ПО НОВЫМ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАМ СУДЕБНЫХ РЕШЕНИЙ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ

Аннотация: в статье рассматривается проблема реформирования отдельных оснований пересмотра по новым обстоятельствам судебных решений по гражданским делам. В частности, такого основания, как определение либо изменение в постановлении Пленума Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, если в таком постановлении содержится указание на то, что сформулированная в нем правовая позиция имеет обратную силу применительно к делам со схожими фактическими обстоятельствами. Доказывается, что с политико-правовой точки зрения имеется теоретико-практическая необходимость унификации законодательного подхода относительно регламентации и реализации соответствующего процессуального основания в целях обеспечения эффективной и единообразной судебной защиты всех участников гражданских, экономических и административных правоотношений. В статье используются методы научного познания и частноправовые методы.

Ключевые слова: правовая политика, законодательство, суд, вновь открывшиеся и новые обстоятельства, пересмотр судебных актов, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, схожие юридические факты.

ON THE ISSUE OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF TRANSFORMATION OF CERTAIN GROUNDS FOR REVIEWING COURT DECISIONS IN CIVIL CASES DUE TO NEW CIRCUMSTANCES

Abstract: the article deals with the problem of reforming certain grounds for reviewing court decisions in civil cases due to new circumstances. In particular, such grounds as a definition or a change in the decision of the Plenum of the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation of the practice of applying a legal norm, if such a decision contains an indication that the legal position formulated in it has retroactive effect in relation to cases with similar factual circumstances. It is proved that from a political and legal point

of view, there is a theoretical and practical need to unify the legislative approach regarding the regulation and implementation of the relevant procedural basis in order to ensure effective and uniform judicial protection for all participants in civil, economic and administrative legal relations. The article uses methods of scientific knowledge and private law methods.

Keywords: *legal policy, legislation, court, newly discovered and new circumstances, revision of judicial acts, the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation, similar legal facts.*

Очевидно, что актуальная государственная правовая политика в сфере регламентации и реализации института пересмотра по вновь открывшимся или новым обстоятельствам судебных постановлений, вступивших в законную силу, в последнее время неоднократно менялась [1]. Сначала наблюдалось придание этому институту вторичного значения в системе пересмотра судебных актов, затем его стали рассматривать в качестве экстраординарного процессуального инструмента, который вбирает в себя немаловажный международно-правовой компонент [2] и гарантирует материализацию принципа правовой определенности [3]. В последнем случае речь шла о Европейском суде по правам человека, прецеденты которого вплоть до 2022 г. являлись одним из оснований для пересмотра решения, вынесенного национальными органами правосудия по гражданскому или административному делу, т.е. до тех пор, пока отечественный законодатель не исключил их из ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, ч. 3 ст. 311 АПК РФ и ч. 1 ст. 350 КАС РФ.

Ad rem несомненную динамику развития данному институту придали так называемые новые обстоятельства, позволяющие суду осуществлять самоконтроль не в связи с фактической или юридической ошибкой, имеющей место в правоприменительном акте, а по причине обновленного смыслового нарратива (в том числе интерпретационного) правового основания, на котором покоится судебное решение, обретшее законную силу [4]. Например, в случаях признания Конституционным Судом РФ несоответствия между Основным Законом и правоположением, которое было применено по делу заявителя, а также определения или изменения в постановлении Пленума либо Президиума Верховного Суда РФ практики применения нормы, использованной в конкретном казусе, если в таком постановлении содержится установка на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных решений.

При анализе означенных цивилистических процессуальных кодексов нетрудно заметить, что по общему правилу в приведенных ситуациях заинтересованное лицо получает право на пересмотр судебного

решения по новым обстоятельствам, но «по своему делу». Однако между кодексами имеется и существенная разница: если в ГПК РФ к общему правилу добавляется то, что пересмотр допустим и по заявлениям других лиц – когда это предусмотрено Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а равно, если сформулированная в постановлении Пленума либо Президиума Верховного Суда РФ правовая позиция имеет обратную силу относительно прочих дел со схожими фактами, – то в АПК РФ и КАС РФ о постановлении Пленума либо Президиума Верховного Суда РФ ничего не сообщается.

Получается, что по экономическим спорам и административным делам другие субъекты, участвующие в аналогичных спорных правоотношениях, правомочием на подачу заявления о пересмотре судебного решения в связи с новым обстоятельством не наделены, в том числе если *post factum* появилась окончательная ретроспективная правовая позиция Верховного Суда РФ. Так ли это?

Прямые официальные разъяснения по этому вопросу не содержатся в действующих постановлениях Пленума Верховного Суда РФ (принимая во внимание, что относительно КАС РФ надлежащее постановление пока отсутствует, хотя, как известно, его значение как источника права является чрезвычайно важным [5]). Так, в постановлении высшего судебного органа от 11 декабря 2012 г. № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» лишь упоминается, что в порядке гл. 42 ГПК РФ правом на обращение в суд с заявлением о пересмотре обладают участвующие в деле лица, а также иные субъекты, если судебными актами разрешен вопрос об их личных правах и обязанностях. Иного разъяснения *ex officio* в данном постановлении нет, что и вполне понятно, коль скоро в п. 5 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ закреплена вполне ясная фраза – «сформулированная... правовая позиция имеет обратную силу применительно к делам со схожими фактическими обстоятельствами».

К слову, в АПК РФ тождественная императивная установка российским законодателем не институализирована. Вследствие этого Конституционный Суд РФ в одном из своих определений, опубликованных в 2021 г., со ссылкой на собственное постановление от 21 января 2010 г. № 1-П [6] был вынужден напомнить правоприменителю, что «пересмотр вступившего в законную силу судебного акта в процедуре, предусмотренной главой 37 АПК РФ, возможен только при условии,

что в соответствующем постановлении высшего судебного органа содержится прямое указание на придание сформулированной в нем правовой позиции обратной силы применительно *к делам со схожими фактическими обстоятельствами*» (курсив – С.А.) [7].

Еще раз подчеркнем, что такой вывод по поводу норм АПК РФ изложен в определении, а не в постановлении Конституционного Суда РФ, имеющих разные спектры юридической силы, что влияет на их перспективную исполнимость законодателями. Как справедливо пишет Д.В. Петрова, «выработанные Конституционным Судом РФ правовые позиции получают свое юридическое оформление во всех актах нормативного и казуального толкования – постановлениях, определениях о распространении ранее сформулированной правовой позиции на аналогичные конституционно-правовые условия и определениях о разъяснении актов Конституционного Суда РФ» [8, с. 17].

Наряду с этим не следует забывать, что есть и другое небезызвестное постановление органа конституционного контроля – от 17 октября 2017 г. № 24-П, которым законодателю было предписано предусмотреть в архитектуре ст. 392 ГПК РФ пересмотр решений по новым обстоятельствам при условии, что в корреспондирующем постановлении Пленума или Президиума Верховного Суда РФ имеется директива о придании сформулированной в нем правовой позиции обратной силы по делам со схожими фактическими обстоятельствами [9].

Проще говоря, российские законодатели действовали в рамках следующего алгоритма при конструировании ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, ч. 3 ст. 311 АПК РФ и ч. 1 ст. 350 КАС РФ:

а) выполнили непосредственное предписание Конституционного Суда РФ, содержащееся в постановлении от 17 октября 2017 г. № 24-П, относительно ст. 392 ГПК РФ (норма трансформировалась, теперь она позволяет подавать всем заинтересованным лицам заявления о пересмотре судебных решений в связи с новым обстоятельством – определение либо изменение в постановлении Пленума или Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы – по гражданским делам *со схожими фактическими обстоятельствами*);

б) не посчитали нужным воспроизвести в ст. 311 АПК РФ правовое регулирование, полностью аналогичное ст. 392 ГПК РФ, поскольку в Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П не наличествует соответствующее предписание (в резолютивной части данного постановления нет ключевого фразеологического оборота «федеральному законодателю надлежит»; вместо этого, как уже отмечалось, значится, что ст. 311 АПК РФ допускает пересмотр

по вновь открывшимся обстоятельствам вступившего в законную силу судебного акта, если имеется «прямое указание на придание сформулированной правовой позиции обратной силы применительно к делам *со схожими фактическими обстоятельствами*»);

в) закрепили в ст. 350 КАС РФ положение о том, что определение либо изменение в постановлении Пленума или Президиума Верховного Суда РФ практики применения правовой нормы, *примененной в конкретном деле*, есть рестриктивное основание для пересмотра судебных решений по новым обстоятельствам (иными словами, субъекты, участвующие в схожих спорных правоотношениях, не получили право подавать заявления о пересмотре судебных решений по новым обстоятельствам, вынесенных по их делам).

Вполне очевидно, что описанный политико-правовой законодательный подход не способствует единству правоприменительной практики, снижает эффективность судебной защиты при пересмотре судебных решений по вновь открывшимся или новым обстоятельствам, несимметрично ранжируя субъектов гражданских, экономических и административных правоотношений [10].

Список литературы:

1. Фагманова, Э.И. Механизм возобновления дел по новым и вновь открывшимся обстоятельствам: цели, значение, судебное толкование / Э.И. Фагманова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 9. – С. 27–31; № 10. – С. 27–30.
2. Фирсова, А.А. К вопросу о пересмотре гражданских дел по вновь открывшимся обстоятельствам / А.А. Фирсова, И.Ю. Волкова // Современное право. – 2022. – № 5. – С. 94–100.
3. Самсонов, Н.В. Акты высших судебных органов в механизме правового регулирования гражданских процессуальных правоотношений / Н.В. Самсонов // Механизм правового регулирования: история и современность / отв. ред. В.Д. Перевалов. – Екатеринбург, 2019. – С. 60–67.
4. Назарькова, Е.О. Ретроспективность интерпретационных актов (на примере решений органов конституционного контроля России и США) / Е.О. Назарькова // Российский юридический журнал. – 2022. – № 2. – С. 45–56.
5. Шакирьянов, Р.В. Судебная практика как источник гражданского процессуального права и ее влияние на работу судов апелляционной инстанции / Р.В. Шакирьянов // Вестник гражданского процесса. – 2019. – № 4. – С. 265–297.
6. По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение “Берег”», открытых акционерных обществ «Карболит», «Завод “Микропровод”» и «Научно-производственное предприятие “Респиратор”»: постановление Конституционного Суда РФ

от 21 января 2010 г. № 1-П г. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гущина Юрия Михайловича на нарушение его конституционных прав пунктами 1 и 5 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 20 июля 2021 г. № 1560-О. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Петрова, Д.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам его деятельности и конституционного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д.В. Петрова. – М., 2008. – 25 с.

9. По делу о проверке конституционности пункта 5 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Д. А. Абрамова, В. А. Ветлугаева и других : постановление Конституционного Суда РФ от 17 октября 2017 г. № 24-П. – Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Жуйков, В.М. Судебная реформа в России конца XX – начала XXI века / В.М. Жуйков // Вестник гражданского процесса. – 2021. – № 5. – С. 191–221.

О.А. Лакаев,
кандидат юридических наук, старший
научный сотрудник Саратовского
филиала Института государства
и права Российской академии наук

O. A. Lakaev,
Candidate of Law, Senior Researcher,
Saratov Branch of the Institute of State
and Law of the Russian Academy
of Sciences
olegoleg81@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-46-53

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В УСЛОВИЯХ РЕГИОНАЛИЗАЦИИ

Аннотация: актуальность статьи определяется необходимостью интенсификации процессов экономического роста с учетом участия Российской Федерации в процессах экономической интеграции в рамках межгосударственных союзов, правила которых подлежат учету при формировании отечественного правового регулирования особых экономических зон. Цель статьи состоит в определении соответствия российского законодательства об особых экономических зонах правилам, установленным Евразийским экономическим союзом, и перспектив совершенствования отечественного нормативно-правового регулирования с учетом потребностей экономического развития Российской Федерации. Поставленные задачи были реализованы с использованием общенаучных методов (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный метод) и формально-юридического метода. Посредством анализа действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и Евразийского экономического союза автор пришел к выводу о целесообразности уточнения типов особых экономических зон, предусмотренных российским законодательством, и разработки возможных вариантов формирования логистических особых экономических зон с учетом их экономического потенциала, обусловленного возможностью реализации значительных транзитно-транспортных преимуществ. Ставится вопрос о систематизации правового регулирования особых экономических зон на основе единой терминологии, поскольку единственная свободная экономическая зона, предусмотренная российским законодательством, является одним из вариантов особых экономических зон, однако разрозненная законодательная регламентация не способствует эффективности правореализации в данной сфере.

Ключевые слова: правовая политика, регионализация, особые экономические зоны, государственное управление, правовое регулирование.

SOME PROBLEMS OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE CONDITIONS OF REGIONALIZATION

Abstract: the relevance of the article is determined by the need to intensify the processes of economic growth, taking into account the participation of the Russian Federation in the processes of economic integration within the framework of interstate unions, the rules of which are subject to consideration in the formation of domestic legal regulation of special economic zones. The purpose of the article is to determine the compliance of the Russian

legislation on special economic zones with the rules established by the Eurasian Economic Union and the prospects for improving domestic regulatory and legal regulation, taking into account the needs of the economic development of the Russian Federation. The tasks were implemented using general scientific methods (analysis, synthesis, formal-logical, system-structural method) and formal-legal method. By analyzing the current regulatory legal acts of the Russian Federation and the Eurasian Economic Union, the author came to the conclusion that it is advisable to clarify the types of special economic zones provided for by Russian legislation and to develop possible options for the formation of logistics special economic zones, taking into account their economic potential, due to the possibility of realizing significant transit and transport advantages. The question of systematization of the legal regulation of special economic zones on the basis of a single terminology is raised, since the only free economic zone provided for by Russian legislation is one of the variants of special economic zones, but the disparate legislative regulation does not contribute to the effectiveness of legal realization in this area.

Keywords: *legal policy, regionalization, special economic zones, public administration, legal regulation.*

Организация территорий с особым правовым режимом предпринимательской деятельности, включая особые экономические зоны, является важной частью экономической политики государства. В то же время такая политика, несмотря на самостоятельное значение в механизме обеспечения надлежащего функционирования государства и общества, не может рассматриваться вне контекста правового регулирования, в связи с чем функционирование подобных территорий есть не что иное как объект нормативно-правовой регламентации.

Для целей создания и совершенствования правовой основы деятельности государственных органов, иных субъектов публичного управления, резидентов территорий с преференциальным режимом осуществления экономической деятельности формируется и осуществляется соответствующая правовая политика. Следует признать, что такая точка зрения не всегда разделяется в научной литературе. В частности, М. Н. Марченко считает, что правовую политику необходимо отграничивать от иных видов государственной политики (экономической, образовательной, культурной и др.). Их правовое опосредование не означает, что та или иная политика становится правовой, поскольку в данном случае право выступает лишь средством государственного воздействия, но не его объектом [1, с. 29–31].

Вместе с тем необходимо отметить самостоятельное значение правовой политики в сфере обеспечения экономических, образовательных и иных процессов, поскольку ее сущность заключается в деятельности субъектов правовой действительности, которая направлена на научно обоснованное использование права в целях эффективной организации общественной жизни [2, с. 372]. Сфера общественной

жизни при этом может быть различной, в том числе экономической, а роль правовой политики состоит в данном случае в разработке основанных на системе фундаментальных политико-правовых идей юридических инструментов для ее качественного правового опосредования. Если реализация правовой политики в экономической сфере не приводит к формированию надлежащей нормативно-правовой базы хозяйственной деятельности, то этим определяется несовершенство государственной экономической политики [3, с. 187]. В связи с этим важным направлением правовой политики является создание эффективного механизма правового регулирования тех направлений экономического развития, которые призваны способствовать росту производительных сил страны, среди которых существенную роль играет организация особых экономических зон.

Правовая политика в сфере их формирования и обеспечения деятельности связана, прежде всего, с совершенствованием административно-правового регулирования. Особые экономические зоны предполагают особую организацию публичного управления в рамках определенной территории, а от надлежащего построения соответствующей управленческой системы зависит эффективность мер стимулирующего воздействия на хозяйствующих субъектов – резидентов этих зон. Организационные вопросы функционирования органов исполнительной власти и иных субъектов, уполномоченных осуществлять публично-управленческую деятельность, их взаимодействия с подвластными объектами образуют базис административно-правового регулирования [4, с. 30]. Немаловажен и режимный характер возникающих правоотношений, предполагающий особую по сравнению с обычным порядком организацию публично-управленческой деятельности указанных субъектов, которая также охватывается административно-правовыми нормами. Правовая политика в сфере организации особых экономических зон, в первую очередь, направлена на выработку оптимального порядка их введения, видовую дифференциацию особых экономических зон, обеспечивающую уточнение формата функционирования субъектов публичного управления и резидентов в зависимости от конкретных хозяйственных приоритетов, а также на создание условий для повышения предпринимательской активности в целях развития соответствующей территории.

Следует иметь в виду, что для России организация особых экономических зон имеет не только внутрисударственное значение. Существенную роль в данном процессе призвана играть межгосударственная интеграция. Российская Федерация участвует в ряде международных объединений, целью которых является повышение

эффективности экономической политики на основе осуществления взаимодействия в хозяйственной сфере. Соответствующие процессы в части координации усилий государств на основе сопредельности географического расположения и общности геостратегических интересов получили наименование регионализации. Обеспечительное значение для такого рода межгосударственного сотрудничества должно выполнять наднациональное нормативно-правовое регулирование. Хорошо развитая система правовых норм характерна для такого объединения, как ЕАЭС. Кроме того, для стран-участниц данного объединения по-прежнему актуальны не утратившие силу интеграционные правила Таможенного союза, применявшиеся до введения в действие Договора о Евразийском экономическом союзе [5]. Нельзя сказать, что межгосударственные правила послужили основой для формирования в России особых экономических зон. Единое федеральное законодательство, систематизировавшее нормы в данной сфере, было принято в 2005 г. [6], то есть до введения интеграционных правил, что отчасти может быть причиной отдельных несоответствий российского законодательства указанным правилам. В частности, основным вариантом обозначения указанных территорий является «свободная экономическая зона». Возможны также варианты в виде специальных и особых экономических зон, однако указание данных вариантов в скобках подразумевает синонимичность этих понятий свободным экономическим зонам. Вариативность терминологии, как представляется, призвана учесть опыт стран – участниц ЕАЭС по формированию соответствующих преференциальных режимов.

Одновременно в Российской Федерации особые экономические зоны неравнозначны свободным экономическим зонам. Что касается последних, то имеется только одна такая зона, предусмотренная для территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, введенная практически сразу после их воссоединения с Российской Федерацией и основанная на эксклюзивном законодательном регулировании [7]. В то же время принципиальных различий между ними не наблюдается. Если в границах особой экономической зоны действует особый режим лишь предпринимательской деятельности, то режим свободной экономической зоны этим не ограничивается и может охватывать иные виды деятельности. Кроме того, в отношении свободной экономической зоны действует императивное правило о применении таможенной процедуры свободной таможенной зоны. Для особых экономических зон данное правило является диспозитивным. Кроме того, имеются некоторые различия в системе публичного управления свободной экономической зоной и особыми

экономическими зонами, но для определения существенных характеристик указанных зон данные различия не имеют решающего значения, поскольку разграничивающим их фактором выступает целевое предназначение.

По сути, свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя – это вариант особой экономической зоны, для закрепления специфики которой законодатель осуществил эксклюзивное регулирование. Вряд ли такой шаг может быть оправданным. Дело в том, что это не единственный пример подобного регулирования. Имеются и иные варианты преференциальных режимов, схожих с режимом особых экономических зон и основанных на специальном законодательстве (режимы Арктической зоны, свободного порта Владивосток). Их многообразие не способствует эффективному государственному управлению, не обеспечивается единство подходов, отсутствует единый орган управления (в данной сфере задействованы Минэкономразвития России и Минвостокразвития России). Кроме того, усложняется их деятельность, поскольку оценка результативности функционирования каждого из особых режимов требует разработки и реализации отдельных правил. В данном случае важна грамотно построенная рациональная деятельность законодателя, необходимая для повышения эффективности правовых норм [8, с. 56]. В связи с этим заслуживает внимания точка зрения о целесообразности принятия унифицированного законодательства, определяющего общие принципы организации управления данными территориями [9, с. 117].

В условиях регионализации правовая политика России должна быть синхронизирована с наднациональным регулированием в тех сферах жизнедеятельности, которые им охвачены. Его смысл состоит в сближении правовых систем государств, охваченных интеграционными процессами, для выработки единообразных подходов к осуществлению той или иной деятельности, что упрощает реализацию межгосударственного взаимодействия, обеспечивает развитие экономических и иных связей. В то же время международные правила, которые касаются особых экономических зон, в российском законодательстве не нашли полного отражения, не говоря уже об их детализации. Если обратиться к Соглашению по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны [10], то очевиден неполный учет российским законодателем содержащихся в нем положений. При этом концептуально данное Соглашение отражает те подходы к определению сущности

особых экономических зон, которые сложились именно в российской практике с 2005 г., когда был принят Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Если провести сравнение, то в России были введены портовые, технико-внедренческие, промышленно-производственные и туристско-рекреационные особые экономические зоны, в то время как Соглашением выделены портовые и логистические особые экономические зоны. Последние предполагают формирование особого правового режима на части территории государства – члена ЕАЭС, прилегающей к железнодорожному и (или) автомобильному пункту пропуска через государственную (таможенную) границу указанного государства.

С одной стороны, реализация суверенных прав на собственной территории применительно к особым экономическим зонам предполагает возможность создавать подобные зоны любого вида в рамках единой концепции особых экономических зон, тем более что Соглашением предусматривается возможность устанавливать особые экономические зоны различных типов в зависимости от цели их создания. Это позволяет Российской Федерации реализовать перспективные направления режимного регулирования, которые могут дать наибольший экономический эффект, на основе принципа усмотрения. В то же время нелогичным выглядит отсутствие в России правил, позволяющих формировать логистические особые экономические зоны, с учетом того, что указанное Соглашение было принято на основе, в первую очередь, российского опыта и с участием Российской Федерации. Создание логистических экономических зон с учетом наличия развитой железнодорожной и автомобильной инфраструктуры в России представляется экономически целесообразным, поскольку она дает значительные транспортно-транзитные преимущества. Формированием логистических зон может быть обусловлено развитие соответствующих транспортных узлов и получение дополнительных возможностей для улучшения инвестиционного климата в связи с тем, что хозяйствующие субъекты будут заинтересованы в минимизации расходов, которая может быть обеспечена инвестированием в транспортно-логистическую инфраструктуру. Поэтому перспективы правовой политики России в сфере организации особых экономических зон могут быть связаны с реализацией правил ЕАЭС о режимном регулировании территорий, имеющих логистическую инфраструктуру железнодорожного и автомобильного транспорта.

Таким образом, правовая политика Российской Федерации в сфере формирования особых экономических зон имеет перспективы совершенствования с учетом происходящих с ее участием процессов

регионализации. Участие нашего государства в межгосударственном экономическом сотрудничестве, прежде всего в рамках ЕАЭС, предполагает следование единым для государств-членов правилам организации экономической деятельности, соответствующим их общим интересам. С этой точки зрения заслуживает внимания вопрос уточнения типов особых экономических зон, предусмотренных российским законодательством, поскольку в нем в настоящее время не отражены логистические особые экономические зоны. В этом отношении нормотворческая политика может быть направлена на разработку возможных вариантов формирования таких зон с учетом их экономического потенциала, обусловленного возможностью реализации значительных транзитно-транспортных преимуществ. Кроме того, видится логичной постановка вопроса о систематизации правового регулирования особых экономических зон на основе единой терминологии, поскольку единственная свободная экономическая зона, предусмотренная российским законодательством, по сути, является одним из вариантов особых экономических зон, однако разрозненная законодательная регламентация не способствует эффективности правореализации в данной сфере.

Список литературы:

1. Марченко, М.Н. Правовая политика: понятие, субъекты, механизм реализации / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. – 2013. – № 5. Сер. 11: Право. – С. 26–37.
2. Кулапов, В.Л. Теория государства и права : учеб. / В.Л. Кулапов, А.В. Малько. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2022. – 384 с.
3. Малько, А.В. Теория государства и права : учеб. пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. 3-е изд. – М. : РИОР : ИНФРА-М, 2018. – 213 с.
4. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2018. – 352 с.
5. Договор о Евразийском экономическом союзе : подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (в ред. от 1 октября 2019 г.) // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. – URL: <http://www.eurasiancommission.org>, 05.06.2014.
6. Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 30, ч. 2, ст. 3127; 2022. – № 45, ст. 7673.
7. О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ (в ред. от 8 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 48, ст. 6658; 2022. – № 11, ст. 1596.

8. Пискунова, О. В. Проблемные аспекты эффективности функционирования норм права / О. В. Пискунова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 2 (145). – С. 53–59.

9. Колесников, А. В. Особенности организации муниципального управления в особых территориях с экономическими преференциями / А. В. Колесников // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 6 (143). – С. 108–119.

10. Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны : заключено в г. Санкт-Петербурге 18 июня 2010 г. (в ред. от 11 апреля 2017 г.) // Бюллетень международных договоров. – 2012. – № 7; официальный сайт Евразийского экономического союза. – URL: <http://www.eaeunion.org>, 12.04.2017.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-54-63

УГОЛОВНАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В СФЕРЕ БОРЬБЫ С ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ

Аннотация: статья посвящена современному состоянию и перспективам развития уголовной политики РФ в сфере борьбы с транснациональной преступностью. Уголовная политика рассматривается во взаимосвязи с правоприменительной практикой. Автором выявлено несоответствие правоприменительной практики международному и национальному законодательству, а также сформулированы предложения по совершенствованию уголовной политики, основанные на анализе материалов практики расследования и судебного рассмотрения уголовных дел, связанных с совершением транснациональных преступлений. Цель статьи – выявить взаимосвязь уголовной политики и правоприменительной практики в сфере борьбы с транснациональной преступностью. Методологической основой выступает совокупность научных методов: всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. В заключение автором сделаны следующие выводы: практика расследования и судебного рассмотрения уголовных дел, связанных с совершением транснациональных преступлений, должна выйти на качественно иной уровень; процесс расследования транснациональных преступлений должен быть упорядочен в соответствии с современным уголовным законодательством, а также современными криминалистическими рекомендациями по формированию алгоритмов частных методик расследования транснациональных преступлений.

Ключевые слова: уголовная политика, транснациональная преступность, борьба с преступностью, расследование транснациональных преступлений, частная методика расследования, уголовное законодательство.

CRIMINAL POLICY AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE IN THE FIELD OF COMBATING TRANSNATIONAL CRIME

Abstract: the article is devoted to the current state and prospects for the development of the criminal policy of the Russian Federation in the field of combating transnational crime. Criminal policy is considered in conjunction with law enforcement practice. The author reveals inconsistencies between law enforcement practice and international and national legislation, and also formulates proposals for improving criminal policy based on the analysis of materials from the practice of investigating and judicial review of criminal cases related to the commission of transnational crimes. The purpose of the article is to identify 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 scientific methods acts as a methodological basis: the general method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods. 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 for investigating transnational crimes, intensifying the preventive work of investigators, interacting with the public and some others.

Keywords: *criminal policy, transnational crime, crime control, transnational crime investigation, private investigation technique, criminal law.*

Развивающаяся и качественно меняющаяся транснациональная организованная преступность на сегодняшний день – острая проблема, решение которой возможно при тесном взаимодействии теории и практики, проведении междисциплинарных исследований, международных конференций с опубликованием их итогов.

Транснациональная преступность проникла во многие сферы жизни человечества. Более 90 % наркотических средств, находящихся в обороте на территории РФ, имеет иностранное происхождение [1, 2]; уровень транснациональных преступлений, связанных с организацией незаконной миграции, оценивается как высокий [3]; криминогенная обстановка в мире показывает, что в ближайшем будущем можно ожидать роста незаконного оборота оружия [4]. Стабильно высоким остается процент преступлений в сфере IT-технологий и ряда других преступлений, часто имеющих транснациональный характер [3].

Уголовная политика РФ в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью требует совершенствования. Несмотря на то что вопрос определения понятия транснационального преступления был одним из первых, поднимавшихся на конференциях российскими учеными (криминологами, криминалистами, международниками и др.) еще в 90-х гг. XX в., разногласия по поводу понимания сущности транснационального преступления присутствуют в среде как ученых-юристов, так и правоприменителей.

В частности, транснациональными преступлениями на практике признаются лишь те из них, которые были совершены преступными формированиями (минимум – организованной группой). Такой подход идет вразрез с положениями Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, в соответствии с которыми, несмотря на наименование данного международного документа, организованный характер транснационального преступления является хоть и существенным, но не обязательным признаком [5]. Процент транснациональных преступлений, совершенных отдельными субъек-

тами, в силу сложности деяния не высок, однако такие преступления совершаются на территории РФ. Игнорировать их и не признавать их транснациональный характер неправильно, как с точки зрения уголовной политики государства, так и с точки зрения криминалистики. При этом криминалисты стали признавать транснациональные преступления как специфическую группу, требующую индивидуального подхода к их изучению, сравнительно недавно [6, 7].

Вопрос юридического определения транснационального преступления логически приводит нас к дискуссии о том, есть ли необходимость в его законодательном закреплении в Уголовном кодексе РФ. Как ни странно, первыми обратили внимание на необходимость законодательного определения понятия транснационального преступления именно криминалисты и криминологи. Еще в 2002 г. Т.С. Волчецкая отмечала: «В ныне действующем УК РФ такой вид преступлений не выделен. Более того, в нем отсутствует целый ряд норм, регламентирующих ответственность за преступления международного характера... Нормы о преступлениях международного характера, в отличие от норм о преступлениях против безопасности человечества, не объединены в какой-то один раздел или главу, что было бы логичнее, а содержатся в различных главах УК РФ. Представляется, что целесообразно было бы нормы о транснациональной преступности выделить в единую главу УК РФ» [8, с. 5]. О возможности объединения транснациональных преступлений в единую главу говорили и другие ведущие российские ученые [9].

Еще одна большая группа ученых отмечала, что определение понятия транснациональных преступлений российской доктриной уголовного права не выработано, и предлагала свои авторские толкования данного понятия, не настаивая при этом на необходимости закрепления его в УК РФ [10].

Третьи подняли другую проблему – действие уголовного закона в пространстве [11], что, в частности, подразумевает необходимость международного сотрудничества в целях полноты расследования транснациональных преступлений, т.к. его отсутствие приводит к тому, что раскрываются лишь эпизоды криминальной деятельности, совершенные полностью на территории РФ, а к уголовной ответственности привлекаются только лица, задержанные на территории Российского государства. В рамках же международного сотрудничества в соответствии с запросом иностранные следователи проводят необходимые следственные действия, получая необходимые по делу доказательства, а также создаются совместные следственные группы с участием представителей российских правоохранительных органов.

Со времени принятия Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности прошло более двадцати лет, однако говорить о каких-либо существенных переменах в уголовной политике в сфере борьбы с транснациональной преступностью не приходится.

Общепринятого определения понятия транснационального преступления, закрепленного в законодательстве РФ, нет, отсутствует уголовно-правовая классификация транснациональных преступлений, а имеющиеся в науке разработки не обладают юридической силой и не внедрены в практику расследования транснациональных преступлений.

Эти и другие нерешенные вопросы сильно влияют на качество расследования преступлений. Выделим основные проблемы, возникающие в правоприменительной практике.

1. Трудности определения транснационального характера преступления. Следственные и судебные органы вынуждены сами трактовать положения Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности. Таким образом, судя по наименованию документа, правоприменители делают вывод, что транснациональная преступность не существует вне организованных форм, несмотря на то что текст Конвенции указывает и на возможность совершения такого преступления отдельным лицом. Несомненно, сложность подготовки и совершения транснационального преступления такова, что более 90 % транснациональных преступлений совершаются организованными преступными формированиями, участники которых – граждане как минимум двух государств, при этом находящиеся на своих территориях. Однако совсем забывать о том, что совершение транснационального преступления возможно лицом единолично, нельзя. Примером такого преступления может выступать вывоз/ввоз наркотических средств или психотропных веществ из иностранного государства на территорию РФ. Поскольку вывоз наркотических средств (например, из Голландии) запрещен национальным законодательством иностранного государства, а их ввоз на территорию РФ запрещен российским законодательством, то при совершении подобного деяния нарушаются нормы уголовного законодательства двух государств. Это и является определяющим признаком при отнесении преступления к группе транснациональных.

Правоприменители же привыкли относить к транснациональным преступлениям деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой и наносящие существенный вред финансово-экономической и политической сфере государства [12, с. 139]. Такой подход к пониманию транснациональных преступ-

плений отрицательно сказывается на их раскрываемости, т.к. следователь, столкнувшись с выявленным деянием, совершенным отдельным лицом, останавливается в расследовании. Таким образом, остаются невыявленными не только отдельные обстоятельства совершенного преступления, но и иные лица, способствовавшие совершению транснационального преступления (в том числе транснациональные преступные формирования).

2. Отсутствие категории «транснациональные преступления» в Уголовном кодексе РФ. Указанная проблема имеет два аспекта.

Во-первых, как говорилось ранее, нормы о транснациональных преступлениях не объединены в УК РФ. Это действительно непростая задача, возможно, и не требующая решения именно таким способом. Однако транснациональность преступления в законе все же должна быть отражена.

Эту задачу можно решить, добавив в ст. 14 УК РФ часть 1.1 следующего содержания: «Транснациональным преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, нарушающее уголовно-правовые нормы двух или более государств, совершаемое способом транснационального характера в различных сферах общественной жизни, как с нарушением границ государств (иностранного предела действия и суверенитета), так и без него, организованными преступными формированиями или отдельными лицами, запрещенное настоящим Кодексом и законодательством иностранных государств».

Во-вторых, исследователи транснациональных преступлений сходятся в едином мнении о том, что они преимущественно относятся к категории тяжких и особо тяжких преступлений [12–14]. Однако этот вывод подсказан анализом судебной практики и также не закреплен в УК РФ.

Эта задача может быть решена добавлением в ч. 1 ст. 63 «Обстоятельства, отягчающие наказание» УК РФ пункта «с» следующего содержания: «с) совершение преступления на территории Российской Федерации и одного или более иностранных государств (совершение преступления транснационального характера)». Соответственно, в определенных законодателем статьях Особенной части УК РФ квалифицированный состав примет следующее типовое содержание: «Деяние, предусмотренное частью первой... настоящей статьи, если оно носит транснациональный характер».

3. Роль международного сотрудничества в расследовании транснациональных преступлений.

Международное сотрудничество тесно сплелось в умах юристов с транснациональной преступностью. И настолько, что если

для установления обстоятельств преступления оно не требуется, то преступление и не рассматривается в качестве транснационального. Это ошибочный подход.

Во-первых, международное сотрудничество может не осуществляться по политическим причинам (отношения между государствами носят недружественный характер, отсутствуют юридические договоренности, оформленные надлежащим образом). Во-вторых, если параллельно в двух государствах возбуждается уголовное дело по факту совершения одного и того же преступления, иностранная сторона может принять бремя доказывания эпизодов транснациональной криминальной деятельности, совершенных на ее территории, на себя и полностью самостоятельно расследовать данное преступление (яркий пример – дело Андрея Могилянского [15]), как это может сделать и Российская Федерация. В-третьих, анализ практики показывает, что часто следователи сами отказываются от международного сотрудничества по делу. Поскольку данный процесс рассматривается как сложный, следователи предпочитают работать с известными подозреваемыми на территории РФ. И даже в случаях, когда подозреваемые на допросе дают показания о личностях соучастников, находящихся на территории иностранного государства (возможно, даже граждан РФ), следователи не инициируют международное сотрудничество путем запроса в компетентные органы иностранного государства. Такой подход искажает статистические данные о количестве совершенных транснациональных преступлений на территории РФ, т.к. преступления, по которым не осуществлялось международное сотрудничество, не попадают в статистику как транснациональные.

Все указанные случаи отсутствия международного сотрудничества не влияют на определение преступления как не имеющего транснациональный характер.

В-четвертых, встает вопрос о регламентации процедуры создания совместной следственной группы. Создание таких групп возможно и без внесения изменений в российское законодательство, в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». Алгоритм создания совместной следственной группы без дополнительных изменений в законодательстве РФ был предложен И.М. Нурбековым. В нем он представил шесть этапов: 1) неформальные консультации с иностранной стороной; 2) согласование заключения международного соглашения о создании совместной следственной группы по конкретному делу у Президента РФ (совместно с МИД РФ); 3) приказ председателя Следственного комитета РФ и заключение со-

ответствующего соглашения с иностранными правоохранительными органами, проведение соответствующих переговоров; 4) заключение соглашения о создании совместной следственной группы с иностранным государством; 5) осуществление расследования на территории России в соответствии с УПК РФ; 6) привлечение к ответственности виновных лиц в стране гражданства.

На возможность создания международной совместной следственной группы без гармонизации российского уголовно-процессуального законодательства указывают А. Г. Волеводз и А. Б. Соловьёв, при этом отмечая, что «она, безусловно, необходима для формирования единой процессуальной формы» и, как результат, массового использования следователями данной формы международного сотрудничества [16, с. 384–387].

Предложение по дополнению ст. 163 УПК РФ частью 6 было сделано нами ранее [17], поэтому, чтобы не повторяться, отметим, что закрепление в уголовно-процессуальном законе возможности создания международных совместных следственно-оперативных групп позволит взглянуть на методику расследования транснациональных преступлений с верной позиции.

4. Отсутствие методических рекомендаций по расследованию транснациональных преступлений.

В настоящее время в научной литературе всё чаще отмечается тот факт, что современная криминалистика оторвана от следственной практики [18]. Это замечание более чем справедливо по отношению к методикам расследования транснациональных преступлений.

Во-первых, существующие методики расследования транснациональных преступлений (например, незаконного оборота наркотических средств, оружия, торговли людьми, организации незаконной миграции и т.п.) строятся по старым традиционным принципам и не отражают транснациональный характер. Использование таких методик приводит к тому, что преступления остаются недорасследованными.

Во-вторых, результаты научных исследований, за редким исключением, не внедряются в деятельность следственных органов.

В-третьих, внутренние методические рекомендации, разрабатываемые на местах, главным образом направлены на урегулирование вопросов международного сотрудничества, а это всего лишь один элемент методики расследования транснациональных преступлений.

Успех борьбы с транснациональной преступностью во многом зависит от качества расследования преступлений, имеющих транснациональный характер. В целях повышения качества расследования следует разрабатывать практико-направленные методические

рекомендации. В них должны быть отражены все элементы методики расследования транснациональных преступлений. И логически верно следует начать с решения вопроса о понятии транснациональных преступлений и об их криминалистической классификации как информационной основе построения частных криминалистических методик. Нами была предпринята попытка восполнения пробела в подобных рекомендациях [19]. В частности, в удобной для следователей форме раскрыто значение криминалистических классификаций преступлений для процесса расследования, дано понятие транснационального преступления (его определение и классификация), раскрыт способ транснационального преступления и компонентный состав транснациональной криминальной деятельности, приведено пять групп криминалистических признаков транснациональных преступлений (признаки, указывающие на транснациональный характер криминальной деятельности; признаки, указывающие на приготовление к совершению транснационального преступления; признаки, указывающие на осуществление события преступления; признаки, указывающие на использование результатов преступления в дальнейшей криминальной деятельности; признаки, указывающие на создание виновным мер личной безопасности). Кроме того, обоснована роль уголовной политики в реализации криминалистической классификации транснациональных преступлений. Предложен алгоритм применения криминалистической классификации транснациональных преступлений самим следователем (следственным органом).

Таким образом, можно говорить о прямом влиянии уголовной политики на правоприменительную практику в сфере борьбы с транснациональной преступностью, ее определяющей роли для организации деятельности следственных органов в целом и отдельных следователей, в производстве которых находятся уголовные дела, возбужденные по факту и в отношении лиц, совершивших преступления транснационального характера.

Список литературы:

1. Виктор Иванов: 90 % наркотиков в России имеют зарубежное происхождение. – URL: <https://ria.ru/20150626/1088210959.html> (дата обращения: 14.09.2022).
2. Как и откуда наркотики попадают в Россию. – URL: <https://sputnik-ossetia.ru/20170623/4358601.html> (дата обращения: 14.09.2022).
3. Состояние преступности в Российской Федерации (архивные данные) // Официальный сайт МВД России. – URL: мвд.рф/dejatelnost/statistics (дата обращения: 08.08.2022).

4. Петров, И. Европейское полицейское агентство зафиксировало случаи контрабанды оружия с Украины. Есть риск, что оно может попасть в руки террористов / И. Петров // Рос. газ. – 2022. – 26 июля.

5. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 40, ст. 3882.

6. Хижняк, Д.С. Формирование категории транснациональных преступлений как фактор развития современной методологии криминалистики / Д.С. Хижняк. – Саратов : Наука, 2013. – 128 с.

7. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений: модельный подход : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Д.С. Хижняк. – М., 2018. – 45 с.

8. Волчещкая, Т.С. Изучение феномена транснациональной организованной преступной деятельности / Т.С. Волчещкая // Проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью : по матер. междунар. конф. : сб. науч. тр. / под ред. Т.С. Волчещкой. – Калининград : Изд-во КГУ, 2002. – С. 4–8.

9. Кузнецова, Н.Ф. Транснациональная преступность: понятие и вопросы имплементации / Н.Ф. Кузнецова // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. Междунар. науч.-практич. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2000. – С. 4-9.

10. Комиссаров, В.С. К вопросу о понятии транснациональных преступлений / В.С. Комиссаров // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. Междунар. науч.-практич. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2000. – С. 10–16.

11. Волженкин, Б.В. Действие уголовного закона в пространстве и проблемы борьбы с организованной преступностью / Б.В. Волженкин // Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. Междунар. науч.-практич. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.). – Краснодар : Изд-во Кубанского гос. ун-та, 2000. – С. 34–39.

12. Шалагин, А.Е. Транснациональная преступность: понятие, признаки, меры противодействия / А.Е. Шалагин // Вестник экономики, права и социологии. – 2016. – № 3. – С. 138–142.

13. Нафиков, И.С. Проблема совершенствования уголовно-правовой конструкции тяжкого преступления (в контексте международно-правовых обязательств России по борьбе с организованной преступностью) / И.С. Нафиков // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. – № 2. – С. 257–264.

14. Хачатрян, М.Э. Транснациональная организованная преступность и ее перспективы в условиях глобальной нестабильности / М.Э. Хачатрян, М.М. Шумилов // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. – 2016. – № 2 (20). – С. 71–80.

15. Андрей Могилянский. Биография. – URL: https://www.peoples.ru/state/criminal/adventurer/andrey_mogilyanskiy/ (дата обращения: 04.10.2022).

16. Волеводз, А. Г. Международный розыск, арест, конфискация и передача иностранным государством денежных средств и имущества, полученных преступным путем, а также вещественных доказательств по уголовным делам / А. Г. Волеводз, А. Б. Соловьёв. – М. : Юрлитинформ, 2007. – 440 с.

17. Астахова, Е. А. Криминалистическая классификация транснациональных преступлений и алгоритм ее применения / Е. А. Астахова // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2022. – Т. 23. – № 3. – С. 26–33.

18. Шаевич, А. А. Практическая направленность криминалистики: желаемое и действительное / А. А. Шаевич // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2021. – Т. 17. – № 1. – С. 170–177.

19. Астахова, Е. А. Применение криминалистических классификаций при расследовании транснациональных преступлений : методические рекомендации / Е. А. Астахова; под ред. Д. С. Хижняка. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – 32 с.

С. Б. Немченко,
кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры теории и истории
государства и права
Санкт-Петербургского
университета ГПС МЧС России

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

S. B. Nemchenko,
Candidate of law Science,
Associate Professor, Head of the Chair
of theory and history of state and law
of the Saint-Petersburg University
of State fire service of Ministry
of Emergency Situations of Russia
nemchenko-st@mail.ru

A. A. Zozulya,
Associate Professor of the Chair
of theory and history of state and law
of the Saint-Petersburg university
of State fire service of Ministry
of Emergency Situations of Russia
alezozulya@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-64-76

СТИХИЙНОЕ БЕДСТВИЕ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация: проблемы защиты населения и окружающей среды от стихийных бедствий в условиях глобализации объективно приобретают межгосударственный характер, ориентируя на унификацию и модернизацию правового регулирования в этой сфере, где легальные дефиниции юридических понятий играют роль отправных норм. В статье на основе анализа российского законодательства констатируется активное использование понятия «стихийное бедствие» при отсутствии его нормативного определения, рассмотрены и классифицированы существующие в науке и законодательстве базовые подходы к его трактовке. Предпринята попытка авторской интерпретации рассматриваемого понятия в фокусе теории юридических фактов. Сформулированная дефиниция может быть использована в законотворческой работе.

Ключевые слова: правоотношения, законодательство, юридический факт, дефиниция, чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие.

NATURAL DISASTER BY THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSIS

Abstract: the problems of protecting the population and the environment from natural disasters in the context of globalization objectively acquire an interstate character, focusing on the unification and modernization of legal regulation in this area, the starting standards of which are legal definitions of legal concepts. Based on the analysis of Russian legislation, the article states the active use of the concept of «natural disaster» in the absence of its normative definition, considers and classifies the basic approaches to its interpretation existing in science and legislation. An attempt is made to author's interpretation of the concept under consideration in the focus of the theory of legal facts, the formulated definition can be used in legislative work.

Keywords: legal relationship, legislation, legal fact, definition, emergency, natural disaster.

Устойчивое развитие российского общества, а в контексте процессов глобализации и всего человечества во многом зависит от состояния природной среды. Еще в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1987 г. подчеркивалась особая важность международного сотрудничества в сфере уменьшения опасности стихийных бедствий [1]. Проблемы экологии, климатических изменений и экстремальных природных явлений названы основными рисками текущего десятилетия [2, с. 12] «как в терминах вероятности, так и масштабов воздействий на мировую экономику и сообщество в целом» [3, с. 54].

Происходящие в глобальном измерении процессы естественного и антропогенного характера, обостряющие проблемы среды обитания человека, ориентируют государства на взаимодействие в целях повышения «готовности к стихийным бедствиям и ... по смягчению последствий стихийных бедствий» [4, с. 26]. На повестке дня устойчивого развития мирового сообщества – «принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями» [5, с. 17]. В этом ракурсе основные обязанности по превенции рисков, обусловленных стихийными бедствиями, возлагаются на государство.

Реализация функций любого демократического государства в обозначенной сфере должна быть опосредована правом, которое с учетом глобального характера проблем нуждается в унификации на международном уровне. Так, на уровне Парламентской ассамблеи ОДКБ в рамках гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ было рекомендовано закрепить единую нормативную дефиницию стихийного бедствия, под которым предлагалось понимать «бедствие, вследствие которого возникла чрезвычайная ситуация» [6, с. 39]. Однако названная инициатива до настоящего времени не реализована законодателем.

Актуальность теоретико-правового исследования вопросов правового регулирования защиты от угроз природной среды отчетливо проявляется на уровне понятийно-категориального аппарата. Действующее российское законодательство, оперируя термином «стихийное бедствие», не содержит легального определения соответствующего понятия¹. Представляется, что данное обстоятельство,

¹ Уместно отметить, что даже ключевой для рассматриваемой сферы Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», упоминая стихийное бедствие, не раскрывает содержание этого понятия.

с учетом особой системообразующей роли норм-дефиниций свидетельствует о наличии пробела в правовом регулировании комплекса связанных с опасными природными явлениями отношений. При этом необходимо подчеркнуть, что обеспечение безопасности «в разных сферах деятельности человека, общества и государства должно базироваться не только на эмпирическом опыте, но и, что немаловажно, на надежной теоретической основе» [7, с. 134]. Как справедливо отмечает Н. А. Власенко, «правовые понятия выступают условием ... совершенного выражения права лишь в случаях формулирования в соответствии с правилами нормотворческой техники» [8, с. 12]. Таким образом, назрела необходимость общетеоретического анализа сущности стихийного бедствия как понятия законодательства, выявления его признаков, которые могут стать основой для формулирования легальной дефиниции.

Экстремальные природные явления как юридически значимые обстоятельства упоминались в российском законодательстве еще до периода реформ Петра I. Соборным уложением 1649 года хищение имущества «*в пожарное, или в ыное в которое время*» приравнялось к грабежу [9], то есть более тяжкому преступлению. Последующее развитие отечественного законодательства восприняло эту правовую позицию. Так, Артикул воинский Петра I признавал в качестве отягчающих обстоятельств совершение преступления «*во время нужды водяной или пожарной*» [10]. В нормативных документах дореволюционного периода содержались положения, связанные с такими природными аномалиями, как «землетрясения», «эпидемии», «засуха», «неурожайные и голодные годы» [11, с. 22]. Законодательство Российской империи включало значительное количество нормативных правовых актов, регламентировавших вопросы компенсаций и льгот пострадавшим от стихийных бедствий [12, с. 25]. Советское право также признавало стихийные бедствия юридически значимыми обстоятельствами¹.

Необходимо отметить условность ретроспективного применения термина «стихийные бедствия» относительно указанных выше экстремальных явлений, поскольку он не использовался в законодательстве того периода. Назначение термина в нормативных правовых актах – обозначать соответствующее понятие, причем последнее воспринимается юридической наукой в его философском значении – как от-

¹ Пункт 8 ст. 39 Уголовного кодекса РСФСР квалифицировал совершение преступления с использованием условий общественного бедствия как обстоятельство, отягчающее ответственность. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/2/page/4> (дата обращения: 01.09.2022).

ражение меняющихся явлений объективной действительности [13, с. 35]. Разрушительные природные аномалии – априори объективные явления, а отношения, связанные с ними, находятся в сфере правового регулирования. Указанное позволяет считать стихийное бедствие юридическим термином, который обозначает правовое понятие, требующее дефиниции, то есть «установления содержания понятия, его отличительных признаков» [14, с. 133]. При этом «под признаком, отображаемым в понятии, понимаются некоторые элементы, связи, свойства, присущие классу явлений, охватываемые соответствующим понятием» [15, с. 10].

Анализ современного российского законодательства свидетельствует об активном применении рассматриваемого термина в различных отраслях. Конституция России относит осуществление мер по борьбе с катастрофами, *стихийными бедствиями* к совместному ведению федерального центра и субъектов Федерации (п. «з» ч. 1 ст. 72). Налоговое, трудовое, бюджетное, гражданское, семейное, уголовное и некоторые другие отрасли права содержат ряд норм, гипотезы которых «привязаны» к опасным природным процессам.

Гражданский кодекс РФ связывает со стихийными бедствиями возможность реквизиции имущества у собственников (ст. 242), право подтвердить передачу вещи на хранение свидетельскими показаниями (абз. 3 п. 1 ст. 887), ограничение действия исключительного права на изобретение, полезную модель или промышленный образец (подп. 3 ст. 1359). Явления стихийного характера указаны как основания для освобождения от ответственности перевозчика (п. 2 ст. 794). В Жилищном кодексе РФ закреплено право проникать в жилище без согласия проживающих в нем граждан в спасательных целях при стихийных бедствиях (п. 3 ст. 3).

Налоговое право признает отсутствие состава налогового правонарушения, если деяние совершено вследствие обстоятельств стихийного бедствия (подп. 1 п. 1 ст. 11 Налогового кодекса РФ). Относительно указанной нормы уместно подчеркнуть, что такие обстоятельства не нуждаются в специальных средствах доказывания – достаточно их общеизвестного характера. Помимо вопросов ответственности Налоговый кодекс РФ связывает с разрушительными природными аномалиями возможность уменьшения налоговой базы (п. 46 ст. 217, подп. 6 п. 2 ст. 265).

Трудовое законодательство рассматривает стихийное бедствие как исключительный случай¹ для привлечения работников к работе

¹ Данный пример демонстрирует корреляцию юридических понятий «стихийное бедствие» и «исключительный случай», что может стать предметом отдельного ис-

в выходные и нерабочие праздничные дни (п. 1 ч. 3 ст. 113 Трудового кодекса РФ), а также как одно из оснований прекращения трудового договора, не зависящее от воли сторон (п. 7 ст. 83 Трудового кодекса РФ). Причем данная норма, в отличие от вышеуказанных, устанавливает необходимость официального признания чрезвычайных обстоятельств решением соответствующих органов государственной власти. Уголовным кодексом РФ совершение преступления в условиях стихийного бедствия признается обстоятельством, отягчающим ответственность (п. «л» ч. 1 ст. 63). В ряде нормативных правовых актов рассматриваемое понятие используется для формулировки легальных дефиниций сопряженных понятий¹.

В большей части анализируемое понятие используется в законодательстве для изложения обстоятельств, с которыми связываются дополнительные права и обязанности субъектов правоотношений, и в первую очередь – полномочия органов власти и должностных лиц. Так, возможность введения режима особых условий в исправительных учреждениях при стихийных бедствиях предусмотрена Уголовно-исполнительным кодексом РФ (ч. 1 ст. 85). Специальная процедура перемещения через таможенную границу установлена для товаров и транспортных средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий (подп. 8 п. 2 ст. 253 Таможенного кодекса ЕАЭС). В соответствии с п. 2 ст. 66 Федерального закона от 7 июля 2003 г. «О связи» операторы связи обязаны предоставлять абсолютный приоритет сообщениям о стихийных бедствиях [16]. Постановлением Правительства РФ от 7 июня 1995 г. № 561 предусмотрена возможность выдачи государственных жилищных сертификатов гражданам, пострадавшим в результате стихийных бедствий [17].

Обобщающий взгляд на применение рассматриваемого понятия в законодательстве позволяет констатировать, что оно преимущественно используется для обозначения юридических фактов, обуславливающих возникновение, изменение или прекращение правоотношений. По функциональному критерию можно выделить ряд основных направлений такого использования. В области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с фактом стихийного бедствия связывается принятие органами власти и другими субъектами

следования. См., например: *Суменков С.Ю.* Исключения в праве: общетеоретический анализ // Журнал российского права. 2009. № 7. С. 58–67.

¹ См., к примеру: ст. 1 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.), ст. 1 Федерального закона «О радиационной безопасности населения» от 09.01.1996 г. № 3-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.).

плановых и экстренных мер по предотвращению и минимизации ущерба, а также установление особых условий реализации государственно-властных полномочий, то есть особых правовых режимов – чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации, повышенной готовности. Здесь факт стихийного бедствия имеет определяющее значение для «легитимации государственно-правового механизма обеспечения безопасности в кризисных ситуациях, ... правоограничительного содержания исключительных средств предупреждения и преодоления чрезвычайных происшествий» [18, с. 42].

В социальной сфере негативные последствия стихийных бедствий являются основанием для возложения на органы власти дополнительных обязательств (выплата компенсаций, предоставление жилья и т.д.). В иных сферах частного и публичного права рассматриваемый юридический факт предполагает возможность исключений из установленных общих правил, и в этом смысле стихийное бедствие является частным случаем родового понятия, которое С.Ю. Суменков определяет как «исключения в праве» [19, с. 16].

Понятие «стихийное бедствие» в большей части употребляется в законодательстве в одном ряду с понятием «чрезвычайная ситуация», при этом следует обратить внимание на различные трактовки законодателем их соотношения. Указанная вариативность может быть сведена к трем основным подходам, которые в целях настоящего исследования условно определены как дифференцирующий, факторный и сегментный. При дифференцирующем подходе эти понятия обозначают самостоятельные юридически значимые обстоятельства, что следует из грамматического толкования соответствующих норм с учетом используемых соединительных союзов и пунктуации. Примером может служить конструкция п. 2 ч. 3 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ – «предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, *стихийных бедствий*, эпидемий и ликвидация их последствий». Данный подход отражен также в подп. 5 п. 2, абз. 3 п. 7.2 ст. 26.3, подп. «а» п. 1 ст. 26.9 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ [20], Постановлении Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 835 [21].

Факторный подход основан на причинно-следственной связи и предполагает, что стихийное бедствие является одним из факторов, в результате действия которого может сложиться критическая ситуация, требующая проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ. Отчетливее всего данная трактовка проявляется в легальном определении, содержащемся в статье 1 базового для рассматриваемой сферы закона: «*Чрезвычайная ситуация* – это обстанов-

ка на определенной территории, *слонившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного бедствия...*» [22]. Этот же подход использован в п. «а» ст. 3 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении», определяющем обстоятельства введения чрезвычайного положения – *«чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий...»*

При сегментном подходе стихийное бедствие – лишь одна из разновидностей чрезвычайных ситуаций. В этом смысле показателен п. 4 ст. 81 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающий использование резервных фондов для финансирования *«мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций»*. Аналогичная трактовка закреплена в подп. 1 п. 1 ст. 49 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ [23], подп. 6 п. 2 ст. 265 Налогового кодекса РФ.

Вне обозначенных подходов действующее российское законодательство различает «последствия стихийных бедствий» и «чрезвычайные ситуации», отдельно выделяет пожары в числе стихийных бедствий, а также использует ряд сопоставимых понятий – чрезвычайные обстоятельства, обстоятельства чрезвычайного характера, чрезвычайные происшествия. Представляется, что, если исключить дискуссию о возможных отличиях юридической техники в отдельных сферах правового регулирования, изложенная вариативность является следствием неопределенности содержания рассматриваемого понятия, что закономерно вызывает необходимость теоретических исследований в этом направлении.

Анализ научной литературы по рассматриваемому предмету позволяет констатировать, что вопреки очевидной актуальности проблематики правового регулирования отношений, связанных с экстремальными природными процессами, данное направление в юридической науке разработано недостаточно. Стихийные бедствия изучаются преимущественно вне контекста правоотношений – как особые природные явления. Правовой аспект исследований обозначенного направления в большей части представлен проблематикой чрезвычайных ситуаций. Особое внимание уделяется анализу источников возникновения опасных природных явлений, в котором можно выделить два основных подхода.

Первый основан на исключении антропогенного фактора. В числе причин природного характера, как правило, называют: «геологические

(землетрясения, извержения вулканов, оползни, сели, карстовые провалы, снежные лавины); метеорологические (ураганы, бури, снежные бури, смерчи); гидрологические или гидрометеорологические (наводнения, заторы, зажоры, ледоходы, ледоставы, нагоны, цунами); природные пожары (лесные, торфяные, степные); массовые заболевания (эпидемии, эпизоотии, эпифитотии)» [24, с. 138]. При такой трактовке понятие стихийного бедствия близко к англоязычному Act of God, обозначающему действие, вызванное исключительно силами природы без вмешательства человека [25, с. 33]. В русле указанного подхода находится дефиниция рассматриваемого понятия, предложенная экспертами Красного Креста в целях согласования принципов оказания международной гуманитарной помощи при стихийных бедствиях, где подчеркивается отсутствие вины человека в произошедших катастрофах [26, с. 727].

Второй подход допускает антропогенный характер происхождения стихийных бедствий, подразумевая деятельность человека как катализатор опасных природных явлений. Так, академик В.И. Осипов отмечал наличие косвенных факторов природных катастроф, называя одной из причин роста числа и масштабов наводнений вырубку лесов, осушение болот, уплотнение почвенного покрова [27, с. 9]. Представляется, что в контексте возникающих в связи с разрушительными явлениями природы правоотношений исключение катастроф природно-антропогенного характера из содержания рассматриваемого понятия нельзя признать обоснованным. Подтверждением этому суждению отчасти выступает очевидный факт: обязанность проведения спасательных мероприятий при лесном пожаре не зависит от причины его возникновения (молния или умышленный поджог). Логичным в связи с этим будет дальнейшее исследование правового понятия «стихийное бедствие» без дифференциации по критерию происхождения.

Определить понятие – в первую очередь значит выявить отличительные признаки рассматриваемого явления или процесса. В числе специфических признаков стихийного бедствия выделяют ряд характеристик, а именно: масштабные катастрофические последствия, к которым относят нарушение нормальной деятельности значительных групп населения, гибель людей, разрушение и уничтожение материальных ценностей; одиночный или комплексный характер поражающих факторов; непредотвратимость; внезапность; территориальную локализацию.

Обозначенный широкий спектр существенных признаков, включая различные причины возникновения опасных природных явлений,

объясняет разнообразие имеющихся вариантов дефиниции рассматриваемого понятия. Так, под стихийным бедствием предлагается понимать «катастрофическое природное явление (или процесс), которое может вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия...» [28, с. 6]. Большой юридический словарь определяет анализируемое понятие как «не поддающееся влиянию человека событие (факт юридический), чрезвычайное обстоятельство, являющееся следствием действия сил природы (наводнение, землетрясение, снежный занос и т.п.)» [29].

Представляется целесообразным отдельно проанализировать определение стихийного бедствия, используемое в документах стандартизации: *«разрушительное природное и (или) природно-антропогенное явление или процесс значительного масштаба, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды»* [30].

Указанная дефиниция при наличии определенных достоинств¹ не вполне соответствует нормативным функциям юридического понятия. Основа этого определения – размытые оценочные критерии, затрудняющие отнесение того или иного опасного природного явления к категории бедствий. В частности, непонятно, какими признаками определяется значительность масштаба явления: территориальными, временными, затратными, размером и характером ущерба или другими характеристиками. Не вполне корректным в рассматриваемом контексте выглядит прилагательное «разрушительный», поскольку разрушение подразумевает прежде всего механическое воздействие – *«ломающая, уничтожить, превратить в развалины»* [31], что не охватывает весь комплекс поражающих факторов. Кроме того, можно отметить неточное применение в рассматриваемом определении нормативного понятия «компоненты природной среды» [32] – оно дополнено прилагательным «окружающей».

В значительной мере проблему неясности оценочных критериев можно решить с использованием подхода, примененного в документах стандартизации для определения понятия «бедствие»: «ситуация, в которой произошедшие широкомасштабные человеческие, материальные, экономические или экологические потери превышают возможности пострадавшей организации, сообщества или общества по реагированию и восстановлению с использованием собственных

¹ К достоинствам можно отнести конкретизацию объектов угроз, а также разграничение с опасными природными явлениями (п. 3.1.5 указанного ГОСТа) по масштабам последствий и антропогенному фактору (прим. авторов).

ресурсов» [33]. В данном случае критерий очевиден – недостаточность сил и средств соответствующих субъектов для принятия необходимых мер. Целесообразность использования такого подхода отчасти подтверждается нормативной дифференциацией уровней реагирования на чрезвычайные ситуации в зависимости от привлекаемых сил и средств по защите населения и территорий [22].

Рассматривая стихийное бедствие как юридически значимое обстоятельство, при формировании дефиниции этого понятия чрезвычайно важно не только логически и лингвистически верно сгруппировать его существенные признаки, но и обеспечить возможность констатации факта стихийного бедствия в целях реализации права без специальных средств доказывания. Указанным требованиям в определенной степени отвечает следующая авторская трактовка рассматриваемого понятия: стихийное бедствие – непредотвратимое опасное природное или природно-антропогенное явление (процесс) одиночного или комплексного характера, поражающие факторы которого угрожают жизни и здоровью людей, материальным ценностям и компонентам природной среды, вызывающее необходимость принятия экстренных чрезвычайных мер с привлечением дополнительных сил и средств регионального, федерального или особого уровня реагирования. В представленной дефиниции отражены выработанные наукой существенные признаки рассматриваемого явления, учитывается влияние антропогенного фактора, что соответствует современным представлениям о природе стихийных бедствий. Отсылка к поражающим факторам позволяет исключить из комплекса угроз причинение вреда в результате правонарушений с использованием обстановки стихийного бедствия. Закрепление исчислимого показателя – уровня привлечения сил и средств – конкретизирует критерий масштабности соответствующего явления или процесса. Таким образом, предложенная авторская дефиниция в значительной мере отражает правовую природу рассматриваемого явления и удовлетворяет потребностям реализации права.

Изложенное позволяет предположить, что наличие в российском законодательстве научно обоснованной легальной дефиниции понятия «стихийное бедствие» будет способствовать непротиворечивости представления о предмете правового регулирования, своевременности использования соответствующими субъектами специальных полномочий, а также значительно упростит процесс доказывания юридически значимых обстоятельств в целях наиболее полной реализации пострадавшими лицами закрепленных в законодательстве правомочий. В этих целях представляется целесообразным допол-

нение статьи 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определением понятия «стихийное бедствие», которое может быть разработано на основе предложенной выше авторской дефиниции.

Список литературы:

1. Международное десятилетие по уменьшению опасности стихийных бедствий : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 1987 г. № 42/169. – URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/518/59/IMG/NR051859.pdf?OpenElement> (дата обращения: 18.09.2022).

2. The Global Risks Report 2020. – URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-risks-report-2020> (дата обращения: 05.09.2022).

3. Порфирьев, Б. Н. О приоритетах глобальных рисков и роли показателя ВВП в контексте доклада «Мировое экономическое положение и перспективы 2021» / Б. Н. Порфирьев // Научные труды вольного экономического общества России. – 2021. – Т. 228. – № 2. – С. 52–58.

4. Лисаускайте, В. В. Специальные принципы в сфере международной защиты от бедствий: особенности содержания и закрепления / В. В. Лисаускайте // Международное право. – 2019. – № 2. – С. 23–33, 26.

5. Goals to Transform Our World. – URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment> (дата обращения: 01.09.2022).

6. Рекомендации по сближению и гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий : сборник документов / В. В. Бондуровский, В. А. Винокуров, С. Б. Немченко, Г. И. Перекопский, Н. И. Уткин; под общ. ред. Б. В. Гавкалюка. СПб. : Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2020. – 112 с.

7. Арзамасов, Ю. Г. Безопасность как правовая категория / Ю. Г. Арзамасов, Ирошников Д. В. // Государство и право. – 2019. – № 8. – С. 133–137. DOI: 10.31857/S013207690006255-2.

8. Власенко, Н. А. Проблемы точности выражения формы права: лингво-логический анализ : автореф. ... дис. ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1997. – 70 с.

9. О розбойных и о тат иных делех. ст. 91. глава XX1. URL: https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2001/#sub_para_N_21 (дата обращения: 01.09.2022).

10. Артикул воинский 191. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2008/> (дата обращения: 01.09.2022).

11. Горбань, Д. В. Законодательство в области исполнения наказаний в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения: ретроспективные и современные вопросы / Д. В. Горбань, О. С. Ефремова // Вестник Могилевского института МВД. – 2020. – № 2. – С. 20–27.

12. Малько, А.В. Обзор законодательства Российской империи XVIII – 1-й пол. XIX в. в сфере борьбы со стихийными бедствиями / А.В. Малько, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова // Известия Алтайского государственного университета. – 2017. – № 3(94). – С. 18–27.

13. Абрамова, А.И. Правовые понятия в общем цикле развития российского законодательства / А.И. Абрамова // Журнал российского права. – 2017. – № 11. – С. 34–42. DOI: 10.12737/article_59f067bf2fb468.89553258.

14. Ирошников, Д.В. Определение понятий в правовой аргументации / Д.В. Ирошников // Юридическая техника. – 2013. – № 7. – С. 133–136.

15. Апт, Л.Ф. Легальные определения в законодательстве и судебной практике / Л.Ф. Апт. – М.: Российская академия правосудия. – 2010. – 236 с.

16. О связи : федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 28, ст. 2895.

17. О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями: постановление Правительства РФ от 7 июня 1995 г. № 561 (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 24, ст. 2286.

18. Фомин, А.А. Конституционно-правовая природа механизма обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях / А.А. Фомин // Современное общество и право. – 2018. – № 3 (34). – С. 42–48.

19. Суменков, С.Ю. Исключения в праве: общетеоретический анализ : дис. ... докт. юрид. наук / С.Ю. Суменков. – Саратов, 2016. – 475 с.

20. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42, ст. 5005.

21. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий : постановление Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 835 (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 43, ст. 5507.

22. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – № 35, ст. 3648.

23. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 52, ч. 1, ст. 8973.

24. Шевченко А.И. Предупреждение и оценка стихийных бедствий / А.И. Шевченко // Мир транспорта. – 2013. – Т. 11. – № 4 (48). – С. 138–145.

25. Black H.C. (1990). Black's Law Dictionary (6th ed.). Saint Paul, Minnesota: West Publishing Co. – URL: <https://www.karnatakajudiciary.kar.nic.in/hcklibrary/PDF/Blacks%20Law%206th%20Edition%20-%20SecA.pdf> (дата обращения: 10.09.2022).

26. Рохан, Дж. Хардкасл. Чуа. Гуманитарная помощь: о праве на доступ к жертвам стихийных бедствий / Дж. Хардкасл Рохан, Т.Л. Андриан. // Международный журнал Красного Креста. – 2014. – № 23. – С. 711–727. – URL: <https://www.icrc.org/ru/doc/resources/documents/article/other/review-article-121004.htm> (дата обращения: 18.09.2022).

27. Осипов, В.И. Природные опасности и стратегические риски в мире и в России / В.И Осипов // Экология и жизнь. – 2009. – № 11-12(96-97). – С. 5–15.

28. Блинов, С.Ю. Безопасность жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях природного характера : учебное пособие / С.Ю. Блинов. – СПб.: Изд-во СПбГТИ (ТУ), 2016. – 83 с.

29. Большой юридический словарь. – URL: https://petroleks.ru/dictionaries/dict_big_law18.php (дата обращения: 21.09.2022).

30. ГОСТ 22.0.03-97/ГОСТ Р 22.0.03-95 Межгосударственный стандарт. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения (принят и введен в действие Постановлением Госстандарта России от 25 мая 1995 г. № 267). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200001518> (дата обращения: 01.09.2022).

31. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : АСТ, 2018. – 736 с. – URL: <https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=26132> (дата обращения: 18.09.2022).

32. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (действ. ред. с учетом измен. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.

33. ГОСТ Р 22.0.12-2015/ИСО 22300:2012. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Международные термины и определения. Идентичный международному стандарту ИСО 22300:2012 «Социетальная безопасность. Терминология» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 21 июля 2015 г. № 952-ст). – URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200122718> (дата обращения: 17.09.2022).

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

O. V. Kulikova,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Land and Environmental Law,
Saratov State Law Academy
Kulikovaov.sgap@rambler.ru

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-77-84

ЧАСТНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ: КОНСТИТУЦИОННАЯ ТЕОРИЯ И ЭКОЛОГО-ПРАВОВАЯ ПРАКТИКА

Аннотация: статья посвящена вопросам, связанным с рассмотрением особенностей закрепления правового режима использования различных природных ресурсов, собственности на них в природоресурсном законодательстве, а также проблемам соотношения таких режимов с конституционными положениями о праве собственности.

Особое внимание уделяется лесным участкам и ресурсам, прудам и обводненным карьерам, охотничьим ресурсам, водным биологическим ресурсам. Авторы делают вывод об отсутствии унифицированного правового режима установления и прекращения права собственности на различные природные ресурсы в действующем российском законодательстве и предлагают пути решения обозначенной проблемы.

Целью исследования является изучение состояния и выработка перспективных направлений развития природоресурсного законодательства в части закрепления вопросов частной собственности.

Методологическую основу составляют общенаучный и специальные методы познания, среди которых сравнительно-правовой, эколого-юридический, метод анализа и прогнозирования.

Вопросы собственности на природные ресурсы, права и гарантии собственников в рассматриваемой сфере остаются актуальными и обсуждаемыми на различных уровнях власти, в рамках теоретических и практических разработок. Авторами сформулированы практические предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в области регулирования правового статуса отдельных природных объектов и ресурсов.

Ключевые слова: природные ресурсы, недра, полезные ископаемые, земля, земельные участки, участки лесного фонда, лесные ресурсы, охотничьи ресурсы, водные биологические ресурсы, право государственной собственности, право частной собственности.

PRIVATE OWNERSHIP OF NATURAL RESOURCES: CONSTITUTIONAL THEORY AND ENVIRONMENTAL LAW PRACTICE

Abstract: *the article is devoted to the issues related to the consideration of the features of the consolidation of the legal regime for the use of various natural resources, ownership of them in the natural resource legislation, as well as the problems of correlation of such regimes with the constitutional provisions on the right of ownership.*

Special attention is paid to forest areas and resources, ponds and watered quarries, hunting resources, aquatic biological resources. The authors conclude that there is no unified legal regime for establishing and terminating ownership of various natural resources in the current Russian legislation, and suggest ways to solve this problem.

The purpose of the study is to study the state and develop promising directions for the development of natural resource legislation in terms of fixing issues of private property.

The methodological basis is made up of general scientific and special methods of cognition, including comparative legal, ecological-legal, method of analysis and forecasting.

The issues of ownership of natural resources, the rights and guarantees of owners in this area remain relevant and discussed at various levels of government, within the framework of theoretical and practical developments. The authors formulated practical proposals to improve the current legislation of the Russian Federation in the field of regulation of the legal status of individual natural objects and resources.

Keywords: *natural resources, subsoil, minerals, land, land plots, forest fund plots, forest resources, hunting resources, aquatic biological resources, state property right, private property right.*

В последние годы в рамках дискуссии по вопросам собственности, в том числе на природные ресурсы, набирает силу межотраслевая концепция, согласно которой «в существующей “чернобелой” системе координат, когда между гражданским и земельным правом предполагается наличие отраслевой стены, невозможно в принципе адекватно разрешить вопрос о четком соотношении норм земельного и гражданского права» [1, с. 30]. В субъективном смысле право собственности представляет собой «наиболее полное вещное право, согласно которому обладатель определенного объекта (вещи) вправе самостоятельно определять способы и пути использования такой вещи, осуществляя над ней “полное хозяйственное господство”» [2, с. 484–485]. Однако далеко не всегда этот процесс эффективно регулируется действующим законодательством, поэтому актуальным яв-

ляется вопрос о реальности содержания права частной собственности на природные ресурсы в экологическом законодательстве.

Право граждан и юридических лиц приобретать природные ресурсы в собственность является неотъемлемым и возлагает на государство обязанность по созданию и обеспечению условий реализации данного конституционного права путем введения в гражданский оборот целого ряда земельных участков в составе земель различных категорий и путем разработки и совершенствования механизма приобретения таких участков в частную собственность.

Говоря о гражданах как субъектах права частной собственности на природные ресурсы, включая землю, действующее законодательство не содержит каких-либо специфических требований. Требования, предъявляемые к ним, не выходят за рамки, установленные гражданским законодательством. Это способность иметь гражданские права и обязанности, иными словами, отсутствие ограничений в дееспособности. Некоторые ограничения касаются иностранных лиц и лиц без гражданства. Например, они не могут иметь в собственности земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения [3, ст. 3]. Кроме того, они не вправе приобретать в собственность земельные участки в приграничных районах и на других особо установленных территориях [4, п. 3 ст. 15]. Данные ограничения не противоречат нормам ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства, т.е. в целях защиты публичных интересов.

Основной Закон страны закрепляет положение о нахождении природных ресурсов, в том числе земли, во всех возможных формах собственности: частной, государственной, муниципальной и иных. Обладателями права частной собственности в рассматриваемой сфере являются не только физические лица, но и созданные ими юридические лица различных организационно-правовых форм, а также индивидуальные предприниматели. Несмотря на то что частная собственность в данном перечне поставлена на первое место, действующее российское законодательство не подтверждает подобной расстановки приоритетов. С 1993 г. и до настоящего времени основным собственником природных ресурсов в нашей стране остается государство в лице Российской Федерации и ее субъектов. Оно может владеть всеми видами природных ресурсов: землей, недрами, лесами, водами, животным миром, но собственником некоторых видов природных ресурсов может быть исключительно и только государство [5, с. 49]. Так, недра в границах Российской Федерации являются государственной собственностью. Однако, говоря о добытых из недр ресурсах,

законодатель указывает на все возможные формы собственности, если такая добыча осуществлена по основаниям, установленным законодательством о недрах [6].

Горное законодательство дает возможность отдельным субъектам добывать для собственных нужд общераспространенные полезные ископаемые, не числящиеся на государственном балансе, а также строить подземные сооружения на глубину до пяти метров [Там же, ст. 19], если иной порядок использования участков недр и их ресурсов не установлен региональным законодательством. Такое же правило до настоящего времени действует и в отношении подземных вод, которые по правовому статусу одновременно являются и видом полезного ископаемого, и разновидностью водных объектов. Здесь действует следующее ограничение: извлекать подземные ресурсы можно только в объеме не более 100 кубических метров в сутки; запасы таких вод должны находиться не ниже одного водоносного горизонта и не должны являться источниками централизованного водоснабжения населения.

Основным собственником лесов также остается государство, при этом иные формы собственности на леса и проблемы их реализации остаются достаточно острыми на протяжении всего периода действия Лесного кодекса РФ [7]. Исключительно в федеральной собственности находятся лесные участки в составе земель лесного фонда. Форма собственности на лесные участки в составе земель иных категорий привязывается к форме собственности на такие земельные участки, а форма собственности на земельные участки устанавливается, соответственно, земельным, а не лесным законодательством [Там же, ч. 2 ст. 8]. В этом проявляется тесная взаимосвязь права собственности на леса с правом собственности на землю, животный мир, растительный мир вне лесов.

В действующем Лесном кодексе РФ частная собственность на лесные участки даже не упоминается; это право признается только на уже добытые лесные ресурсы. Закон, как федеральный, так и региональный, определяет два основных пути попадания лесных ресурсов в частную собственность: первый связан с легальным использованием участков лесного фонда на основании договоров аренды и иных договоров, допускаемых гражданским и экологическим законодательством; второй путь основывается на признании за всеми гражданами (физическими лицами) возможности находиться в лесах и для собственных нужд осуществлять заготовку и сбор лесной продукции [Там же, ст. 11]. В этом случае оформлять документы, разрешающие лесопользование, не требуется, однако ограничивается

право распоряжения – исключительно для собственных нужд, без возможности возмездной передачи добытых лесных ресурсов иным лицам.

Лесное законодательство признает многообразие форм собственности на лесные ресурсы при условии, что эти ресурсы добыты в установленном законом порядке [Там же, ст. 20]. Как правило, действует следующий алгоритм: собственник или пользователь лесного участка приобретает право собственности на добытые им (заготовленные) лесные ресурсы, если право собственности на такие ресурсы не сохраняется за государством. Исключением являются отдельные, закрепленные в специальных статьях Лесного кодекса РФ виды лесопользования [Там же, ст. 43–45].

В перечисленных случаях право собственности на заготовленную древесину и иные лесные ресурсы сохраняется за Российской Федерацией, что, впрочем, вполне объяснимо: целью лесопользования является не заготовка лесных ресурсов, а использование участков лесного фонда в качестве базиса для проведения работ иного рода – строительства и эксплуатации объектов различной хозяйственной (отраслевой) принадлежности.

Говоря о водном законодательстве, следует учесть важное положение о понятии таких водных объектов, как пруды и обводненные карьеры. Именно данные виды водоемов законодатель разрешает отдавать в частную собственность. Такие водные объекты должны полностью располагаться на земельных участках, принадлежащих на праве собственности физическим или юридическим лицам [8, ч. 2 ст. 8]. Если пруд или обводненный карьер располагаются на двух и более смежных земельных участках, то форма собственности на такие объекты определяется как муниципальная.

Животный мир в нашей стране является собственностью государства [9, ст. 4]. В иных формах собственности могут находиться только объекты, частично изолированные либо оторванные от естественных условий обитания, а также объекты, добытые либо убитые человеком на основаниях, установленных федеральным и региональным фаунистическим законодательством. Так, объекты охоты (охотничьи ресурсы) приобретают статус объекта частной собственности, если они добыты на основании разрешения на добычу охотничьих ресурсов, выданного в установленном законом порядке [10, ст. 9]. Без такого разрешения добыча охотничьих ресурсов по общему правилу запрещается, исключения составляют только «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», а также «лица, которые не относятся к указанным народам, но постоянно

проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и для которых охота является основой существования» [Там же, ст. 19].

Водные биологические ресурсы являются федеральной собственностью [11, ч. 1 ст. 10]. Однако, в отличие от режима использования охотничьих ресурсов, в их отношении действует тройное правило. Во-первых, физические или юридические лица приобретают право собственности на выловленные биоресурсы, если у них имеется соответствующее разрешение. Во-вторых, физические лица вправе осуществлять рыболовство в отношении водных биоресурсов, не занесенных в Красную книгу РФ и красные книги субъектов РФ, в объеме, не превышающем понятие «собственные нужды», и в сроки, разрешенные для осуществления рыболовства. Хотя уже достаточно длительное время ведутся активные дискуссии относительно введения рыболовного билета на такой вид пользования водными биоресурсами. В-третьих, водные биоресурсы, обитающие в прудах и обводненных карьерах, принадлежащих на праве собственности физическим и юридическим лицам, изначально являются объектами права частной собственности. Порядок распоряжения ими определяется исключительно самим собственником. Связано это прежде всего с тем, что упомянутые биоресурсы не обладают основной характеристикой объектов животного мира, а именно не находятся в состоянии естественной свободы, поэтому с момента их появления (зарождения) являются объектами регулирования гражданского, санитарного и иного законодательства, но не экологического.

По мнению профессора С. А. Боголюбова, «нецелесообразно делить собственность на природные ресурсы, в том числе на объекты животного мира, между федеральными и региональными органами государственной власти, а необходимо четко разграничивать сферу управления ими, компетенцию и соответствующие полномочия, в связи с чем важно изучать римское право, российское дореволюционное законодательство, а также проводить сравнительно-правовой анализ современного фаунистического законодательства о праве собственности на диких животных» [12, с. 35].

В целях унификации конституционного, гражданского, земельного и иного ресурсного законодательства по вопросу установления и прекращения права частной собственности на природные ресурсы представляется целесообразным выделить следующие пути решения проблемы. Во-первых, внесение изменений и дополнений в федеральные законы и подзаконные акты, после чего появится гармоничное природоресурсное законодательство. Процесс небыстрый,

однако детальная проработка норм о собственности на природные ресурсы и постепенное устранение выявленных противоречий будут свидетельствовать об определенной стабильности этого сектора российского законодательства. Во-вторых, принятие уже существующих ресурсных нормативных правовых актов в новой редакции, как это было сделано в 1995 г. в отношении Закона РФ «О недрах» от 1992 г. Это происходит в случае, когда актуальных поправок слишком много, и проще их объединить именно в новой редакции. В-третьих, разработка принципиально новых ресурсных нормативных актов, в том числе кодифицированных, когда происходит радикальное изменение экономических, экологических, социальных и иных условий жизни общества. Примерами могут служить Земельный кодекс РФ от 2001 г., Лесной и Водный кодексы от 2006 г., Федеральный закон «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 2009 г. Вовлечение различных природных ресурсов, а не только земельных участков в рыночные отношения требует и принципиально новых подходов к установлению соответствующего правового режима, в том числе режима приобретения и прекращения права собственности и иных вещных прав на эти ресурсы. На современном этапе развития российского государства применяются все три подхода к реформированию природоресурсного законодательства, в том числе в рамках реализации процесса «регуляторной гильотины».

Список литературы:

1. Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / под общ. ред. А.П. Анисимова. – М. : Юстицинформ, 2020. – 800 с.
2. Гражданское право : в 2 т. : учебник / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – Т. 1.
3. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).
4. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 24 июля 2022 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).
5. Реализация прав собственности на природные ресурсы : монография. – М. : Юристъ, 2007. – 240 с.
6. О недрах : закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (в ред. от 28 июня 2022 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).
7. Лесной кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).

8. Водный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ (в ред. от 1 мая 2022 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).

9. О животном мире : федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).

10. Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (в ред. от 11 июня 2021 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).

11. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов : федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ (в ред. от 28 июня 2022 г.). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.09.2022).

12. Комментарий к статье 6 Федерального закона «О животном мире» // Комментарий к закону о животном мире : постатейный / под ред. С.А. Боголюбова. – М. : Юстицинформ, 2002. – 367 с.

И. А. Клещева,
старший преподаватель
кафедры международного права
Саратовской государственной
юридической академии

I. A. Kleshcheva,
Senior Lecturer
of the Department of International Law
of the Saratov State Law Academy
irkuleshova@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-85-91

СООТНОШЕНИЕ «НАЦИОНАЛЬНОСТИ» И ЛИЧНОГО ЗАКОНА ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В МЕЖДУНАРОДНОМ ЧАСТНОМ ПРАВЕ

Аннотация: статья посвящена проблемам деятельности юридических лиц в международном торговом обороте. Юридические лица, выступая в качестве самостоятельных субъектов внешнеэкономической деятельности, всегда имеют правовую и политическую связь с определенным государством, свою «национальность». Эта правовая связь обеспечивает юридическому лицу защиту со стороны государства, но в то же время обязывает подчиняться его правопорядку. «Национальность» юридического лица определяет, закон какого государства является личным законом данного юридического лица. Автором делается вывод об отсутствии тождества понятий «“национальность” юридического лица» и «личный закон юридического лица».

Ключевые слова: юридические лица, государство, международный торговый оборот, «национальность» юридических лиц, личный закон.

THE CORRELATION OF “NATIONALITY” AND THE PERSONAL LAW OF LEGAL ENTITIES IN PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Abstract: the article is devoted to the problems of the activity of legal entities in international trade. Legal entities, acting as independent subjects of foreign economic activity, always have a legal and political connection with a certain state, their “nationality”. This legal connection provides a legal entity with protection from the state, but at the same time obliges it to obey its rule of law. The “nationality” of a legal entity determines which State’s law is the personal law of that legal entity. The author concludes that there is no identity between the concepts of “nationality” and the personal law of a legal entity.

Keywords: legal entities, state, international trade turnover, “nationality” of legal entities, personal law.

С развитием современных международных экономических отношений юридические лица осуществляют свою деятельность не только в том государстве, где они были созданы, но и за его пределами. Инвестиционное законодательство предоставляет разнообразные возможности для осуществления предпринимательской деятель-

ности в разных странах, независимо от места регистрации компании и нахождения ее органов управления.

Юридические лица – участники торговых и иных внешнеэкономических отношений выступают в гражданском обороте в качестве национальных юридических лиц, т.е. лиц, имеющих «национальность». В связи с этим для решения различных правовых вопросов возникает необходимость определить, какую же «национальность» имеет та или иная компания.

В международном частном праве, говоря о юридических лицах, мы всегда предполагаем, что та или иная компания имеет тесную связь с определенным государством, как бы принадлежит ему, имеет свою «национальность» [1, с. 199].

Стоит отметить, что статус гражданина как физического лица признается де-юре всеми государствами, тогда как в отношении юридических лиц такое безусловное признание отсутствует.

В Российской Федерации отсутствует законодательная дефиниция понятия «“национальность” юридического лица».

Являясь субъектом внешнеэкономической деятельности, юридическое лицо обладает определенным важным свойством, «национальностью», отражающим его тесную правовую связь с определенным государством и его правопорядком. Эта правовая связь обеспечивает юридическому лицу защиту со стороны государства, но в то же время обязывает подчиняться его правопорядку.

Важность категории «“национальность” юридического лица» для субъектов, участвующих в международном торговом обороте, отмечается в доктрине международного частного права, судебной и арбитражной практике, гражданском законодательстве [2, с. 172].

Следует отметить, что некоторые авторы буквально подходят к толкованию термина «национальность» и абсолютно отрицают возможность его применения к юридическим лицам. Нам такой подход представляется неверным. Еще А. М. Ладыженский отмечал тот факт, что юридические лица имеют гражданство и установить его нередко очень важно [3, с. 260].

По мнению А. Н. Макарова, юридические лица, несомненно, имеют личную юридическую связь с государством, аналогичную гражданству физических лиц [4, с. 69].

Пленум Высшего Арбитражного Суда допустил возможность употребления в международном частном праве термина «национальность» применительно к юридическим лицам [5].

Безусловно, используя термин «национальность» применительно к юридическим лицам, мы понимаем его условность и вкладываем

в него иной смысл, чем когда говорим о национальности физических лиц.

В законодательстве и доктрине международного частного права Европейского Союза также можно встретить термин «“национальность” юридического лица». В качестве примера можно обратиться к доктрине Франции, согласно которой юридические лица для получения возможности вести предпринимательскую и иную не запрещенную законом деятельность должны быть созданы и зарегистрированы с учетом требований национального законодательства. То есть юридические лица всегда подчинены определенному правопорядку – своему национальному закону.

В известной французской работе «Международное частное право» отмечается: «Итак, следует найти этот национальный закон и таким образом определить национальность этого юридического лица (societe)» [6, с. 156]. Соответственно, употребление термина «“национальность” юридических лиц», можно встретить и во французской доктрине международного частного права.

Тесная правовая и политическая связь юридического лица с определенным государством охватывается понятием «национальность». Установление «национальности» юридического лица позволяет решить вопрос о предоставлении того или иного правового режима деятельности данной компании, о защите со стороны государства.

Государства, в свою очередь, должны понимать, насколько юридические лица, в том числе и иностранные, связаны с его рынком и каким образом национальный правопорядок может оказывать на них влияние.

Наконец, именно «национальность» юридического лица определяет, закон какого государства является личным законом данного юридического лица.

Категория «национальности» юридического лица важна при осуществлении различных направлений его деятельности: с одной стороны, при заключении сделок с другими участниками предпринимательских отношений в частноправовой сфере, а с другой – в налоговых, инвестиционных и иных публично-правовых отношениях с государствами [7, с. 22].

Эффективная деятельность юридических лиц в сфере внешнеэкономической деятельности невозможна без учета особенностей правового положения как национальных, так и иностранных компаний.

Говоря о национальности как о правовой категории, И. Луссуарн отмечает: «...над всеми проблемами, касающимися юридических лиц в международном частном праве, господствует проблема

“национальности” юридических лиц». Но эта проблема национальности очень редко возникает в чистом виде. Она встает либо в связи с определением положения иностранцев, либо в связи с коллизией законов» [8, с. 815].

Роль понятия национальности юридических лиц в настоящее время еще более возросла. Вводимые против Российской Федерации санкции, смещение внешнеэкономических интересов России в сторону восточных партнеров делает проблему национальности как никогда актуальной. Россия должна понимать, как тесно та или иная компания, в том числе иностранная, связана с ее экономикой и каким образом ее можно контролировать с помощью национальных законов.

Эффективная внешнеэкономическая деятельность РФ невозможна без надлежащего учета правового положения контрагентов. Деятельность Российской Федерации в рамках интеграционных объединений, таких как ЕЭС, АТЭС, БРИКС, вызывает необходимость отличать компании государств-членов от компаний третьих стран.

Таким образом, категория «национальности» юридического лица, охватывая вопросы частноправового и публичного характера, отражает его тесную правовую связь с определенным государством.

В науке международного частного права личный закон (личный статут) юридических лиц традиционно устанавливается через их «национальность», которая определяет, закон какого государства является личным законом данного юридического лица.

Перечень вопросов, решаемых на основании личного закона юридического лица, достаточно широк. Этот перечень устанавливается гражданским законодательством РФ (ст. 1202 ГК РФ): вопросы признания той или иной компании юридическим лицом, порядок ее создания, деятельности и ликвидации, организационно-правовая форма, порядок заключения сделок, объем правоспособности и т.д.

Судебная и арбитражная практика РФ идет по пути понимания личного закона юридического лица в качестве коллизионной нормы, определяющей правовой статус юридического лица (его правоспособность и дееспособность) [9].

Комментируя ст. 1202 ГК РФ, некоторые российские юристы указывают, что содержащийся в ней перечень не является исчерпывающим и что ряд других вопросов, в ней не перечисленных, также «должен решаться на основе применения личного закона юридического лица, поскольку их связь с правосубъектностью очевидна [10, с. 398–399].

Определяющим аспектом при решении основных вопросов создания и деятельности юридического лица является его личный закон.

В доктрине международного частного права и судебной практике других государств можно встретить аналогичный взгляд на личный закон юридического лица.

Так, французский юрист И. Луссуарн отмечал, что личный закон регулирует широкий спектр вопросов, в частности вопросы учреждения, управления, функционирования, ликвидации юридического лица. Кроме того, он указывает, что хотя круг вопросов, определяемых на основании личного закона юридического лица, и широк, весьма вероятны конфликты между этим законом и законами, определяемыми на основании таких коллизионных привязок, как *lex rei sitae*, *lex fori*, *lex loci delicti*. И. Луссуарн пишет, что «нередки случаи, когда судебная практика сужает сферу действия личного закона юридического лица, к чему ее побуждает необходимость местного протекционизма» [8, с. 806].

Правоспособность юридического лица также определена ее личным законом. Если компания по личному закону обладает специальной правоспособностью, то совершать сделки, выходящие за ее пределы, она не имеет права.

Таким образом, личный закон юридического лица определяет частноправовые вопросы создания, деятельности и ликвидации иностранных компаний.

Нередко в юридической литературе «национальность» юридического лица рассматривается в качестве понятия, тождественного его личному статусу.

По мнению Л. А. Лунца, под национальностью юридического лица понимают и его личный закон, и его государственную принадлежность [11, с. 41].

Т. Н. Нешатаева считает, что «в связи с тем, что объем правомочий национального и иностранного юридического лица может оказаться различным, в первую очередь важно верно определить национальность (личный закон) юридического лица» [12, с. 141].

На наш взгляд, отождествлять данные понятия было бы неверно.

Сложившуюся концепцию, разграничивающую понятия «личный закон юридического лица» и «национальность» юридического лица», отмечает М. М. Богуславский, указывающий, что «все чаще вопрос о государственной принадлежности отделяется от вопроса о личном законе юридического лица» [13, с. 147].

Используя термин «национальность», мы в первую очередь проводим границу между национальными и иностранными компаниями. Это необходимо для определения порядка деятельности компании на территории того или иного государства, решения вопросов налого-

обложения, осуществления дипломатической защиты. Таким образом, в отношении «национальности» юридического лица решается лишь вопрос, является данная компания национальной или же иностранной.

В отношении же личного закона юридического лица важен не просто тот факт, что данная компания является, например, иностранной. Необходимо установить конкретный правовой порядок, т.е. определенное государство, которому принадлежит компания.

Категория «национальности» юридического лица отражает его тесную правовую связь с определенным государством, предопределяющую частноправовые и публично-правовые аспекты возникновения, деятельности и прекращения юридического лица. Личный закон определяет частноправовые вопросы создания, деятельности и ликвидации юридических лиц.

Таким образом, понятие «“национальность” юридического лица» шире понятия личного закона юридического лица, поскольку охватывает не только частноправовые, но и публично-правовые аспекты его деятельности.

Список литературы:

1. Мозолин, В.П. Корпорации, монополии и право США / В.П. Мозолин. – М. : Изд-во Моск. гос. ун-та, 1966. – 394 с.
2. Городисский, А.М. Определение национальности юридических лиц в международном частном праве / А.М. Городисский // Советский ежегодник международного права, 1983. – М. : Наука, 1984. – 181 с.
3. Ладыженский, А.М. Теории национальности юридических лиц в международном частном праве / А.М. Ладыженский // Советский ежегодник международного права, 1964–1965. – М. : Наука, 1966. – 275 с.
4. Макаров, А.Н. Основные начала международного частного права / А.Н. Макаров. – М. : Юридическое издательство Наркомюста РСФСР, 1924. – 146 с.
5. О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса : постановление Пленума ВАС РФ от 11 июня 1999 г. № 8 // Вестник ВАС РФ. – 1999. – № 8. – С. 125–134.
6. Вознесенская, Н.Н. Юридические лица в международном частном праве России и ЕС / Н.Н. Вознесенская // Правоведение. – 2009. – № 3. – С. 154–163.
7. Асосков, А.В. Правовые формы участия юридических лиц в международном коммерческом обороте / А.В. Асосков. – М. : Статут, 2003. – 349 с.
8. Loussouarn, I. Droit international prive / I. Loussouarn, P. Bourel. – Paris, 2001. – 832 p.
9. Комментарий к Постановлению Пленума ВАС РФ от 11 июня 1999 г. № 8 «О действии международных договоров Российской Федерации применительно к вопросам арбитражного процесса» // Вестник ВАС РФ. – 1999. – № 10. – С. 37–46.

10. Комментарий к части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. А.Л. Маковского, Е.А. Суханова. – М. : Юрист, 2003. – 554 с.

11. Лунц, Л. А. Курс международного частного права. Особенная часть / Л.А. Лунц. – М. : Юридическая литература, 1975. – 504 с.

12. Нешатаева, Т.Н. Международное частное право и международный гражданский процесс / Т.Н. Нешатаева. – М. : Городец, 2004. – 624 с.

13. Богуславский, М. М. Международное частное право / М.М. Богуславский. – М. : Юрист, 2005. – 672 с.

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

E. Yu. Chmihalo,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Land and Environmental Law
of the Saratov State Law Academy
elenasgap@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-92-99

О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ» И «РАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ»

Аннотация: статья посвящена актуальной проблеме – правовому режиму земель, используемых для строительства и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Режим использования таких земель характеризуется применением норм как земельного, так и градостроительного законодательства, а соответственно, соблюдением требований рационального использования земель по нормам земельного законодательства и комплексного развития территорий по нормам градостроительного законодательства. В связи с чем возникает необходимость выяснения соотношения понятий рационального использования земель и комплексного развития территорий. Для этого проведен сравнительный анализ норм данных отраслей законодательства.

Результатом исследования явилась оценка эффективности обеспечения рационального использования земель при осуществлении отдельных видов градостроительной деятельности, связанных с планированием их использования, а также выявление соотношения понятий рационального использования земель и комплексного развития территорий.

Проведенный анализ позволил прийти к выводу о тесном соотношении этих понятий, что характеризует специфику режима данных земель.

В ходе исследования использованы частнонаучные (специально-юридический, формально-юридический, сравнительно-правовой) методы.

Ключевые слова: земли, используемые для строительства и эксплуатации объектов капитального строительства, рациональное использование земель, комплексное развитие территорий.

ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONCEPTS OF INTEGRATED DEVELOPMENT OF TERRITORIES AND RATIONAL USE OF LAND

Abstract: the article is devoted to an actual problem – the legal regime of land used for the construction and subsequent operation of capital construction facilities.

The regime of use of such lands is characterized by the application of the norms of both land and urban planning legislation, and, accordingly, compliance with the requirements of rational use according to the norms of land legislation, and integrated development of territories according to the norms of urban planning legislation. In this connection,

there is a need to clarify the relationship between the concepts of rational use of land and integrated development of territories. For this purpose, a comparative analysis of the norms of these branches of legislation was carried out.

The result of the study was an assessment of the effectiveness of ensuring the rational use of land in the implementation of certain types of urban planning activities related to the planning of their use, as well as identifying the relationship between the concepts of rational use of land and integrated development of territories.

The conducted research allowed us to come to the conclusion about the close correlation of these concepts, which characterizes the specifics of the regime of these lands.

The methods used are private-scientific (special-legal, formal-legal, comparative-legal).

Keywords: *lands used for construction and operation of capital construction facilities, rational use of land, integrated development of territories.*

Соотношение понятий «комплексное развитие территорий» и «рациональное использование земель» непосредственно связано с соотношением двух отраслей законодательства – градостроительного и земельного. Наиболее значимо их соотношение в отношении земельных участков, используемых для размещения и эксплуатации объектов капитального строительства, к которым относятся здания, сооружения, объекты незавершенного строительства (п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации [1] (далее – ГрК РФ). Режим использования таких земель определяется одновременно и земельным, и градостроительным законодательством. По нормам земельного законодательства требуется рациональное использование данных земель, а по нормам градостроительного должно обеспечиваться комплексное развитие территорий. В связи с этим возникает необходимость выяснения соотношения указанных понятий с целью конкретизации режима использования земель.

Обеспечение комплексного и устойчивого развития территорий при осуществлении градостроительной деятельности – один из основных принципов градостроительного законодательства. Определение комплексного развития территорий содержится в п. 34 ст. 1 ГрК РФ, включенном в эту статью одновременно с гл. 10, регламентирующей данные отношения. Комплексное развитие территорий определяется как совокупность мероприятий, направленных на создание благоприятных условий проживания граждан. Однако уточняется, что мероприятия осуществляются в соответствии с документацией по планировке территории. Такое уточнение ограничивает сферу применения предлагаемого определения только отдельным видом градостроительной деятельности – комплексным развитием территорией, осуществляемым в населенных пунктах посредством развития территорий, на которых

расположены жилые и нежилые здания и сооружения или вообще отсутствуют объекты капитального строительства.

Анализ правовых норм позволяет прийти к выводу, что комплексное развитие территорий – это и отдельный вид градостроительной деятельности, и способ организации использования территорий при осуществлении иных видов градостроительной деятельности, таких как территориальное планирование, градостроительное зонирование и планировка территорий. Предлагаемое выше определение неприменимо к последним, поскольку определяет содержание только одного из видов градостроительной деятельности и не охватывает все цели и задачи, решаемые при осуществлении территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территорий. Следует отметить, что при осуществлении градостроительной деятельности должно обеспечиваться и устойчивое развитие территорий, при определении которого в п. 3 ст. 1 ГрК РФ обращается внимание на обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов, к которым относится и земля.

Определение рационального использования земель в действующем земельном законодательстве также отсутствует. Однако при перечислении целей охраны земель в ст. 12 ЗК РФ наряду с предотвращением и ликвидацией негативного воздействия на земли названо обеспечение их рационального использования. Это позволяет отметить взаимосвязь рационального использования и охраны земель и комплексного и устойчивого развития территорий. Сопоставляя по содержанию комплексное развитие территорий и рациональное использование земель, последнее также можно определить как способ организации использования, но иного объекта – земель.

В связи с отсутствием легитимного определения рационального использования земель в научной литературе предлагаются доктринальные, при этом используются различные подходы, основанные на анализе действующего экологического и земельного законодательства. Так, А. К. Голиченко, не разграничивая понятия рационального использования и охраны земель, определяет их как рациональное использование природных ресурсов, одну из сфер экологической деятельности, заключающуюся как в сохранении качества природных ресурсов, так и в использовании природных ресурсов, обеспечивающих экономический рост [2, с. 346–348]. Предлагаемая дефиниция основана на анализе понятия охраны окружающей среды, содержащегося в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 26 марта 2022 г.) [3], определяемой как деятельность, направленная на рациональное использование природных

ресурсов, предотвращение негативного воздействия на окружающую среду и ликвидацию последствий такого воздействия (ст. 1 Закона). Земля в указанном Законе признается компонентом природной среды и объектом охраны окружающей среды, поэтому изложенное ранее доктринальное определение применимо и в отношении этого ресурса. На основе анализа законодательства в области охраны окружающей среды в научной литературе отмечается, что рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды выступают как единое целое, между ними отсутствуют принципиальные отличия [4, с. 25]. Критикуя действующее законодательство, Т. В. Петрова отмечает полное отсутствие в нем внимания к проблемам рационального использования природных ресурсов [5].

Учитывая тот факт, что земля является не только природным объектом и природным ресурсом, но и недвижимым имуществом, основой жизни и деятельности людей, в отношении земельных участков, используемых для застройки и последующей эксплуатации объектов, применимо одно из следующих определений. Под рациональным использованием природных ресурсов предлагается понимать спланированное, научно обоснованное их использование с соблюдением требований охраны окружающей среды. В правовой механизм обеспечения рационального использования земель включают их перераспределение, в том числе предоставление земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, принудительное изъятие для государственных или муниципальных нужд, деление земель на категории и другое [6, с. 73–74].

В юридической литературе внимание в большей степени уделяется рациональному использованию земель сельскохозяйственного назначения, поэтому не выявлено соотношение земельного и градостроительного законодательств в отношении застроенных земель или земель, предназначенных для строительства. Именно нормами законодательства о градостроительной деятельности предусматривается планирование рационального использования таких земель. Так, при выполнении территориального планирования, одного из видов градостроительной деятельности, определяются территории для размещения объектов государственного и местного значения, устанавливаются функциональные зоны (п. 2 ст. 1 ГрК РФ), при этом учитываются социальные и экономические факторы, документы стратегического планирования, государственные программы, национальные проекты и другие документы, в целях реализации которых планируется размещение объектов. Схемы территориального планирования, генеральные планы содержат не только карты планируемого размещения объек-

тов, но и обоснование необходимости их размещения на конкретной территории, в том числе оценку влияния на комплексное развитие территории размещаемых на ней объектов (п. 8 ст. 10 ГрК РФ). Таким образом обеспечивается комплексное развитие территорий, а также рациональное использование земель посредством спланированного и обоснованного вовлечения их в хозяйственный оборот.

Правовой режим земельных участков, используемых для застройки и эксплуатации объектов капитального строительства, включая разрешенное их использование, ограничение их использования, устанавливается градостроительным регламентом, документом градостроительного зонирования. При осуществлении этого вида градостроительной деятельности готовятся правила землепользования и застройки в целях обеспечения устойчивого развития территории, направленного, как отмечалось выше, в том числе на рациональное использование природных ресурсов. А следовательно, при осуществлении данного вида градостроительной деятельности, установлении территориальных зон, определении разрешенного использования земельных участков, безусловно, должно обеспечиваться и комплексное использование территорий, и рациональное использование земель.

В ГрК РФ наряду с термином «комплексное развитие территорий» используется термин «рациональное использование территорий и земельных участков». Рациональное использование территорий и земельных участков – это цель инженерных изысканий, при выполнении которых выявляются природные условия и факторы техногенного характера, что необходимо для подготовки документов территориального планирования, планировки территории и архитектурно-строительного планирования. Между тем в нормах, регулирующих отношения по осуществлению перечисленных видов градостроительной деятельности, об обеспечении рационального использования земель не упоминается.

Следует отметить, что в Земельном кодексе Российской Федерации [7] (далее – ЗК РФ) термин «комплексное развитие территорий» используется только в значении вида градостроительной деятельности, что вполне обосновано, т.к. территории не являются объектами земельных отношений. Однако в ЗК РФ учитывается, что земельные участки могут использоваться для застройки, поэтому обладатели земельных участков наделены правом возводить здания и сооружения в соответствии с разрешенным использованием земельного участка, устанавливаемым при осуществлении градостроительной деятельности, и на них возлагается обязанность при осуществлении такого пользования соблюдать требования градостроительных ре-

гламентов и иных правил, которые установлены законодательством о градостроительной деятельности (подп. 2 п. 1 ст. 40, п. 6 ст. 42 ЗК РФ). Изложенные нормы иллюстрируют соотношение правовых норм законодательства о градостроительной деятельности и земельного законодательства.

Учитывая то обстоятельство, что в законодательстве не разграничиваются понятия охраны земель и рационального использования земель, к мероприятиям, служащим для достижения целей рационального использования земель относят, например, государственный мониторинг земель, государственный и муниципальный земельный контроль (надзор), землеустройство [4, с. 212, 214]. Перечисленное обеспечивает и достижение целей охраны земель, поэтому отмечается, что реализация рационального использования осуществляется преимущественно природоохранными правовыми средствами, а именно требованиями недопущения негативного воздействия на окружающую среду [4, с. 25]. В этом содержание данного термина совпадает с содержанием термина «комплексное развитие территорий», взаимосвязанным с термином «устойчивое развитие», направленным на ограничение негативного воздействия на окружающую среду.

Подход к пониманию рационального использования, взаимосвязанного с охраной земель, имеет значение не только для земель, используемых в сельском и лесном хозяйстве в качестве средства производства, но и для земель населенных пунктов. Это можно обосновать, сославшись на Закон г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах» (в ред. от 20 февраля 2019 г.) [8], определяющий режим использования поверхностного слоя земли. В преамбуле Закона определяется, что им регулируются отношения как по охране, так и по рациональному использованию городских почв, которое определяется как экономически, экологически и социально обоснованное их использование (п. 10 ст. 1 Закона). Установлены и правила использования почв при осуществлении градостроительной деятельности, предусматривающие осуществление мероприятий по охране городских почв (п. 4 ст. 11 Закона).

Соотношение понятий «рациональное использование земель» и «охрана земель» имеет непосредственное значение для выявления соотношения комплексного развития территорий и рационального использования земель. Это обосновывается анализом целей комплексного развития территорий как отдельного вида градостроительной деятельности. Целями комплексного развития территорий применительно к данному виду градостроительной деятельности, регламентированной в ст. 64–68 ГрК РФ, определены: сбалансированное и устойчивое

развитие территорий населенных пунктов; повышение эффективности их использования. Перечисляя цели комплексного развития территорий, законодатель определяет способы достижения некоторых из них. Так, цель обеспечения сбалансированного и устойчивого развития поселений, городских округов должна быть достигнута путем повышения качества городской среды и улучшения внешнего облика, архитектурно-стилистических и иных характеристик объектов капитального строительства.

Проведенное исследование научных точек зрения на содержание понятия «рациональное использование земель», его соотношение с понятием охраны земель, сравнительный анализ норм земельного и градостроительного законодательства в плане выявления содержания комплексного развития территорий позволяет констатировать, что «рациональное использование земель» и «комплексное развитие территорий» – в достаточной степени совпадающие понятия, имеющие лишь различные объекты. Хотя различие объектов в этом случае условно, что подтверждается законодательно, если, например, в ГрК РФ используется термин «территории общего пользования», то в ЗК РФ это земли общего пользования. Авторы учебника «Градостроительное право» отмечают, что преобразование территории при строительстве объектов капитального строительства оказывает воздействие на земельное пространство [9, с. 48]. Исходя из изложенного можно сделать вывод, что действие норм градостроительного законодательства, обеспечивающих комплексное развитие территорий, направлено одновременно и на рациональное использование земель, предназначенных для застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Список литературы:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ч. 1, ст. 16.
2. Голиченков, А.К. Экологическое право России: Словарь юридических терминов: учебное пособие / А.К. Голиченков. – 3-е изд., доп. – М. : Городец, 2016. – 544 с.
3. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 26 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133.
4. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2018. – 312 с.

-
5. Петрова, Т.В. Рациональное использование природных ресурсов: понятие, принцип, полномочие, направление государственной экологической политики / Т.В. Петрова // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 29–34.
 6. Институты экологического права / С.А. Боголюбов и др. – М. : Эксмо, 2010. – 480 с.
 7. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147.
 8. Закон г. Москвы от 4 июля 2007 г. № 31 «О городских почвах» (в ред. от 20 февраля 2019 г.) // Ведомости Московской городской Думы. – 2007. – № 9, ст. 149.
 9. Градостроительное право : учебник / Е.С. Болтанова, О.А. Романова, Л.Е. Бандорин. – М. : Проспект, 2021. – 312 с.

Д. С. Хижняк,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Khizhnyak,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of the Department
of Criminalistics, Saratov State
Law Academy
denis_khizhnyak@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-100-104

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена сложностью работы правоохранительных органов по выявлению, раскрытию, расследованию и профилактике транснациональных преступлений, а также отсутствием криминалистических исследований по особо важным проблемам научно-практического характера, без решения которых сложно сформировать единый практический подход к расследованию транснациональных преступлений и развивать криминалистику в этом направлении. Цель статьи – показать необходимость научно-практических исследований по вопросам криминалистических классификаций транснациональных преступлений, планирования расследования в типичных ситуациях транснационального характера, тактики удаленных следственных действий и криминалистической профилактики транснациональных преступлений.

Ключевые слова: криминалистика, транснациональные преступления, криминалистическая классификация, планирование расследования, следственные ситуации, удаленные следственные действия, криминалистическая профилактика.

PROMISING DIRECTIONS OF FORENSIC RESEARCH OF TRANSNATIONAL CRIMES

Abstract: the relevance of the article is due to the complexity of the work of law enforcement agencies to identify, disclose, investigate and prevent transnational crimes. As well as the lack of forensic research on particularly important problems of a scientific and practical nature, without solving which it is difficult to form an unified practical approach to the investigation of transnational crimes and develop forensic science in this direction. The purpose of the article is to show the need for scientific and practical research on forensic classifications of transnational crimes, planning an investigation in typical situations of a transnational nature, tactics of remote investigative actions and forensic prevention of transnational crimes.

Keywords: forensic science, transnational crimes, forensic classification, investigation planning, investigative situations, remote investigative actions, forensic prevention.

Меняющаяся международная обстановка повлияла на все сферы общественной жизни. Изменения в общественных отношениях повлекли за собой и трансформацию преступности. Что ка-

сается ее транснациональных форм, отмечается рост преступлений в сфере высоких технологий, организации незаконной миграции, что в свою очередь повлекло крайне высокий рост преступлений, совершенных иностранными лицами и лицами без гражданства. На территории Российской Федерации с января по июль 2022 г. было выявлено 20 523 таких лица [1]. Это самый высокий показатель за последние 10 лет. И это не говоря о невыявленных преступлениях.

Актуальность проблемы связана и с тем, что как в теории криминалистики, так и на практике отсутствуют эффективные методики расследования таких преступлений. Вопросам расследования организации незаконной миграции посвящен ряд диссертационных работ [2, 3], в том числе работа 2022 г. за авторством И. А. Ларионова [4]. Однако транснациональный характер организации незаконной миграции не учтен. Такой подход к построению методики расследования автоматически убирает ряд важных следственных задач из ее алгоритма, что ведет к неполноте расследования.

Тем не менее это всего лишь частный пример. Указание на транснациональный характер преступлений отсутствует во многих криминалистических методиках расследования преступлений транснационального характера. Каковы причины такого подхода? Главным образом это нежелание разбираться в довольно сложных общественных процессах, связанных как с самой транснациональной криминальной деятельностью, так и с процессом расследования.

Задача криминалистики – обеспечить следственные органы эффективными методиками расследования транснациональных преступлений. Однако, прежде чем их разрабатывать, необходимо решить ряд теоретических проблем.

Первая проблема состоит в том, что традиционной основой построения методик долгие годы является криминалистическая характеристика преступлений. Попытки сформулировать криминалистическую характеристику транснациональных преступлений [5] ни к чему конкретному не привели, но не привели по объективной причине. Транснациональные преступления как объект научного исследования криминалистики представляют собой сложнейшую совокупность элементов, практически не поддающихся обобщению в рамках криминалистической характеристики преступлений. Тогда возникает закономерный вопрос: что же должно являться информационной (методологической) базой построения методик расследования транснациональных преступлений? Такой базой может и должна выступить криминалистическая классификация преступлений. Важную методологическую роль в формировании криминалистических

методик расследования транснациональных преступлений отмечает Е. А. Астахова в целом ряде работ [6–8]. Автор предлагает и саму криминалистическую классификацию транснациональных преступлений, и алгоритм ее применения субъектом расследования. Можно говорить, что первая научно-практическая задача решена.

Вторая проблема, на которой хотелось бы заострить внимание, – планирование расследования транснациональных преступлений. Как известно, планирование – это метод, которым большинство следователей пренебрегают, предпочитая опираться на собственный опыт. Однако и в случае, когда следователь составляет план, то либо он представляет собой простое перечисление следственных действий, либо используется принятый в следственном управлении шаблон. В этом случае в план не вносятся важные для расследования транснациональных преступлений графы, касающиеся транснационального характера преступлений и международного сотрудничества в их расследовании. Нами была предложена модель плана расследования транснационального преступления (или взаимосвязанной транснациональной криминальной деятельности) [9, с. 355–357], однако данный вопрос требует самостоятельного научного исследования и формулирования на его основе методических рекомендаций не только по форме и содержанию плана, но и по технике планирования, с которой следователи знакомы слабо.

Планирование расследования происходит в определенных следственных ситуациях, которые выступают информационной основой планирования. Предложить следователям рабочие алгоритмы в них возможно при условии анализа практики и выявления типичных следственных ситуаций конкретных видов и групп транснациональных преступлений. Это в свою очередь возможно при условии учета транснационального характера преступления. Уже на стадии возбуждения уголовного дела следователь должен понимать, что следы преступления оставлены не только на территории Российской Федерации и информация о событии находится в том числе за рубежом, что и делает складывающуюся при расследовании преступления ситуацию особенной – транснациональной.

Формирование следственной ситуации происходит под воздействием объективных и субъективных факторов. К объективным факторам относят: наличие и характер имеющейся в распоряжении следователя доказательственной и ориентирующей информации; наличие неиспользованных источников информации; интенсивность процессов исчезновения доказательств и некоторые другие [10, с. 202]. В случае, когда следственная ситуация приобретает характер транс-

национальной, к этим факторам добавляется наличие двустороннего или многостороннего соглашения о сотрудничестве, подписанного и ратифицированного странами, чьи интересы были затронуты совершенным преступлением и создавшимися с данными государствами международными отношениями на момент расследования. Эти и другие обстоятельства на данный момент не учитываются при построении методик расследования преступлений, которые в большинстве своем имеют транснациональный характер. Поэтому перед криминалистами стоит задача всесторонне исследовать особенности транснациональных следственных ситуаций, факторов, влияющих на их характер, и предложить программы действий в их различных вариантах.

Третья проблема, которую необходимо решить, – производство так называемых удаленных следственных действий. На данный момент тактика удаленных следственных действий разрабатывается, но применительно к расследованию преступлений в сфере IT-технологий и как элемент «цифровой криминалистики». Несомненно, среди совершенных на территории Российской Федерации транснациональных преступлений высокий процент киберпреступлений и преступлений, совершаемых с использованием технических средств с удаленным доступом. Однако тактика таких следственных действий при расследовании транснациональных преступлений практически не выработана, что создает следователям проблемы, от которых они предпочитают просто уходить.

Четвертой проблемой является уже совсем забытая криминалистическая профилактика. Следственная практика показывает, что причины и условия, способствовавшие совершению транснациональных преступлений, не устанавливаются. Однако, главное, профилактические меры не должны быть односторонними. Вопрос взаимодействия государств по профилактике транснациональных преступлений не урегулирован, нет предложенных алгоритмов и для российских правоохранительных органов. Не обозначены организационные основы, тактические средства и методы, научно-технические средства криминалистической профилактики транснациональных преступлений. Уголовно-процессуальные средства профилактической деятельности следователей весьма скудны.

Разумеется, это не все научно-практические проблемы расследования транснациональных преступлений, требующие исследования с позиций криминалистики. Это лишь перечень вопросов первостепенного значения, решение которых подведет криминалистику к возможности формирования эффективных методик расследования видов и групп преступлений, имеющих транснациональный характер.

Список литературы:

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Портал правовой статистики. – URL: http://crimestat.ru/offenses_map (дата обращения: 08.09.2022).
 2. Бирюков, С.Ю. Особенности расследования организации незаконной миграции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Ю. Бирюков. – Волгоград, 2008. – 28 с.
 3. Худина, Т.Ф. Методика расследования преступлений, связанных с незаконным оформлением документов для въезда и проживания в России иностранных граждан и лиц без гражданства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Ф. Худина. – Иркутск, 2008. – 23 с.
 4. Ларионов, И.А. Совершенствование методики расследования преступлений в сфере организации незаконной миграции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.А. Ларионов. – Ростов н/Д, 2008. – 26 с.
 5. Танкевич, О.В. Криминалистическая характеристика и стратегия раскрытия транснациональных преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Танкевич. – Гродно, 1997. – 19 с.
 6. Астахова, Е.А. К вопросу о влиянии правовой глобализации на классификацию транснациональных преступлений / Е.А. Астахова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 2. – С. 177–180.
 7. Астахова, Е.А. Проблемы методологии формирования криминалистических методик расследования транснациональных преступлений / Е.А. Астахова // Криминалистика: вчера, сегодня, завтра. – 2021. – № 4. – С. 7–16.
 8. Астахова, Е.А. Применение криминалистических классификаций при расследовании транснациональных преступлений : методические рекомендации / Е.А. Астахова ; под ред. Д.С. Хижняка. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2022. – 32 с.
 9. Хижняк, Д.С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений : монография / Д.С. Хижняк ; под науч. ред. А.Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.
 10. Белкин, Р.С. Криминалистическая энциклопедия / Р.С. Белкин. – 2-е изд., доп. – М. : Мегатрон-XXI, 2000. – 334 с.
-

C. С. Санникова,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

S.S. Sannikova,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Municipal Law
Saratov State Law Academy
sannikovasvetlana@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-105-114

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧНОЙ ПРОДУКЦИИ

Аннотация: возможности системы государственных закупок при одновременной гарантии надлежащего правового регулирования позволяют обеспечить устойчивый рынок сбыта высокотехнологичной продукции, что должно благоприятно сказаться как на экономической ситуации в нашей стране, так и способствовать развитию науки и технологий. Однако именно неэффективное регулирование закупок высокотехнологичной продукции стоит признать существенным недостатком действующего законодательства о государственных закупках. В связи с этим актуальность приобретает вопрос создания правил, учитывающих специфику данной сферы закупок. Цель статьи заключается в определении путей совершенствования положений нормативных актов, регламентирующих процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях обеспечения закупки российской высокотехнологичной продукции. Достижению цели способствовало использование общенаучных методов познания (анализ, синтез) и формально-юридического метода. Сделан вывод о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство и нормативные правовые акты для установления приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок отечественной инновационной и высокотехнологичной продукции, закрепления единых критериев определения высокотехнологичной продукции, установления порядка закупки отечественных товаров, обладающих признаками высокотехнологичной и не имеющих аналогов.

Ключевые слова: государственные закупки, импортозамещение, контрактная система, высокотехнологичная продукция, конкурс, цена.

LEGAL POLICY TO IMPROVE THE LEGAL REGULATION OF THE CONTRACT SYSTEM IN ORDER TO ENSURE THE PURCHASE OF RUSSIAN HIGH-TECH PRODUCTS

Abstract: the possibilities of the public procurement system, while at the same time guaranteeing proper legal regulation, make it possible to ensure a stable market for high-tech products, which should have a positive impact both on the economic situation in our country and contribute to the development of science and technology. However, it is the

inefficient regulation of the procurement of high-tech products that should be recognized as a significant shortcoming of the current legislation on public procurement. In this regard, the issue of creating rules that take into account the specifics of this area of procurement becomes relevant. The purpose of the article is to identify ways to improve the provisions of regulations governing procurement procedures for state and municipal needs in order to stimulate the purchase of Russian high-tech products. The achievement of the goal facilitated by the use of general scientific methods of cognition (analysis, synthesis) and the formal legal method. It concluded that it is necessary to make changes to the federal legislation and regulatory legal acts in order to establish the priority of meeting state and municipal needs through the purchase of domestic innovative and high-tech products; fixing uniform criteria for determining high-tech products; establishing the procedure for the purchase of domestic goods that have the characteristics of high-tech products, works or services that have the characteristics of high-tech and have no analogues.

Keywords: public procurement, import substitution, contract system, high-tech products, competition, price.

О важности обеспечения надлежащего правового регулирования закупок высокотехнологичной продукции на современном этапе свидетельствуют статистические данные. Доля внутренних затрат на научные исследования и разработки в ВВП в течение двадцати лет остается практически неизменной и не превышает 1,5 % [1]. При этом по удельному весу затрат на науку Россия существенно отстает от ведущих стран мира, находясь на 34-м месте. Как отмечает Минэкономразвития, Российская Федерация весьма слабо представлена на мировых рынках наукоемкой продукции. Ее доля на рынках высокотехнологичной продукции, по оценкам экспертов, составляет менее 1 %, а в гражданской сфере – около 0,1 %. Ни по одной из товарных групп гражданской высокотехнологичной продукции Россия не входит в число мировых лидеров-экспортеров [2].

Указанные обстоятельства в немалой степени обусловлены отсутствием надлежащей нормативной регламентации закупок высокотехнологичной продукции. Действующие нормативные акты не уделяют данной сфере достаточного внимания. Как следствие, законодательство о контрактной системе не создает эффективного обеспечения заключения контрактов на поставку отечественных высокотехнологичных товаров, работ и услуг, необходимые стимулы для развития конкурентных правоотношений в данной сфере отсутствуют. Государственные заказчики в обозначенных условиях отдают предпочтение закупкам либо простой продукции, либо пользуются возможностями современной контрактной системы, ориентированной на поставку уже существующих товаров, работ и услуг компаниями среднего и крупного бизнеса. Более того, ограничиваются возможности появления на рынке новой высокотехнологичной продукции,

повышается риск совершения антиконкурентных действий со стороны заказчика и поставщиков, тормозится развитие рынка технологий и инноваций.

Отправной точкой правового регулирования, устанавливающей обязанность заказчиков отдавать приоритет высокотехнологичной продукции, является закрепленный в ст. 10 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [3] принцип стимулирования инноваций, согласно которому, заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. В этом проявляется взаимосвязь высокотехнологичной и инновационной продукции, что также находит отражение в иных нормативных актах.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 15 июня 2019 г. № 773 «О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции» [4] в качестве оснований для рассмотрения и высокотехнологичной, и инновационной продукции должны приниматься во внимание такие факторы, как экономическая эффективность ее использования, что проявляется в прогнозируемом снижении затрат на решение задач (достижение целей) заказчика за счет ее применения, или прогнозируемая приемлемость издержек на решение задач (достижение целей). Данное Постановление находится во взаимосвязи с ч. 4.2 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ) [5] и применяется для формирования плана закупки данной продукции.

В связи с этим приобретает актуальность вопрос распространения единых критериев для применения Закона № 223-ФЗ и Закона о контрактной системе. Это позволит обеспечить заказчикам – государственным и муниципальным бюджетным учреждениям четкий ориентир в поиске высокотехнологичных решений в закупаемой продукции. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 г. № 2571 [6] не содержит подробных критериев отнесения продукции к высокотехнологичной, а упомянутые в нем виды товаров, работ и услуг имеют слишком узкую сферу применения. Несмотря на то, что Закон о контрактной системе предусматривает право заказчика привлекать экспертов в ходе закупки, что также может использоваться для определения признаков высокотехнологичности или инновационности, данная возможность ограничена не только рамками соответ-

ствующих процедур, но и конкретными финансовыми возможностями учреждения. Безусловно, данные обстоятельства не способствуют привлекательности высокотехнологичной продукции перед иными видами продукции при проведении государственных закупок.

Кроме того, следует отметить, что в ст. 10 Закона о контрактной системе отсутствует указание на необходимость государственных закупок именно отечественной высокотехнологичной и инновационной продукции, что придает установленному принципу декларативный характер и не способствует обеспечению развития отечественных инноваций.

Действенная реализация принципа стимулирования инноваций и утверждение приоритета высокотехнологичной продукции требует дополнения Закона о контрактной системе обязанностью заказчиков при составлении планов закупки обосновать отказ от включения в обозначенный план отечественной высокотехнологичной продукции. Стоит отметить, что планирование закупок высокотехнологичной продукции предусмотрено Законом № 223-ФЗ, в соответствии с которым на заказчика возложена обязанность по размещению плана закупки в единой информационной системе. Отдельно предусмотрено долгосрочное планирование государственных закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. При этом для информирования потенциальных поставщиков о наличии потребности в инновационной продукции целесообразным представляется установление аналогичной Закону № 223-ФЗ обязанности размещения в единой информационной системе плана закупки инновационной, а также высокотехнологичной продукции на период от пяти до семи лет. Планирование подобных закупок должно быть жестко связано с обеспечением принципа стимулирования инноваций, что означает обязанность заказчиков ориентироваться именно на отечественную высокотехнологичную продукцию. Установление обязательности ориентации заказчиков на высокотехнологичную и инновационную продукцию позволит в случае включения в план-график закупок продукции, обладающей высокотехнологичными аналогами, заявлять заинтересованным лицам требование о нарушении принципа стимулирования инноваций. Таким образом, ст. 10 Закона о контрактной системе подлежит дополнению указанием на обязательность осуществления закупок высокотехнологичной и инновационной продукции, руководствуясь приоритетом отечественных поставщиков.

Действующее законодательство предусматривает особые правила учета специфики высокотехнологичной продукции при проведении процедуры государственной закупки. Так, государственные заказчики

в рамках Закона о контрактной системе имеют возможность обращаться к процедуре двухэтапного конкурса, победителем которого признается участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа конкурса. В связи с этим необходимо остановиться на толковании «лучших условий исполнения контракта», закрепленных в Законе о контрактной системе.

Статья 32 Закона о контрактной системе предусматривает возможность использования заказчиком различных критериев оценки заявок. В качестве таковых следует назвать качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки, расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ, а также квалификацию участников.

Наряду с данными критериями при оценке заявок и окончательных предложений участников закупки обязательным является цена контракта. Значимость критериев, не относящихся к цене контракта, ограничена на нормативном уровне Постановлением Правительства РФ, согласно которому уровень критериев, не связанных со стоимостью, не может превышать для товаров 30 %, для работ – 40 %, для отдельных видов товаров, работ, услуг – 60 % [7]. Указанные показатели имеют отношение ко всем видам товаров, работ, услуг и не учитывают особенностей закупки высокотехнологичной продукции, что не способствует их эффективному осуществлению. Приведенные процентные показатели демонстрируют, что именно цена контракта является решающим фактором при определении победителя конкурса.

Указанная ситуация вызывает различные риски, среди которых демпинг, манипуляции результатами торгов со стороны недобросовестных участников закупки, недостаточное внимание к репутации и квалификации участников, качественным характеристикам закупаемой продукции.

Ориентация на наименьшую цену контракта, несмотря на наличие прямой экономической выгоды для заказчика и возможность сэкономить бюджетные средства, существенно тормозит развитие закупок высокотехнологичной продукции независимо от используемого вида закупочных процедур. Стоит учитывать, что цена высокотехнологичной продукции будет значительно выше по отношению к иным видам продукции, что при использовании ценового критерия не обеспечивает ее преимуществ для заказчика.

Нормативно установлены особые условия, согласно которым не допускается установление минимального уровня значимости цены контракта на уровне менее чем 20 % суммы величин значимости всех критериев (ст. 32 Закона о контрактной системе). Однако данные

условия применяются лишь для закупки научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ. Вопрос о значимости цены контракта при закупке существующей высокотехнологичной продукции должен решаться по общим требованиям указанного ранее Постановления Правительства РФ, а именно уровень значимости неценовых критериев при закупке высокотехнологичной продукции не должен превышать 30 %.

Вместе с тем специфика высокотехнологичной и инновационной продукции не допускает формального подхода, а именно жесткой обусловленности преимуществ участника фактом снижения цены в ходе закупки. В частности, не менее важными являются критерии совокупной стоимости и затрат на использование и ремонт товара.

Высокотехнологичная продукция, по общему правилу, характеризуется более высокой ценой по отношению к иным видам продукции. Однако учет показателя минимальной цены как основного критерия закупки оставляет без внимания возможность экономической выгоды в долгосрочном периоде. Например, это касается меньших расходов на использование высокотехнологичной продукции или возможность более длительного использования продукции, меньших издержек в случае необходимости утилизации продукции либо наличием экологических преимуществ при потенциальной необходимости издержек на снижение вреда окружающей среде. Невнимание к качественным, функциональным и экологическим характеристикам продукции может повлечь принятие решения о закупке более дешевой в приобретении, но более дорогой в потреблении продукции, а не высокотехнологичной продукции.

Данная проблема в перспективе также может привести к снижению предложения высокотехнологичной продукции в принципе, поскольку при отсутствии у заказчиков полной информации о ее действительном качестве нет стимула устанавливать надлежащий уровень цены. Отсутствует и основание для производителей разрабатывать продукцию более высокого качества. Как следствие, на рынке государственных закупок повысится предложение и спрос на продукцию более низкого качества по более низкой цене.

Изложенные обстоятельства подтверждают необходимость для обеспечения преимущества высокотехнологичной продукции, а также для обеспечения закупки инновационной продукции, работ или услуг, изменить законодательный подход к оценке значимости неценовых критериев.

При сохранении возможности учета ценовых критериев специально для случаев закупки продукции, работ или услуг, обладающих

признаками высокотехнологичности и не имеющих аналогов, а также для обеспечения закупки инновационной продукции, товаров, работ, услуг, не имеющих аналогов, необходимо закрепить в Законе о контрактной системе исключение, определяющее возможность заказчика не применять критерий цены контракта в указанных случаях. Данная мера позволит при оценке эффективности проведения закупки в качестве критерия рассматривать уровень удовлетворения потребностей заказчика, в том числе за счет инновационных характеристик предоставляемых товаров, работ, услуг, при этом обязательной оценке должны подлежать качественные, функциональные и экологические характеристики объекта заказа. Для случаев закупки работ и услуг должна проводиться комплексная оценка преимуществ предложения потенциального исполнителя и его способности реализовать сформулированное предложение.

Введение данного исключения потребует обязательного введения в Закон о контрактной системе обязанности заказчика привлекать экспертов для оценки преимуществ высокотехнологичной продукции, работ и услуг (при использовании заказчиком данного исключения), что снизит риск коррупционных проявлений, а также обеспечит возможность заказчика, не обладающего специальными познаниями в той или иной сфере науки и технологии, определить характеристики требуемой продукции.

Еще одной проблемой законодательного регулирования контрактной системы в аспекте обеспечения закупок высокотехнологичной продукции является отсутствие надлежащей правовой регламентации деятельности экспертов. Данный вопрос особенно актуален ввиду специфики предмета закупки, нередко требующего наличия специальных познаний.

Так, ст. 58 Закона о контрактной системе предусматривает право заказчика на привлечение экспертов и экспертных организаций при проведении конкурсов для обеспечения экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсах, осуществляемой в ходе проведения предквалификационного отбора участников конкурса, оценки соответствия участников конкурсов дополнительным требованиям. В то же время аналогичное право не установлено для случаев закупки путем осуществления запроса предложений.

Кроме того, в Законе о контрактной системе отсутствуют какие-либо упоминания о процедуре отбора привлекаемых заказчиком экспертов и экспертных организаций, не установлен порядок их оплаты, также не регламентирован порядок участия поставщиков в назначении экспертов и экспертных организаций. Данный законодательный

пробел может привести к неэффективности проведения экспертной оценки предмета закупки, что ставит под сомнение целесообразность назначения экспертизы и расходования бюджетных средств.

Таким образом, необходимо предусмотреть право не только заказчика, но и поставщиков выражать инициативу о привлечении экспертов или экспертных организаций. При этом кандидатуры экспертов, экспертных организаций и круг вопросов, которые могут быть поставлены перед ними, должны определяться не только заказчиком, но и предлагаться поставщиками.

Требуется четкое решение вопроса об оплате деятельности экспертов или экспертных организаций. Существующее нормативное регулирование не предусматривает возможности безвозмездного участия данных лиц в процедуре государственного заказа, в связи с этим их услуги должны финансироваться на обязательной основе. В случае оплаты услуг экспертов из средств федерального бюджета их привлечение должно осуществляться по требованиям Закона о контрактной системе.

Что касается процедуры проведения экспертизы, эксперт, экспертная организация должны иметь право отказаться от дачи заключения по вопросам, выходящим за пределы их специальных познаний, а также в случае, если предоставленные на экспертизу материалы недостаточны для дачи заключения.

Кроме того, следует отметить, что Закон о контрактной системе предусматривает возможность привлечения экспертов и экспертных организаций начиная со стадии подготовки документов, оставляя открытым вопрос об использовании специальных познаний за рамками осуществления закупочной процедуры, то есть в ходе планирования и обоснования будущих закупок. В связи с необходимостью обеспечения закупок высокотехнологичной продукции первоочередного включения такой закупки в планы-графики государственного заказа ст. 16 Закона о контрактной системе подлежит дополнению указанием на возможность заказчика при составлении плана-графика закупок привлекать экспертов или экспертные организации для обеспечения экспертной оценки обоснованности включения продукции в указанные планы-графики.

Подводя итог проведенному анализу положений федерального законодательства и нормативных правовых актов, регламентирующих особенности проведения государственных закупок высокотехнологичной продукции гражданского назначения, а также обозначенных проблемных вопросов правового регулирования государственных закупок, необходимо сделать вывод о необходимости внесения изменений

в федеральное законодательство и нормативные правовые акты. Данные изменения должны быть направлены на установление обязанности заказчика при планировании и осуществлении закупок исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок отечественной инновационной и высокотехнологичной продукции, на закрепление единых критериев определения высокотехнологичной продукции, подлежащих применению при осуществлении закупок как в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», так и Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», на установление обязанности заказчика размещать план закупки инновационной или высокотехнологичной продукции в единой информационной системе на период от пяти до семи лет, а также на реализацию права заказчика при составлении плана-графика закупок привлекать экспертов, экспертные организации для экспертной оценки обоснованности включения закупки в такой план-график. Кроме того, для случаев закупки отечественных товаров, обладающих признаками высокотехнологичной продукции, работ или услуг, обладающих признаками высокотехнологичных и не имеющих аналогов, требуется закрепить в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» право заказчика не указывать в документации о закупке критерий цены контракта или суммы цен единиц товара, работы, услуги.

Список литературы:

1. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Определение основных причин, сдерживающих научное развитие в Российской Федерации: оценка научной инфраструктуры, достаточность мотивационных мер, обеспечение привлекательности работы ведущих ученых». – URL: http://fgosvo.ru/uploadfiles/Work_materials_disscusion/sp.pdf
2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года : разработан Минэкономразвития России // СПС «КонсультантПлюс».
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652; официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 04.11.2022.
4. О критериях отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции : постановление Правительства РФ от 15 июня 2019 г. № 773 (вместе с Требованиями к критериям отнесения

товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции, а также порядок их установления) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 25, ст. 3270.

5. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30, ч. 1, ст. 4571; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5239.

6. О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 29 декабря 2021 г. № 2571 (в ред. от 5 августа 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 2, ст. 524; 2022. – № 33, ст. 5904.

7. Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 31 декабря 2021 г. № 2604 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 3, ст. 577.

Д.С. Воробьева,
старший преподаватель
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

D.S. Vorobeva,
Teacher of the Department
of administrative and municipal law
Saratov State Law Academy
igp@sgap.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-115-122

О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГ ДЕТЯМ И МОЛОДЕЖИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

Аннотация: в статье затрагивается одна из актуальных проблем, стоящих на повестке перед российским государством – поддержка молодежи. Цель статьи – проанализировать меры поддержки детей и молодежи в части предоставления услуг организациями культуры и спорта на федеральном и региональном уровнях, в том числе определить необходимые пути совершенствования правовой политики в данной области. Автором были использованы общенаучные (диалектический, методы анализа и синтеза) и частнонаучные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой). Автор приходит к выводу о необходимости более корректного нормативного урегулирования порядка установления льгот отдельными субъектами Российской Федерации, приводя примеры решения данного вопроса в других регионах нашей страны.

Ключевые слова: права детей и молодежи, меры социальной поддержки, правовая политика, региональное законодательство.

ABOUT THE PROBLEMS OF IMPLEMENTING ADDITIONAL GUARANTEES FOR THE PROVISION OF SERVICES TO CHILDREN AND YOUTH BY CULTURAL AND SPORTS ORGANIZATIONS

Abstract: the article touches upon one of the urgent problems on the agenda of the Russian state – support for youth. The purpose of the article is to analyze measures to support children and youth in the provision of services by cultural and sports organizations at the federal and regional levels, including identifying the necessary ways to improve legal policy in this area. The author used general scientific (dialectical, synthesis analysis methods) and private scientific methods (formal legal, comparative legal). The author comes to the conclusion about the need for a more correct regulatory regulation of the procedure for establishing benefits by individual subjects of the Russian Federation, giving examples of solving this issue in other regions of our country.

Keywords: rights of children and youth, social support measures, legal policy, regional legislation.

Актуальность представленного исследования обосновывается целями и задачами государственной политики, обозначенными в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Так, одними из целевых показателей, достижение которых поставлено к 2030 г., являются:

- увеличение до 70 % доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (абз. 5 пп. «а» п. 2);
- увеличение в 3 раза по сравнению с показателем 2019 г. числа посещений культурных мероприятий (абз. 7 пп. «б» п. 2).

Для достижения обозначенных результатов Правительством РФ утвержден Единый план [1], в соответствии с которым применительно к проблеме обеспечения доступности спорта для населения, в частности, предлагается: помимо развития школьного и студенческого спорта, физической культуры и спорта в сельской местности, содействовать развитию корпоративного спорта, в том числе за счет стимулирования работодателей; помимо обновления с этой целью материально-технической базы, в том числе в общеобразовательных организациях, включая инфраструктуру в сельской местности, внедрять новую модель планирования общественных пространств с условиями для занятий спортом, развивать инфраструктуру массового спорта в шаговой доступности.

Применительно к доступности учреждений культуры реализации подлежат такие меры, как привлечение детей и молодежи к изучению классических произведений культуры, формирование привычки к регулярному посещению культурных мероприятий (в том числе путем реализации проекта «Пушкинская карта» [2]); создание культурно-образовательных и музейных комплексов.

Достижению целевых показателей, на наш взгляд, также может способствовать использование механизма поощрений, льгот на предоставление услуг, оказываемых учреждениями культуры и спорта, в первую очередь детям и молодежи.

Согласно п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ общие вопросы культуры, физической культуры и спорта находятся в совместном ведении федерации и ее субъектов.

И если в отношении организаций культуры на федеральном уровне установлены возможность и порядок применения льгот на платные мероприятия (ст. 52 Основ законодательства РФ о культуре, Приказ Минкультуры России от 31 мая 2016 г. № 1219 [3]), то в отношении организаций спорта нормативное урегулирование правил оказания физкультурно-оздоровительных услуг, в том числе льгот, в настоя-

щий момент отсутствует, проект соответствующего Постановления Правительства РФ находится в разработке [4].

Проведя сравнительный анализ региональных нормативных правовых актов, следует констатировать наличие проблемы реализации дополнительных гарантий предоставления спортивно-физкультурных услуг и услуг в области культуры по причине отсутствия указания в подзаконных нормативных правовых актах на необходимость соответствующих организаций оказывать данные услуги на льготной основе – при наличии таких обязательств в региональном законодательстве.

В сфере предоставления спортивно-физкультурных услуг данная проблема симптоматична, например, для Брянской и Оренбургской областей, где подзаконные нормативные правовые акты, принятые во исполнение положений законодательных актов, содержащих меры социальной поддержки в сфере физической культуры и спорта в отношении отдельных групп детей и молодежи [5], отсутствуют вовсе (несмотря на определенную законодательно необходимость их принятия). В законодательстве Волгоградской области не содержится указаний на необходимость исполнения бюджетными учреждениями установленных на законодательном уровне гарантий, решение данного вопроса ставится в зависимость от усмотрения самого учреждения [6; 7]. На наш взгляд, такой подход является неверным, пределы усмотрения тех или иных субъектов правоотношений ограничены наличием прямого нормативного регулирования данных отношений [8, с. 205], таким образом, положения законодательства должны исполняться неукоснительно.

Примерами урегулирования обозначенного вопроса являются подзаконные управленческие нормативные акты Архангельской, Иркутской, Саратовской областей, где достаточно подробно регламентирован порядок предоставления мер социальной поддержки в сфере физической культуры и спорта [9–11]. Так, в Саратовском регионе физкультурно-спортивные услуги в государственных спортивных сооружениях области предоставляются во время, свободное от планового учебно-тренировочного процесса, не более одного раза в неделю; при этом продолжительность предоставления услуг должна составлять не менее сорока пяти минут в неделю.

В г. Москве льготы на платные физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги региональными учреждениями спорта устанавливаются для инвалидов, детей из многодетных и малообеспеченных семей, детей-сирот и детей, оставшиеся без попечения родителей, в размере 100 %, а для всех иных категорий детей, а также студентов (при этом только обучающихся государственных вузов очной формы

обучения, т. е. студенты других форм обучения, в т.ч. организаций среднего профессионального образования, такого права лишены) – в размере от 20 до 50 % [12]. Особую ценность имеет также Порядок предоставления субсидий физкультурно-спортивным организациям, предоставляющим физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги отдельным категориям граждан, утв. Постановлением Правительства г. Москвы от 25 декабря 2017 г. № 1078-ПП (в ред. от 4 декабря 2018 г.), которым предусматривается возможность компенсации недополученных доходов не являющимся бюджетными организациям, в связи с предоставлением ими на льготных условиях физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг.

В то же время следует отметить, что в отраслевом законодательстве отдельных субъектов федерации (например, г. Санкт-Петербурга, Ростовской области) мер социальной поддержки в сфере физической культуры и спорта, в том числе детей и молодежи, не содержится, а законодателем Тюменской области правомочие по их установлению возлагается на органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации [13].

К числу мер социальной поддержки детей и молодежи в области досуга на региональном уровне можно отнести установление льгот на посещение организаций культуры (однако данные меры поддержки отсутствуют в законодательстве, например, Саратовской, Тюменской областей). При этом в подзаконных актах г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, Ростовской области, Республики Башкортостан, Красноярского края не содержится указаний на необходимость исполнения указанными организациями установленных на законодательном уровне гарантий, решение данного вопроса ставится в зависимость от усмотрения самого учреждения / по согласованию с уполномоченным органом государственной власти с учетом финансовых, материально-технических и организационных возможностей, таким образом, могут не устанавливаться вовсе [14–17]. В Удмуртской Республике и Томской области актами высших региональных органов исполнительной власти установление льгот для детей дошкольного возраста и обучающихся (наравне с некоторыми другими категориями граждан в соответствии со ст. 52 Основ законодательства РФ о культуре) также лишь рекомендовано для бюджетных организаций культуры (в то же время п. 5 Порядка предоставления льгот отдельным категориям граждан при посещении ими платных мероприятий, проводимых организациями культуры, подведомственными Министерству культуры Удмуртской Республики, утв. Приказом Министерства культуры Удмуртской Республики от 30 июня 2020 г. № 01/01-05/189 (в ред.

от 9 сентября 2021 г.) провозглашается право на бесплатное посещение организаций культуры детьми и обучающимися; таким образом, имеет место противоречие одного регионального нормативного правового акта другому) [18].

В качестве примеров более корректного нормативного урегулирования порядка установления льгот на посещение платных мероприятий, проводимых учреждениями культуры, могут рассматриваться нормативные акты Вологодской и Волгоградской областей. Так, в соответствии с п. 4 Порядка установления государственными учреждениями культуры, подведомственными комитету культуры Волгоградской области, льгот на посещение проводимых ими платных мероприятий отдельным категориям граждан, утв. Постановлением Главы Администрации Волгоградской области от 13 мая 2011 г. № 473 (в ред. от 5 июня 2018 г.) льготы предоставляются в пределах 1 % мест от вместимости залов, в которых проводятся такие мероприятия; согласно п. 6 Порядка предоставления льготы отдельным категориям граждан при посещении областных учреждений культуры, определения ее размера, учета и отчетности, утв. Приказом Департамента культуры и туризма Вологодской области от 13 мая 2015 г. № 105, цена льготного билета не может превышать 50 % от стоимости входного билета.

Таким образом, подводя итоги представленного исследования, следует отметить существующую проблему реализации дополнительных гарантий предоставления спортивно-физкультурных услуг и услуг в области культуры, детям и молодежи в частности, по причине отсутствия указания в подзаконных нормативных правовых актах на необходимость соответствующих организаций оказывать данные услуги на льготной основе – при наличии таких обязательств в региональном законодательстве. Для решения данного вопроса рекомендуется использовать примеры более корректного нормативного урегулирования порядка установления льгот отдельными субъектами Российской Федерации.

Кроме того, следует нормативно предусмотреть возможность компенсации доходов, недополученных в связи с предоставлением на льготных условиях услуг, организациям, не являющимся бюджетными, что будет способствовать соблюдению баланса прав детей и молодежи, как и других получателей льгот, так и самих организаций, выступающих в качестве субъектов частноправовых отношений.

Нормативно-правовое решение обозначенных проблем можно определить в качестве «ключевого инструмента публичного управления» [19, с. 35], показателя эффективности Основного закона нашей

страны [20, с. 33–34] и важнейшей задачи, стоящей перед государством в целом [21, с. 45].

Список литературы:

1. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р (в ред. от 24 декабря 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

2. О социальной поддержке молодежи в возрасте от 14 до 22 лет для повышения доступности организаций культуры : постановление Правительства РФ от 8 сентября 2021 г. № 1521 (в ред. от 21 мая 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 37, ст. 6541; – 2022. – № 22, ст. 3676.

3. Об утверждении Порядка установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении, для детей дошкольного возраста, обучающихся, инвалидов и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при организации платных мероприятий : Приказ Минкультуры России от 31 мая 2016 г. № 1219 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

4. См.: Об утверждении правил оказания физкультурно-оздоровительных услуг : проект постановления Правительства РФ // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=122776> (дата обращения: 20.07.2022).

5. О физической культуре и спорте в Брянской области : Закон Брянской области от 9 ноября 2009 г. № 93-3 (в ред. от 28 января 2022 г.) (абз. 2 ст. 9); О физической культуре и спорте в Оренбургской области : Закон Оренбургской области от 29 декабря 2010 г. № 4175/979-IV-ОЗ (в ред. от 14 июня 2022 г.) (ч. 4 ст. 27) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

6. О физической культуре и спорте в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 10 июля 2007 г. № 1495-ОД (в ред. от 29 июня 2021 г.) (ч. 3 ст. 13) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

7. Порядок определения платы для физических и юридических лиц за услуги (работы), относящиеся к основным видам деятельности государственного бюджетного учреждения Волгоградской области, подведомственного Комитету физической культуры и спорта Волгоградской области, оказываемые сверх установленного государственного задания, а также в случаях, определенных действующим законодательством, в пределах установленного государственного задания, утв. Приказом Комитета физической культуры и спорта Волгоградской области от 20 декабря 2017 г. № 817 (в ред. от 22 апреля 2019 г.) (п. п. 3 – 5) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

8. Ильгова, Е.В., Смагина, Т.А. Особенности законности и дисциплины в сфере управленческой деятельности и административно-правового регулирования // Административное право Российской Федерации: учебник

для бакалавров / под ред. А.Ю. Соколова. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018. – С. 204–206.

9. Порядок предоставления мер социальной поддержки в сфере физической культуры и спорта в Архангельской области, утв. Постановлением Правительства Архангельской области от 26 декабря 2017 г. № 613-пп (в ред. от 25 февраля 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

10. Порядок и условия посещения спортивных сооружений, находящихся в областной государственной собственности, отдельными категориями граждан, утв. Приказом Министерства спорта Иркутской области от 26 сентября 2018 г. № 72-мпр // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

11. Положение о порядке предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан в сфере физической культуры и спорта Саратовской области, утв. Постановлением Правительства Саратовской области от 19 декабря 2011 г. № 716-П (в ред. от 28 января 2016 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

12. Порядок определения платы за оказание подведомственными Департаменту спорта города Москвы государственными бюджетными учреждениями гражданам и юридическим лицам за плату услуг (работ), утв. Распоряжением Москомспорта от 30 сентября 2021 г. № 247 (п. 1.6, Приложение 2) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

13. О физической культуре и спорте в Тюменской области : Закон Тюменской области от 28 декабря 2004 г. № 329 (ред. от 25 марта 2021 г.) (ч. 3 ст. 13) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

14. Порядок определения платы за оказание услуг (выполнение работ) государственными учреждениями города Москвы, подведомственными Департаменту культуры города Москвы, утв. Приказом Департамента культуры г. Москвы от 6 декабря 2018 г. № 1024/ОД (п. п. 3.1 – 3.3) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

15. Приложение к Постановлению Правительства Санкт-Петербурга от 23 января 2018 г. № 37; Порядок предоставления льгот отдельным категориям граждан на посещение государственных учреждений культуры Ростовской области, утв. Постановлением Правительства Ростовской области от 1 июня 2012 г. № 469 (в ред. от 7 февраля 2022 г.) (п. п. 3.1, 3.2) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

16. Порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в ведении Республики Башкортостан, для категорий граждан, имеющих право на льготное посещение, при организации платных мероприятий, утв. Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 23 апреля 2019 г. № 247 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

17. Порядок установления льгот краевыми государственными организациями культуры на посещение платных мероприятий, утв. Указом Губернатора Красноярского края от 7 августа 2015 г. № 191-уг // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

18. О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей государственных организаций культуры Удмуртской Республики : Постановление

Правительства Удмуртской Республики от 24 октября 2005 г. № 152 (в ред. от 13 марта 2017 г.); О порядке установления льгот отдельным категориям граждан, посещающим платные мероприятия областных государственных организаций культуры : Постановление Администрации Томской области от 7 апреля 2005 г. № 48а (в ред. от 29 ноября 2013 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.07.2022).

19. Конин, Н.М., Маторина, Е.И. Современные тенденции в государственном управлении // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2014. – № 4. – С. 33–37.

20. Аничкин, Е.С. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце 20 – начале 21 вв.: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Е.С. Аничкин. – Тюмень, 2010. – 50 с.

21. Кабышев, С.В. Диалог в конституционной системе власти / С.В. Кабышев // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2018. – № 6. – С. 40 – 47.

Т. А. Смагина,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

T. A. Smagina,
Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy
ta-smagina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-123-130

ИНФОРМАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АВТОМАТИЗИРОВАННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ СИСТЕМ*

Аннотация: актуальность рассматриваемого вопроса обусловлена отсутствием правового регулирования квалификационных требований для специалистов органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, в деятельность которых внедряются автоматизированные информационные системы. Целью статьи является выработка унифицированного подхода к квалификационным требованиям для специалистов системы профилактики. Поставленные задачи реализованы при помощи общенаучных методов (анализа, синтеза, диалектического метода) и формально-юридического метода. Эмпирическую базу исследования составили результаты онлайн-анкетирования, проводившихся в 2020 и 2022 гг. Центром научно-методического обеспечения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних ФГБОУ ВО «СГЮА» и положенных в основу научных публикаций. В результате исследования автор приходит к выводу, что в целях повышения эффективности межведомственного информационного взаимодействия субъектов системы профилактики и повышения информационной культуры специалистов требуется нормативное установление единых квалификационных требований, касающихся владения компетенциями по педагогике, психологии, юриспруденции и цифровыми компетенциями.

Ключевые слова: специалисты органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, информационная культура, автоматизированные информационные системы, кадровый потенциал системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, эффективность деятельности системы профилактики.

* Подготовлено в рамках реализации научно-исследовательского проекта «Правовое исследование оборота данных в системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в условиях развития информационных технологий». Регистрационный номер РФФИ 20-011-00656.

INFORMATION CULTURE OF SPECIALISTS OF BODIES AND INSTITUTIONS OF THE SYSTEM OF PREVENTION OF HOME SUPERVISION AND MINOR OFFENSES AS A CONDITION FOR THE EFFECTIVE USE OF AUTOMATED INFORMATION SYSTEMS

Abstract: *the relevance of the issue under consideration is due to the lack of legal regulation of qualification requirements for specialists of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, in whose activities automated information systems are being introduced. The purpose of the article is to develop a unified approach to the qualification requirements for specialists in the prevention system. The tasks set are implemented with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method) and the formal legal method. The empirical base of the study was the results of online surveys conducted in 2020, 2022 by the Center for Scientific and Methodological Support of the System for the Prevention of Neglect and Juvenile Delinquency of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "SSLA" and formed the basis of scientific publications. As a result of the study, the author comes to the conclusion that in order to increase the effectiveness of interdepartmental information interaction between the subjects of the prevention system and improve the information culture of specialists, it is necessary to establish uniform qualification requirements regarding the possession of competencies in pedagogy, psychology, jurisprudence and digital competencies.*

Keywords: *specialists of bodies and institutions of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, information culture, automated information systems, personnel potential of the system for the prevention of neglect and juvenile delinquency, the effectiveness of the prevention system.*

Дети являются приоритетом России, а профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входит в число основных направлений государственной политики Российской Федерации по охране и защите детства [1, ч. 4 ст. 67.1; 2]. Совершенствование механизмов, направленных на повышение эффективности межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних (далее – система профилактики; субъекты системы профилактики), лежит в основе концептуальных взглядов государства на период до 2025 г. [3]

Современные информационные трансформации оказывают значительное влияние на мировое сообщество. В докладах экспертов по программе ЮНЕСКО «Информация для всех» отмечалась потребность в эффективном внедрении информационной грамотности, учитывая, что цифровые средства информации существенно расширяют возможности человека [4]. В рамках статьи автор рассматривает информационную грамотность и цифровую грамотность как целое

и его часть, т.к. любое использование технических программ и машин, передающих эти программы, не всегда может соотноситься с владением информационной культурой, например со знанием правовых азов и основ работы с информацией, с соблюдением информационного этикета, мер безопасности и защиты передаваемой информации.

В публичном управлении в России внедряются и используются автоматизированные информационные системы (далее – АИС), например АИС «Молодежь России» [5], а при межведомственном взаимодействии субъектов системы профилактики в регионах РФ применяются такие АИС, как «Опека и попечительство» [6], «Несовершеннолетние» [7], «Семья и дети» [8]. При этом все АИС не взаимосвязаны между собой, отсутствует «центр», координирующий, контролирующий и систематизирующий передачу и хранение данных внутри системы профилактики между регионами России. Ранее Правительством РФ были установлены единые правила реализации межведомственного электронного взаимодействия как одного из элементов информационной культуры, где определены субъекты, порядок, сроки информационного запроса и ответа на него [9]. Вопрос же нормативного регулирования специализированной АИС, действующей на всероссийском уровне для системы профилактики, в настоящее время находится на стадии обсуждения в научных кругах [10, с. 108]. При этом на данный момент в системах профилактики ряда субъектов РФ проводится апробация специализированной АИС «Профилактика» [11], действие которой предположительно затронет все регионы страны.

Проводимые теоретические исследования применения АИС в системе профилактики фокусируются на изучении процесса информатизации, типологизации информационных ресурсов и информационных технологий, формирования правового механизма регулирования разработки, внедрения и использования АИС в деятельности субъектов системы профилактики [12–14], при этом вопрос о кадровом обеспечении специалистами, осуществляющими обработку и передачу данных, не поднимается. Отсутствие четко структурированных федеральных нормативных основ квалификационных требований для специалистов системы профилактики, в том числе реализующих межведомственный обмен информацией посредством применения цифровых технологий, не позволяет говорить об эффективной профилактической деятельности. Вопросы кадрового обеспечения публичного управления рассматривал В.М. Манохин. Он отмечал кадры как движитель управленческого процесса [15, с. 9], что и определяет внимание автора к кадровому потенциалу субъектов системы профилактики.

В основе межведомственного информационного взаимодействия субъектов системы профилактики лежит массив нормативных правовых актов, направленных на упорядочение и регулирование управленческих процессов, реализуемых в цифровом формате [16–18]. Однако при повышенном внимании со стороны государства к вопросам медиакомпетенции всего населения России [19] квалификационных требований для специалистов субъектов системы профилактики, обеспечивающих обмен информацией и обладающих навыками информационной культуры, в нормативных правовых актах не выработано.

Анализ результатов анкетирования сотрудников комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – КДНиЗП), проведенного в 2020 г., показал, что 65,4 % опрошенных не используют в своей деятельности специализированные АИС, 10,1 % указали на отсутствие необходимой квалификации для работы в АИС [20]. В 2022 г. опрос показал, что большинство специалистов аппарата КДНиЗП приобрели опыт работы с электронными информационными системами или электронным документооборотом и более 70 % специалистов повышали квалификацию [21]. Итоги анкетирования сотрудников КДНиЗП демонстрируют положительную динамику овладения основами информационной культуры. При этом отметим, что анкетирование затронуло лишь КДНиЗП, орган, координирующий деятельность субъектов системы профилактики. Вне поля зрения социологов остались все остальные субъекты системы профилактики.

В рамках статьи автор под информационной культурой специалистов органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних понимает комплекс правовых вопросов коммуникации в информационном поле, информационной безопасности и цифровых навыков и компетенций, направленных на управление цифровым инструментарием, способность его применять, обеспечивая цифровую безопасность. Следование канонам информационной культуры позволит специалистам системы профилактики осуществлять безопасный обмен информацией между субъектами системы профилактики посредством АИС с соблюдением цифрового этикета, учитывая, что объектом информации при межведомственном обмене субъектов системы профилактики выступают данные несовершеннолетних и их родителей (законных представителей).

Отмечая значимость информационной культуры в современном обществе, следует говорить о необходимости ее освоения широким кругом лиц в целях устранения цифрового неравенства в обществе, а специалистами органов публичной власти – в целях недопущения сбоя информационных систем в результате цифровых атак и потери

(утраты/хищения) данных. Учитывая специфику объекта информационной культуры применительно к деятельности системы профилактики, автор полагает, что по мере ее овладения будет достигнута информационная зрелость специалистов системы профилактики, что повлияет на эффективность проводимых профилактических мероприятий. Следовательно, нормативное установление критериев квалификационных требований для специалистов субъектов системы профилактики, включающих наличие знаний, умений, навыков получения, ранжирования, обработки, передачи, хранения и иного использования данных на цифровых носителях (а также знаний об автоматизированных информационных системах, способах обеспечения информационной безопасности), в том числе персональных данных и прочих информационно-цифровых навыков, становится необходимостью.

Оценивая социально-экономические и юридические последствия установления нормативных требований к владению информационной культурой специалистами системы профилактики, считаем, что это позволит: обеспечить беспрепятственный обмен информацией между субъектами системы профилактики в рамках как внутреннего межведомственного взаимодействия, так и внешнего, не ограничиваясь территорией одного субъекта РФ; систематизировать различные виды учета несовершеннолетних, их родителей (законных представителей), иных лиц, осуществляемые субъектами системы профилактики как по органам, ведущим учет, так и по показателям (индикаторам) профилактической деятельности; повысить уровень защиты персональных данных несовершеннолетних, их родителей (законных представителей) и иных лиц; обеспечить условия для автоматического формирования отчетности о результатах деятельности субъектов системы профилактики; разработать и использовать в деятельности субъектов системы профилактики типовую информацию по работе с каждой ситуацией, используя различные алгоритмы; формировать единую карточку на несовершеннолетнего и его семью, отражающую использованные меры профилактики и иные результаты работы, проведенной каждым субъектом системы профилактики; обмениваться опытом и эффективными практиками по типичным ситуациям.

Резюмируя сказанное, отметим, что субъекты системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних нуждаются в специалистах, владеющих наравне с компетенциями по педагогике, психологии, юриспруденции и информационно-цифровыми компетенциями. Ввиду этого сегодня стоит достаточно сложная, но выполнимая в ближайшем будущем задача по допуску к автомати-

зированным информационным системам лиц, чей образовательный и трудовой потенциал включает в себя владение информационной культурой. Так, базовые информационно-цифровые компетенции должны учитываться при формировании типовых штатов и штатных контингентов субъектов системы профилактики. Автор полагает, что для широкого круга обучающихся по направлениям «Педагогическое образование», «Психология», «Право социального обеспечения», «Юриспруденция» в образовательных организациях среднего профессионального и высшего образования требуется введение учебной дисциплины, затрагивающей вопросы межведомственного информационного взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Рассмотрение различных кейсов по профилактике безнадзорности, деструктивного поведения и правонарушений несовершеннолетних при помощи информационных технологий, способствующих формированию информационной культуры, позволит комплектовать штат компетентных специалистов в различных сферах публичного управления, в органах и учреждениях системы профилактики, имеющих информационно-цифровые компетенции, подтвержденные документами об образовании.

Считаем необходимым, помимо установления единых квалификационных требований для специалистов системы профилактики, подготовить алгоритм программ повышения квалификации с учетом разных уровней квалификации специалистов, позволяющий совершенствовать имеющиеся навыки. Процесс подготовки кадрового состава для субъектов системы профилактики следует проводить непрерывно, формируя кадровый резерв, что должно способствовать эффективному движению в ногу со временем и решению задач для строительства нового, безопасного цифрового государства, обладающего безупречной информационной культурой. Таким образом, укомплектование системы профилактики специалистами, чьи профессиональные компетенции соответствуют задачам государственной политики по охране и защите детства, обладает значительным потенциалом для повышения эффективности деятельности путем интеграции, систематизации и стандартизации многочисленных информационных потоков, возникающих в связи с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-

портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата опубликования: 04.07.2022).

2. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства : указ Президента РФ от 29 мая 2017 г. № 240 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 23, ст. 3309.

3. Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2025 года и плана мероприятий на 2021–2025 годы по ее реализации : распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р (в ред. от 18 марта 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 14, ст. 2088; 2021. – № 12, ст. 2102.

4. Хортон, Ф.В. Информационная грамотность и обучение на протяжении всей жизни (il-li) в контексте власти и гражданства / Ф.В. Хортон // UNESCO. Information for All Programme (IFAP). Report 2004/2005. Edited by Elizabeth Longwoth. – Paris : UNESCO, 2006. – P. 19–22.

5. URL: <https://myrosmol.ru> (дата обращения: 09.09.2022).

6. URL: <http://w3.insoft.ru/resheniya-i-uslu/gossektor/soczashit/ais-opeka-i-ropechitelstvo/> (дата обращения: 01.09.2022).

7. URL: <http://w3.insoft.ru/resheniya-i-uslu/gossektor/soczashit/ais-nesovershennoletni/> (дата обращения: 01.09.2022).

8. URL: <https://www.socit.ru/index.php/blog/ais-semya-i-deti> (дата обращения: 01.09.2022).

9. О единой системе межведомственного электронного взаимодействия : постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 (в ред. от 13 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 38, ст. 4823; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5498.

10. Ильгова, Е.В. Функциональная структура автоматизированной информационной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации / Е.В. Ильгова, С.Н. Зайкова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2021. – № 5 (142). – С. 104–113.

11. Автоматизированная информационная система в сфере защиты прав несовершеннолетних и профилактики их антиобщественного и противоправного поведения. – URL: <https://ais-profilaktika.ru/auth> (дата обращения: 01.11.2022).

12. Борисова, В.Ф. Оценка эффективности деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : коллективная монография / В.Ф. Борисова, Е.В. Ильгова, И.О. Кузнецова. – Саратов : ИП Коваль Ю.В., 2015.

13. Ильгова, Е.В. Учетные функции субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Российской Федерации как элемент их информационного взаимодействия / Е.В. Ильгова, С.Н. Зайкова, Т.А. Ермолаева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4 (81). – С. 100–108.

14. Ковалева, Н.Н. Типологизация данных, обрабатываемых в информационных системах профилактики безнадзорности и правонарушений

несовершеннолетних / Н.Н. Ковалева, О.С. Мрастьева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4 (81). – С. 124–130.

15. Манохин, В.М. Административное право России : учебник / В.М. Манохин. – 2-е изд., стер. – Саратов : Ай Пи Эр Медиа; М. : СПС ГАРАНТ, 2011.

16. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3177; 2022. – № 29, ч. 2, ст. 5229.

17. О направлении методических рекомендаций, включая «Методические рекомендации по совершенствованию межведомственного взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по вопросам организации профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении» : письмо Минобрнауки России от 23 августа 2017 г. № ТС-702/07. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

18. Об утверждении Требований о защите информации, не составляющей государственную тайну, содержащейся в государственных информационных системах : приказ ФСТЭК России от 11 февраля 2013 г. № 17 (в ред. от 28 мая 2019 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.09.2022).

19. О критериях медиаграмотности и методике оценки уровня медиаграмотности населения : приказ Минкомсвязи России от 28 июля 2014 г. № 226. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

20. Кузнецова, И.О. Актуальные аспекты процесса информатизации деятельности органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних / И.О. Кузнецова, О.А. Чаусская // Правовая политика и правовая жизнь. – 2020. – № 4 (81). – С. 108–116.

21. Аржанов, В.В. Вопросы формирования и организации деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав: результаты социологического опроса / В.В. Аржанов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 3 (89). – С. 167–171.

А. В. Мартынов,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
административного и финансового
права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

Е. В. Ширеева,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры административного
и финансового права
юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

Ю. И. Головизнина,
ассистент кафедры
административного и финансового
права юридического факультета
Национального исследовательского
Нижегородского государственного
университета им. Н. И. Лобачевского

A. V. Martynov,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department
of Administrative and Financial Law
of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

E. V. Shireeva,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Administrative
and Financial Law of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

Ju. I. Goloviznina,
Assistant of the Department
of Administrative and Financial Law
of the Law Faculty,
National Research Lobachevsky State
University of Nizhny Novgorod

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-131-141

К ВОПРОСУ О ВИДАХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ БАРЬЕРОВ РАЗВИТИЯ КРЕАТИВНЫХ ИНДУСТРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

Аннотация: в последние годы разрабатывается ряд изменений в российское законодательство для закрепления института креативных индустрий. Однако уже на данный момент наблюдается ряд административно-правовых барьеров, препятствующих развитию указанного института.

Цель исследования заключается в формулировке и систематизации возможных административно-правовых барьеров развития креативных индустрий. Методологическую основу составили правовой анализ регулирования креативных индустрий в Российской Федерации, совокупность метода формальной логики, диалектического и системно-структурного методов в вопросе выявления и систематизации административно-правовых барьеров в деятельности креативных индустрий.

В статье проанализированы законодательство и практика его применения в области креативных индустрий на предмет наличия административно-правовых барьеров; аргументирована авторская позиция деления возможных административно-правовых барьеров развития креативной личности на виды. Авторы приходят

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030» в рамках научного проекта № Н-425-99_2022-2023.

к выводу, что административно-правовые барьеры развития креативных индустрий предполагается возможным разделить на четыре вида: административно-правовые барьеры процедурного характера, экономического характера, организационного характера и юрисдикционного характера.

Ключевые слова: административно-правовые барьеры, творческие (креативные) индустрии, креативная личность, творческое (креативное) предпринимательство, государственная политика креативных индустрий.

ON THE ISSUES OF THE TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL BARRIERS TO THE DEVELOPMENT OF THE CREATIVE INDUSTRY IN RUSSIAN FEDERATION

Abstract: in recent years, a number of changes to Russian legislation have been developed to consolidate the institution of creative industries. However already at the moment there are a number of administrative and legal barriers that impede the development of this institution.

The purpose of the study is to formulate and systematize of possible administrative and legal barriers to the development of creative industries. Methodology: legal analysis of the regulation of creative industries in the Russian Federation, a combination of the method of formal logic, dialectical and system-structural methods in the issue of identifying and systematizing administrative and legal barriers in the activities of creative industries.

The article analyzes the legislation and practice of its application in the field of creative industries for the presence of administrative and legal barriers; the author's position of dividing the possible administrative and legal barriers to the development of a creative personality into types is argued. Authors come to the conclusion that administrative and legal barriers to the development of creative industries can be divided into four types: administrative and legal barriers of a procedural nature, economic nature, organizational nature and jurisdictional nature.

Keywords: administrative and legal barriers, creative industries, creative personality, creative entrepreneurship, state policy of creative industries.

Одним из главных ресурсов современного информационного общества являются знания. Знания как результат деятельности человека – это важная ценность, формирующая представления об окружающем мире, культуре, обществе в целом. Они представляют собой определенный капитал, который выражается в идеях, смыслах, продуктах творчества и интеллектуального материала. В свою очередь «деятельность, представляющая собой производство и распространение товаров и услуг, основываясь на интеллектуальном капитале, а также на творческой составляющей, объединяющая инновации в экономической, политической и социально-культурной сферах» [1, с. 57] получила название «креативные индустрии».

Креативные индустрии представляют собой сектор экономики, основанный на индивидуальной креативности, навыках и талантах, имеющий потенциал создания добавленной стоимости и рабочих мест за счет разработки и использования интеллектуальной собственности. «Креативные индустрии – это новое аналитическое определение индустриальных компонентов экономики, в которых креативность является исходным материалом, а контент или интеллектуальная собственность – результатом» [2, с. 2891].

В Российской Федерации, в отличие от зарубежных государств, термин «креативные индустрии» начали применять сравнительно недавно. Так, М. В. Казакова отмечает, что уже в 1997 г. в Великобритании была создана группа по решению задач креативных индустрий, которая выделила 13 подсекторов креативных индустрий: рекламу; архитектуру; художественный и антикварный рынок; декоративное искусство и ремесла; дизайн; моду; кино и производство видео и DVD; мультимедиа и компьютерные программы для интерактивного обучения и досуга; музыку и звукозапись; исполнительские искусства; телевидение и радио; издательское дело и литературу; программное обеспечение [2, с. 2887–2888]. В настоящий момент перечень сфер творческой деятельности, относящихся к креативным индустриям, расширился: в него входят анимация, новые медиа, информационные технологии и видеоигры, спорт, туризм, музеи и т.д.

В Российской Федерации креативные индустрии находятся в стадии становления, имея огромный человеческий и творческий потенциал. По сведениям за 2019 г., креативные индустрии составляют 2,4 % доли сектора ВВП России, что является средним показателем по странам, при этом в лидерах по данному показателю Италия (6,1 %), Великобритания (5,8 %), Австралия (5,7 %) [3]. Большая доля территориального расположения креативных индустрий исходит от Москвы и Санкт-Петербурга (24,5 % и 7,3 % соответственно от общего количества креативных индустрий в России) [Там же].

Осложняется закрепление и развитие креативных индустрий отсутствием исчерпывающего нормативно-правового регулирования, государственного статистического учета, системных оснований для механизмов их поддержки, что порождает различного рода барьеры, в том числе административно-правового характера. Учитывая новизну тематики исследования и небольшое количество научных трудов, посвященных правовым аспектам развития креативных индустрий, в настоящем исследовании ставится цель проанализировать законодательство и практику применения для формулировки и систематизации возможных административно-правовых барьеров развития

креативных индустрий, что станет подспорьем для более глубокого изучения отдельных аспектов тематики исследования и для предложений по разрешению указанных проблем.

20 сентября 2021 г. Правительством РФ была утверждена Концепция развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года [4] (далее – Концепция). Предполагается, что это позволит увеличить долю креативных индустрий в российской экономике с нынешних 2,2 до 6 %, а также долю граждан, занятых в творческих профессиях, с 4,6 до 15 % [5]. Согласно Концепции, творческие (креативные) индустрии – это сферы деятельности, в которых компании, организации, объединения и индивидуальные предприниматели в процессе творческой и культурной активности, распоряжения интеллектуальной собственностью производят товары и услуги, обладающие экономической ценностью, в том числе обеспечивающие формирование гармонично развитой личности и рост качества жизни российского общества. К творческим (креативным) индустриям относятся:

- индустрии, основанные на использовании историко-культурного наследия (народно-художественные промыслы и ремесла, музейная деятельность);
- индустрии, основанные на искусстве (театр, музыка, кино, анимация, живопись, деятельность галерей и др.);
- современные медиа и производство цифрового контента (кино-, видео-, аудио-, анимационное производство, обработка данных и разработка программного обеспечения, виртуальная и дополненная реальность, компьютерные и видеоигры, блогерство, печатная индустрия, средства массовой информации, реклама и пр.);
- прикладные творческие (креативные) индустрии (архитектура, промышленный дизайн, индустрия моды, гастрономическая индустрия и т.п.) [4].

Помимо Концепции, разработан законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” и Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (в части закрепления института творческих (креативных) индустрий)» [6] (далее – законопроект). Его целью является введение нового правового института творческих (креативных) индустрий, где закрепляются основные понятия данной деятельности, критерии отнесения субъектов к креативным индустриям, меры государственной и муниципальной поддержки таких индустрий, а также основы для их развития.

Согласно положениям законопроекта, творческими (креативными) индустриями являются сферы экономической деятельности, в которых субъекты творческого (креативного) предпринимательства, иные организации, объединения и физические лица в процессе литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества за счет капитализации, коммерциализации прав на результаты интеллектуальной деятельности обеспечивают полный цикл производства, распространения (доведения до потребителя) определенной группы культурных ценностей, культурных благ, выраженных в продуктах (товарах, услугах), обладающих экономической ценностью. Сразу хотелось бы отметить отличие от определения, указанного в Концепции. *Законопроект узко трактует сферу деятельности креативных индустрий, ограничиваясь лишь экономической, тогда как в Концепции говорится о любой сфере деятельности.*

Законопроект под творческим (креативным) предпринимательством понимает самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность коммерческих организаций, преследующую систематическое получение прибыли за счет создания культурных ценностей, культурных благ и продуктов. Субъектами творческого (креативного) предпринимательства признаются юридические лица, индивидуальные предприниматели и их объединения, деятельностью которых является творческое (креативное) предпринимательство.

Из указанных положений следует правовая коллизия, где творческое предпринимательство осуществляют коммерческие организации, при этом одним из субъектов творческого предпринимательства, согласно законопроекту, являются юридические лица, которыми могут быть и некоммерческие организации. Исходя из сущности творческой деятельности, ее активными участниками могут являться и некоммерческие организации (театры, оркестры, музеи, художественные фонды и др.). В силу этого, по нашему мнению, для устранения данной проблемы следует исключить из понятия творческого (креативного) предпринимательства положение о коммерческих организациях и включить его в формулировку «субъекты творческого (креативного) предпринимательства».

В определении понятия творческого (креативного) предпринимательства также содержится формулировка, что такая деятельность должна быть направлена на создание культурных ценностей, культурных благ и продуктов. Вместе с тем среди критериев отнесения субъектов к творческим индустриям требований к сферам деятельности не имеется. В силу этого возникает вопрос: будут ли внесены в реестр субъектов творческого (креативного) предпринимательства

предприниматели и организации, подпадающие под требования создания необходимого объема результатов интеллектуальной деятельности, но при этом создающие такие результаты не в целях создания культурных, благ, ценностей и продуктов? Данный вопрос остается открытым.

Помимо креативного предпринимательства, креативные индустрии тесным образом взаимосвязаны с таким понятием, как «креативная личность» (человек). По нашему мнению, к данной категории должны относиться следующие лица:

- выпускники образовательных организаций среднего профессионального образования, выпускники образовательных организаций высшего образования вне зависимости от профиля образования и формы обучения (окончившие образовательную организацию в течение трех лет);
- лица, зарегистрированные в установленном законом порядке в качестве индивидуальных предпринимателей и самозанятых лиц;
- участники конкурса WorldSkills Russia и других конкурсов профессионального мастерства;
- специалисты в области компьютерных и IT-технологий;
- преподаватели организаций среднего профессионального и высшего образования, сотрудники научных учреждений;
- члены волонтерских движений, некоммерческих организаций и профсоюзных органов;
- лица, открывавшие стартапы, участвующие в работе бизнес-инкубаторов;
- лица, имеющие ученую степень, ученое звание, степень MBA;
- лица, вышедшие на пенсию по выслуге лет;
- работники учреждений культуры и искусства.

Данный перечень субъектов может быть расширен либо уточнен в зависимости от результатов практики применения.

Таким образом, рассмотренные элементы креативных индустрий характеризуются многосубъектностью и разноплановостью сфер творческой деятельности. Безусловно, это влечет за собой сложности в осуществлении *государственной политики креативных индустрий*. Это подтверждается и дорожной картой по реализации Концепции на 2022–2024 гг., которая была утверждена 17 августа 2022 г. Правительством РФ [7]. В рамках нормативно-правового обеспечения закрепление института творческих (креативных) индустрий предполагается лишь ко второму кварталу 2024 г. До этого момента в своем большинстве государственные меры будут направлены на развитие человеческого капитала, образовательной системы и инфраструктуры.

Кроме того, правильнее на данный период задуматься о проблемах и барьерах, в том числе административно-правовых, которые препятствуют развитию креативных индустрий, и попытаться нивелировать их до момента полномасштабного запуска института креативных индустрий в Российской Федерации.

Некоторые проблемы и барьеры, препятствующие развитию креативных индустрий, отмечаются в Концепции: отсутствуют критерии отнесения компаний к сектору креативной экономики; меры государственной поддержки не учитывают специфику развития креативных индустрий; отсутствует субсидирование оплаты труда, что составляет основу затрат сектора креативной экономики; государственная поддержка ориентирована исключительно на технологические проекты; федеральные, региональные и муниципальные программы поддержки разрознены и не скоординированы; налоговое законодательство РФ и система налогового администрирования не в полной мере учитывают специфику творческого (креативного) предпринимательства; творческие (креативные) индустрии сталкиваются с невозможностью однозначно определить оптимальный режим налогообложения создаваемых продуктов и услуг [4]. Указанные проблемы и барьеры носят общий характер, а правоприменительная практика и условия современной действительности, в которых реализуют свою деятельность субъекты креативных индустрий, позволяют выделить также административно-правовые барьеры.

Административно-правовые барьеры – это правила, установленные органами исполнительной власти, являющиеся обязательными для соблюдения условиями для ведения различного рода общественно значимой деятельности (хозяйственной, экономической, образовательной и т.п.) под угрозой государственного принуждения. В научной литературе вопрос видов административно-правовых барьеров поднимается в основном в трудах ученых-экономистов с точки зрения осуществления предпринимательской деятельности, и называются они административными барьерами. В частности, выделяют виды административных барьеров в зависимости от «рентного» отношения государства к институту предпринимательства, от стадии производства, оборота и текущей деятельности предприятий, от возможности присвоения ренты, от потери общества от существования административных барьеров; от степени прозрачности [8, с. 21–22]. Кроме того, административные барьеры группируют: на препятствия, возникающие при получении доступа к ресурсам и правам собственности на них; барьеры при получении права на осуществление хозяйственной деятельности; барьеры при текущем осуществлении

хозяйственной деятельности [9, с. 333]. С точки зрения юридической науки административно-правовые барьеры выделяются на основании действующих правовых явлений и категорий.

Для формулировки видов административно-правовых барьеров в сфере креативных индустрий рассмотрим данный вопрос на примере Нижегородской области.

Согласно Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года, одной из приоритетных задач экономического развития данного региона является сфера туризма (в том числе рынок гостиничных услуг) – в силу огромного исторического и экономического потенциала (выгодное географическое положение, развитое транспортное сообщение, репутация Нижнего Новгорода как центра деловой активности, огромное историко-культурное наследие, лидирующее место в сфере народных художественных промыслов, уникальность природных ресурсов, благоприятные климатические условия) [10]. В связи с этим сфера туризма включена в Перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции и план мероприятий (дорожную карту) по содействию развитию конкуренции в Нижегородской области на 2022–2025 годы [11].

В рамках мониторинга, проведенного департаментом развития туризма и народных художественных промыслов Нижегородской области в 2021 г., 62 % опрошенных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере туризма, отметили отсутствие существенных административных барьеров (в опросе приняли участие 198 частных предпринимателей из 1 221 зарегистрированных хозяйствующих субъектов на территории Нижегородской области в сфере туризма и гостиничных услуг). При этом среди существующих административных барьеров респонденты выделили сложность процедур получения земельных участков под строительство (13 %) и разрешения на строительство (14 %), регистрации прав собственности на недвижимое имущество (12 %), получения региональной поддержки (13 %) [11].

В перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции включена также такая креативная сфера, как наружная реклама. В рамках мониторинга, проведенного органами местного самоуправления в 2021 г., 71 % опрошенных предпринимателей отметили отсутствие существенных административных барьеров на рынке (общее число хозяйствующих субъектов по Нижегородской области в указанной сфере – 1 990, в опросе приняли участие 222). Среди основных административных барьеров, препятствующих развитию бизнеса, называлась сложность процедур получения земельных участков под строительство, разрешения на строительство, участия в региональных

государственных закупках (по 11 %), регистрации прав собственности на недвижимое имущество (12 %) [11].

Среди других административных барьеров в деятельности малых предприятий, составляющих большую часть предприятий, осуществляющих креативную деятельность на территории Нижегородской области, указывается наличие барьеров при лицензировании отдельных видов деятельности, сертификации продукции, выделении производственных и торговых помещений, подключении к объектам инфраструктуры, осуществлении контролирующими органами контрольно-ревизионных функций [12, с. 284].

Кроме того, следует отметить некоторые сложности в получении и определении кода ОКВЭД (Общероссийского классификатора видов экономической деятельности). Как показала практика периода пандемии COVID-19, неправильный выбор кода ОКВЭД, отсутствие сфер деятельности среди уже существующих кодов, осуществление деятельности не по выбранному коду и другие причины могут повлиять на отказ в получении мер государственной и муниципальной поддержки [13]. В связи с этим предложенные государством меры по созданию системы статистических показателей и формированию группировки ОКВЭД для творческих (креативных) индустрий представляются весьма своевременными.

Существенное влияние на деятельность креативных индустрий также может оказать: 1) отсутствие лояльного налогового администрирования; 2) большое количество контрольных и надзорных мероприятий со стороны органов власти, некоторые из которых дублируют друг друга; 3) отсутствие прозрачного механизма и порядка получения государственной и муниципальной поддержки; 4) жесткость административных наказаний и порядка привлечения к административной ответственности; 5) отсутствие *цифрового профиля креативной личности (человека)*, который должен стать возможностью создания стабильных, оперативных и безопасных коммуникаций человека с государственными структурами, коммерческими организациями, другими гражданами.

Таким образом, полагаем, что *административно-правовые барьеры развития креативных индустрий фактически можно разделить на четыре вида:*

1) *процедурного характера* – это сложности при государственной регистрации, лицензировании, сертификации, государственном учете, получении разрешений и т.д.;

2) *экономического характера* – это трудности, связанные с порядком получения государственной и муниципальной поддержки, налоговым учетом и налоговым администрированием;

3) *организационного характера* – это проблемы системы статистических показателей, формирования единых информационных баз данных, цифрового профиля креативной личности (человека);

4) *юрисдикционного характера* – это вопросы привлечения субъектов креативной индустрии к административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением ими креативной деятельности, порядок назначения, уменьшения, замены административных штрафов и т.п.

Список литературы:

1. Кореньков, А.О. Креативные индустрии как двигатель экономики XXI века / А.О. Кореньков // Экономические системы. – 2020. – Т. 13. – № 1 (48). – С. 57–61.

2. Казакова, М.В. Культурные и креативные индустрии: границы понятий / М.В. Казакова // Креативная экономика. – 2020. – Т. 14. – № 11. – С. 2875–2898.

3. Развитие креативных индустрий в России: ключевые индикаторы : научный дайджест / С.В. Бредихин, В.В. Власова, Н.В. Гаврилова, М.А. Гершман, Л.М. Гохберг, А.В. Демьянова, И.А. Иванова, Я.А. Попова. – URL: https://www.hse.ru/data/2021/08/05/1425538563/Human%20Capital_NCMU_Digest%201_Creative%20Industries_2021.pdf (дата обращения: 15.08.2022).

4. Об утверждении Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2021 г. № 2613-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 40, ст. 6877.

5. Мишустин утвердил дорожную карту реализации Концепции развития творческих индустрий. – URL: <https://tass.ru/ekonomika/15521315> (дата обращения: 16.08.2022).

6. Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Основы законодательства Российской Федерации о культуре” и Федеральный закон “О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации” (в части закрепления института творческих (креативных) индустрий)». – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=123976> (дата обращения: 17.08.2022).

7. О Плане мероприятий по реализации в 2022–2024 годах Концепции развития творческих (креативных) индустрий и механизмов осуществления их государственной поддержки в крупных и крупнейших городских агломерациях до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 17 августа 2022 г. № 2290-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 34, ст. 6044.

8. Наровлянская, Т.Н. Административные барьеры как институт трансформационной экономики : учебное пособие / Т.Н. Наровлянская, В.К. Карташева. – Оренбург : ОГУ, 2012. – 127 с.

9. Купряшин, Г.Л. Основы государственного и муниципального управления : учебник / Г.Л. Купряшин. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021. – 574 с.

10. Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года, утв. постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889 (в ред. от 31 декабря 2021 г.) // Официальный сайт Правительства Нижегородской области. – URL: https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Projekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf (дата обращения: 30.08.2022).

11. Перечень товарных рынков для содействия развитию конкуренции и план мероприятий («дорожная карта») по содействию развитию конкуренции в Нижегородской области на 2022–2025 годы, утв. распоряжением Губернатора Нижегородской области от 28 декабря 2021 г. № 1936-р // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/5200202112280001> (дата обращения: 30.08.2022).

12. Алексеев, М.С. Актуальные проблемы и перспективы развития малого предпринимательства в Нижегородской области / М.С. Алексеев, Н.С. Соменкова // Актуальные проблемы управления : сб. науч. ст. по итогам VIII Всерос. науч.-практ. конф. (16 ноября 2021 г.) / ред. кол. С.Н. Яшин, С.А. Борисов. – Н. Новгород : ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2022. – С. 280–287.

13. Компании столкнулись с отказами в господдержке по формальным причинам. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/04/2020/5e9734f59a79476b02ac352b> (дата обращения: 03.09.2022).

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 of the Saratov State
Law Academy
olga.sitkova@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-142-150

СЕМЬЯ, СЕМЕЙНЫЕ СВЯЗИ, СЕМЕЙНЫЕ ЦЕННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ ПОНИМАНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Аннотация: большое количество разводов поднимает вопрос о жизнеспособности института брака и, как следствие, о стабильном и долгосрочном существовании традиционной семьи, основанной на браке. В связи с этой проблемой неизменно возникают сложности в реализации прав детей, в частности права ребенка жить и воспитываться в семье, при решении вопроса общения ребенка с родителями, проживающими отдельно. Между тем единство семьи является одним из основополагающих принципов международного права. Возникает необходимость понимания того, что представляет собой институт семьи в современных условиях и каковы критерии отнесения тех или иных отношений к семейным.

В связи с этим автор работы поставил перед собой задачу выявить в международной и российской практике критерии, которые позволяют называть связи семейными.

В результате исследования сделан вывод о том, что понятие «семейная жизнь» на международном уровне в настоящее время имеет тенденцию к расширению. При этом в российской судебной практике, воспринявшей некоторые позиции Европейского Суда по правам человека, также отмечается такая тенденция, но через призму традиционных для России семейных ценностей.

Ключевые слова: семья, традиционные семейные ценности, семейные связи, реформирование семейного законодательства, принципы семейного права.

FAMILY, FAMILY TIES, FAMILY VALUES: PROBLEMS OF UNDERSTANDING IN MODERN CONDITIONS

Abstract: a large number of divorces raises the question of the viability of the institution of marriage, and as a result, the stable and long-term existence of a traditional family based on marriage. In connection with this problem, difficulties invariably arise in the implementation of children's rights, in particular, in the implementation of the child's right to live and be brought up in a family; in resolving the issue of communication between a child and parents living separately. Meanwhile, the unity of the family is one of the fundamental principles of international law. There is a need to understand what the institution of the family is in modern conditions and what are the criteria for classifying certain relationships as family.

In this regard, the author of the work set himself the task of identifying criteria in international and Russian practice that allow us to call family ties.

As a result of the study, the author came to the conclusion that the concept of “family life” at the international level currently tends to expand. At the same time, in Russian judicial practice, which has adopted some positions of the European Court of Human Rights, such a trend is also noted, but through the prism of family values traditional for Russia.

Keywords: family, traditional family values, family ties, family law reform, family law principles.

Поводом для написания данной статьи послужили позиции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), вынесенные в последние годы в отношении Российской Федерации, в которых ЕСПЧ было выявлено нарушение Российской Федерации положений ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – КЗПЧОС). Эти позиции ЕСПЧ касались определения наличия семейных связей между родителями (отцами) и детьми, не являющимися родственниками по происхождению (не являющимися биологическими родителями своих детей). Вскоре после вынесения решения по одному из таких дел [1] Верховный Суд РФ внес изменения в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 16 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных с установлением происхождения детей» (в ред. от 26 декабря 2017 г.), отреагировав тем самым на позицию ЕСПЧ, однако судебная практика вопреки разъяснениям Верховного Суда РФ продолжала идти по привычному пути и в ЕСПЧ появилась еще одна жалоба с фактически аналогичными требованиями [2].

В указанных делах, рассмотренных ЕСПЧ, суть жалоб сводилась к тому, что российские суды при определении права отца, совместно проживающего с ребенком, на общение учитывали лишь факт биологического родства заявителя с ребенком, а вернее, факт его отсутствия. При этом ни наличие тесных эмоциональных связей, ни экономической зависимости не были учтены судом, равно как и наилучшие интересы ребенка, в результате чего российские суды отказали отцам, воспитывавшим детей как своих и даже не подозревавшим, что не являются биологическими родителями детей, в праве на общение с ребенком после развода родителей.

В основе спора, возникшего в указанных выше ситуациях, лежит неоднозначное отношение к пониманию семьи и семейных связей.

Ни международным правом, ни национальным законодательством РФ понятие семьи четко не определено. По мнению Комитета по правам человека ООН, «концепция семьи может отличаться в некоторых отношениях от государства к государству, и даже от региона к региону в пределах государства, и именно поэтому не представляется возмож-

ным дать стандартное определение этому понятию [3]. Семья может включать родителей, братьев и сестер, бабушек и дедушек, взрослых детей и других лиц, в отношении которых можно установить наличие семейной жизни.

В практике международных и внутренних судов РФ вырабатываются признаки, характеризующие семейную жизнь и присущие ей. Для определения семейных связей в практике ЕСПЧ используется гибкая система оценок, которая может включать в себя, помимо кровных уз или связей, основанных на каких-либо иных юридических фактах (брак, усыновление и т.д.), эмоциональные связи, привязанности людей друг к другу, а также экономические связи, которые тоже могут иметь значение при определении круга лиц, объединенных семейными узами.

Несмотря на такой достаточно гибкий подход, по-прежнему существует иерархия типов отношений, которые могут составлять семейную жизнь. Одни отношения с большей вероятностью указывают на семейную жизнь, другие – с меньшей, но тем не менее все они являются демонстрацией семейной жизни. Во-первых, это так называемые близкие родственники, лица, которые имеют очевидные семейные связи. Так, очевидно, что семейная жизнь существует между мужем и женой, состоящими в зарегистрированном браке [4], а также между родителями и детьми. Пожалуй, самым ярким примером семейной жизни, особенно в отношении детей, выступает ребенок, рожденный в браке. В отношении таких лиц действует презумпция того, что их связи являются семейными, а следовательно, такие лица имеют право на уважение семейной жизни, включая право проживать со своими родителями. Ребенок, рожденный в зарегистрированном браке, имеет семейные связи со своими родителями, исходя из этой презумпции, несмотря на то, что его родители могут и не проживать вместе, например, при разводе или иным причинам. К данной категории близких родственников также следует отнести детей, рожденных вне брака, приемных детей, усыновленных детей. На всех них распространяется презумпция в пользу семейной совместной жизни со своими родителями.

Второй тип – более удаленные семейные связи. Это связи между другими кровными родственниками, например бабушками и дедушками, т.е. такими лицами, которые играют (могут играть) значительную роль в семейной жизни ребенка. К данной группе также можно отнести более далеких кровных родственников, а именно дядей, тетей, хотя этот тип отношений еще не признан отношениями, составляющими семейную жизнь [5].

При изучении указанных типов семейных отношений учитываются такое условие, как экономическая зависимость людей друг от друга. При этом представляется, что при выявлении (установлении) семейных связей, а, следовательно, и наличия семейной жизни между родителями и детьми также следует учитывать экономические связи. Человек, стремящийся наладить семейную жизнь, должен показать, что его связывают узы больше, чем у близких родственников, которых он чрезвычайно любит и которых он постоянно посещает. В том случае, когда оспаривается близость семейных связей с более удаленным родственником, демонстрация экономической или иной связи, кроме эмоциональной, может способствовать установлению достаточно крепких отношений, позволяющих называть их семейными [6].

Таким образом, для ЕСПЧ ключевые факторы семейной жизни – совместное проживание, его длительность и устойчивость, кровное родство, тесные личные связи и экономические связи. Из правовых позиций ЕСПЧ [8] следует, что только одного фактора достаточно, чтобы отношения были признаны семейными. Наличие законного брака принимается как безусловное основание считать отношения супругов семейной жизнью, кроме ситуаций доказанной фиктивности брака. Отсутствие зарегистрированного брака не является основанием для отказа в признании наличия семейной жизни. Дети, родившиеся как в браке, так и вне брака, имеют с родителями семейные связи. ЕСПЧ отвергает разделение детей на законнорожденных и незаконнорожденных. Наличие между ребенком и родителем семейных отношений признавалось Судом даже в ситуации, когда они ни разу не встречались и не контактировали, т.е. только по факту кровного родства.

В отечественном законодательстве, как известно, отсутствует понятие «семья», а также критерии, позволяющие отнести некие связи к семейным. По мнению Б.М. Гонгало, понятие «семья» осознается «скорее инстинктивно» [9, с. 10], что, вероятно, и вызывает разногласия среди правоприменителей относительно того, кого следует считать членом семьи.

В связи с изложенным необходимо критически отнестись к некоторым положениям проекта федерального закона № 157281-8 «О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [10], внесенным на рассмотрение в Государственную Думу в июле 2022 г. В частности, вызывают сомнения некоторые термины, предложенные в законопроекте. Например, термин «семья» понимается авторами законопроекта как «общность людей, соединенных отношениями

брака, родства, свойства, усыновления (удочерения) и связанных общими семейными традициями и ценностями, взаимными правами и ответственностью друг перед другом».

Такая формулировка прежде всего порождает вопрос о том, к кому из перечисленных лиц отнести детей, рожденных с помощью вспомогательных репродуктивных технологий, например детей, рожденных суррогатной матерью. Термин «родство» в данном контексте предполагает наличие биологической («кровной») связи между лицами. Однако в случаях с суррогатным материнством или использованием иных репродуктивных методов, например донорского биологического материала, биологическое родство исключается. В итоге дети, рожденные в результате применения таких методов, не смогут быть признаны членами семьи.

Сами авторы законопроекта объясняют необходимость внесения изменений в СК РФ введением в ст. 72 Конституции РФ новой нормы – п. «ж.1» и идеей государственной правовой политики РФ о возрождении и сохранении традиционных семейных ценностей. В формулировке термина «семья» присутствует указание на то, что членов семьи связывают общие семейные традиции и ценности. Само по себе такое отношение к семье неплохо. Нужно согласиться с тем, что семья может быть устойчивой в том случае, если ее члены придерживаются одинаковых взглядов на разные вопросы, включая семейную жизнь, ее уклад и пр.

Однако в комментариях юристов к представленному законопроекту можно увидеть следующие: «Правильно я понимаю, что мафия в принципе попадает под определение семьи...»; «...вспомнилось жуткое семейство Бинов, бытовавших в Шотландии в начале XVII века. Как известно, Бины промышляли грабежами и убийствами путников. Тела убитых родственнички пускали себе в пищу. А так клан Бинов представлял крепкую общность людей, связанных общими семейными ценностями – инцестом и канибализмом» [11].

Таким образом, прежде чем ссылаться на некие «общие семейные ценности и традиции», нужно понять, какие это ценности и традиции и для кого они должны быть общими. Современные исследования показывают, что семейные ценности и традиции не могут быть едиными для всех и отличаются в рамках одного государства [12, с. 172]. Это означает, что в каждой семье могут сложиться и складываются свои ценности, а уж тем более традиции. Например, традиции отмечать всей семьей Новый год или завтракать по выходным. Полагаем, что государство не располагает возможностями по формированию одинаковых, удобных государству семейных традиций, а значит, и цен-

ностей. Более того, считаем, что определить круг семейных ценностей и установить на законодательном уровне их перечень не представляется возможным. Однако более или менее внятная государственная политика относительно данного вопроса должна быть сформирована, т.к. семья отражает ценности, принятые в обществе, служит основой его стабильности [13, с. 98].

Задача современного семейного законодательства состоит в том, чтобы создать социальную базу для семьи, условия для ее стабильного существования. Очевидно, что отношения в каждой отдельной семье выстраиваются ее членами в числе прочего и под воздействием объективных факторов, но государство не в состоянии оказывать воздействие на каждую семью в плане формирования внутренних отношений, определения количества детей и т.п. При этом государство ожидает, что семья воспитает полноценную во всех отношениях личность, и предъявляет в этом смысле определенные требования к семьям, устанавливая обязанности членов семьи, прежде всего родителей в отношении детей.

На государстве лежит задача создания материальных, культурных, духовных условий, в которых члены семьи могли бы самостоятельно строить свои семейные отношения, реализуя потребность государства в полноценных членах общества [14, с. 25–26]. Таким образом, государственная политика в отношении семьи должна исходить из принципов формирования у граждан высших семейных ценностей, которые позволили бы субъектам семейных отношений самостоятельно в соответствии со своими способностями и чувством личной ответственности перед семьей обеспечивать ее интерес, состоящий в стабильности семейных отношений. Наконец, и суду необходимо от чего-то отталкиваться при решении вопроса о принадлежности неких лиц к одной семье и определении наличия между ними семейных связей. Вероятно, такой отправной точкой может служить новелла п. «ж.1» ст. 72 Конституции РФ.

На основании изложенного можно констатировать, что внесение соответствующих поправок в СК РФ относительно указания в качестве определяющего признака семьи – наличия общих семейных ценностей и традиций, излишне и только добавляет неразберихи в вопрос о том, что считать семьей и по каким критериям определять наличие именно семейных связей.

Еще один признак семьи, указанный в законопроекте, наличие между членами семьи взаимных прав и ответственности друг перед другом. Данный признак также порождает ряд вопросов. Например, о какой ответственности идет речь? Стоит предположить, что о юриди-

ческой. Но каким отраслевым законодательством эта ответственность может быть предусмотрена? Речь идет только о семейно-правовой ответственности (к самостоятельности которой нет однозначного отношения в науке семейного права) или авторы проекта имели в виду и гражданско-правовую, административную, уголовную ответственность? Если первый вариант, то супруги сразу исключаются из состава семьи, т.к. санкций за нарушение каких-либо супружеских обязанностей в СК РФ не установлено. Если имеются в виду иные виды ответственности, то круг членов семьи неоправданно расширяется до бесконечности.

Еще один термин, который предлагается ввести в СК РФ авторами законопроекта, связанный с семейными связями, – термин «родители». Термин «родители» толкуется в законопроекте как «мать и отец ребенка». Непонятно, речь идет о биологических матери и отце или о тех людях, которые указаны в качестве отца и матери в книге ЗАГС, тем более что дальше законопроект предлагает категорию «других лиц, на попечении которых находятся дети», среди которых помимо прочих указаны усыновители. Так зачем и для каких целей в законопроекте выделены отдельно родители и усыновители, учитывая, что отношения по усыновлению приравнены к отношениям между биологическими родителями и детьми?

Представляется, что для признания родителями недостаточно кровной связи с ребенком. Происхождение ребенка от отца или матери должно быть удостоверено в установленном законом порядке. В то же время отсутствие кровной связи между ребенком или лицом, зарегистрированным в качестве отца или матери, не препятствует возникновению детско-родительских отношений (например, при использовании вспомогательных репродуктивных технологий). Согласно п. 2 ст. 52 СК РФ требование лица, записанного отцом ребенка в добровольном порядке, об оспаривании отцовства не может быть удовлетворено, если в момент записи этому лицу было известно, что оно фактически не является отцом ребенка.

В связи с изложенным следует признать, что формулировка рассмотренных понятий и терминов в указанном проекте федерального закона не является удачной.

Одновременно с этим полагаем, что гарантии, установленные международными актами в сфере защиты прав человека, позволяют говорить о том, что семейные связи, семейная жизнь, семья выступают одной из наивысших ценностей. При этом очевидной тенденцией определенно становится расширение понятия «семейная жизнь» и включение в него фактических брачных союзов, а также прочных

связей между лицами, не имеющими биологического родства, но считающими себя родственниками.

Представляется, что судам в делах, связанных с определением наличия семейных связей, следует ориентироваться на принципы и критерии, выработанные в международном праве, т.к. именно нормы международного права обеспечивают хорошую основу для расширения понятия «семейная жизнь» в практике российских судов, позволяя сохранить самоидентичность российской семьи, основанной на собственных традициях и ценностях. Провозглашение семьи в качестве естественной и основной ячейки общества в международных соглашениях позволяет нам рекомендовать отечественному законодателю включить данный стандарт в отношении семьи в том числе и в национальное семейное законодательство. Этот стандарт не должен вызывать споров, поскольку он отражает международное согласие, воплощенное в ряде международных актов. Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность включения некоторых ссылок на право на уважение семейной жизни во вводных положениях СК РФ. Такие ссылки будут хорошо вписываться в существующую структуру только через незначительную редакцию.

Список литературы:

1. Назаренко против России : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 39438/13 от 16 июля 2015 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-162636> (дата обращения: 20.10.2022).
 2. Фатхудинов против России : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 36335/18 от 22 октября 2018 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-187793> (дата обращения: 12.10.2022).
 3. Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the secretary-General. – URL: <https://fra.europa.eu/en/law-reference/human-rights-council-resolution-2922-2015-protection-family-contribution-family> (дата обращения: 01.10.2022).
 4. X v. Germany : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 6357/73 от 8 октября 1974 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-74888> (дата обращения: 12.10.2022).
 5. Nsona v. Netherlands : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 23366/94 от 28 ноября 1996 г. – URL: <https://ru.scribd.com/document/238266297/Case-of-Nsona-v-the-Netherlands> (дата обращения: 12.10.2022).
 6. Khan v. The United Kingdom : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 2991/66 от 20 декабря 1966 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73429> (дата обращения: 12.10.2022).
-

7. Johnston and others v. Ireland : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 9697/82 от 18 декабря 1986 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57508> (дата обращения: 08.10.2022);

8. Sporer v. Austria : постановление Европейского Суда по правам человека по жалобе № 35637/03 от 3 февраля 2011 г. – URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103234> (дата обращения: 8.10.2022).

9. Семейное право : учебник / под ред. П.В. Крашенинникова. 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Статут, 2019. – 318 с.

10. О внесении изменений в Семейный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект федерального закона № 157281-8. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/157281-8> (дата обращения: 15.10.2022).

11. Семью укрепляют поправками // Законопроект с изменениями в Семейный кодекс внесен в Госдуму. – URL: https://zakon.ru/discussion/2022/07/06/semyu_ukreplyayut_popravykami_zakonoproekt_s_izmeneniyami_v_semejnyj_kodeks_vnesen_v_gosdumu (дата обращения: 12.10.2022).

12. Макарова, Г.И. Семейные ценности и практики в дискурсе татар и русских Татарстана / Г.И. Макарова // Регионология. – 2021. – № 1(114). – С. 172–190.

13. Елисеева, А.А. Семейные ценности: проблемы определения / А.А. Елисеева // Семья и семейные ценности в Российской Федерации: социально-правовой аспект : матер. междунар. науч.-практич. конф., приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук, профессора Ю.Ф. Беспалова. – М. : РГ-Пресс, 2019. – С. 96–100.

14. См.: Грандке, А. Укрепление семьи – задача общественная и государственная / А. Грандке; пер. с нем. С.К. Дмитриева. – М.: Юрид. лит., 1985. – 110 с.

Р. В. Амелин,
*доцент кафедры конституционного
и муниципального права Саратовского
государственного университета
имени Н. Г. Чернышевского,
кандидат юридических наук*

R. V. Amelin,
*Associate professor of the Department
of constitutional and municipal law,
Saratov State University, PhD in law
ame-roman@yandex.ru*

С. Е. Чаннов,
*заведующий кафедрой служебного
и трудового права
Поволжского института управления
имени П. А. Столыпина –
филиала РАНХиГС; профессор
кафедры административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
профессор*

S. E. Channov,
*the Head of the department office
and the labor law of the Volga region
institute of management of P. A Stolypin –
RANEPА branch; Professor, Department
of Administrative and Municipal Law,
Saratov State Law Academy,
the doctor of jurisprudence, professor
sergeychannov@yandex.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-151-164

КОНЦЕПЦИЯ ИНТЕГРАЦИИ ПРАВОВЫХ ЯВЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С РАЗВИТИЕМ СОВРЕМЕННЫХ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ, В РОССИЙСКУЮ ПРАВОВУЮ СИСТЕМУ*

Аннотация: целью статьи является выработка концептуальных и практических предложений по интеграции в российское законодательство новых правовых явлений и механизмов, связанных с развитием современных цифровых технологий и оказывающих трансформирующее влияние на право. Рассмотрены предложения по интеграции программного кода (в частности, программного кода государственных информационных систем) как новой формы права в российскую правовую систему, имплементации цифровых форм реализации права, а также подготовке правового поля к появлению субъектов нового типа – роботов и автономных систем на базе искусственного интеллекта. Предложено на данном этапе эволюции права опираться на существующие правовые нормы и институты, обращая основное внимание на устранение потенциальных конфликтов между правом и технологиями, в том числе на основе принципа учета технологической реальности.

Ключевые слова: трансформация права, цифровые технологии, государственные информационные системы, искусственный интеллект, источник права, форма реализации права, правосубъектность.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00355 («Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий»).

THE CONCEPT OF INTEGRATING LEGAL PHENOMENA RELATED TO THE DEVELOPMENT OF MODERN DIGITAL TECHNOLOGIES INTO THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM

Abstract: *The purpose of the article is to develop conceptual and practical proposals for integrating into Russian legislation new legal phenomena and mechanisms related to the development of modern digital technologies and having a transformative effect on law. The author considers proposals for the integration of the program code (in particular, the program code of state information systems) as a new form of law into the Russian legal system, the implementation of digital forms of law enforcement, as well as the preparation of the legal field for the emergence of a new type of subjects – robots and autonomous systems based on artificial intellect. It is proposed at this stage of the evolution of law to rely on existing legal norms and institutions, focusing on the elimination of potential conflicts between law and technology. The principle of accounting for technological reality is formulated.*

Keywords: *transformation of law, digital technologies, state information systems, artificial intelligence, source of law, form of implementation of law, legal personality.*

Современный этап развития права характеризуется возрастающим взаимным влиянием и взаимным проникновением права и информационных (цифровых) технологий. Многочисленные изменения правового ландшафта происходят на фоне коренного изменения характера традиционных правоотношений, появления принципиально новых прав, субъектов и институтов. Синергетический и накопительный эффект приводит к симбиозу права и цифровых технологий, вследствие которого последние начинают фактически играть роль правовых инструментов и механизмов в целом ряде областей. При этом данное явление недостаточно воспринято как правовой теорией, так и действующим законодательством. Это приводит к нарушению прав участников правоотношений, использующих современные цифровые технологии, неэффективности государственного управления и правовой неопределенности. Становится актуальной задача системной интеграции явлений, связанных с развитием цифровых технологий и оказывающих трансформирующее влияние на право, в российскую правовую систему.

Текущий этап эволюции права следует рассматривать как промежуточный, при котором цифровые технологии не выступают как новые самостоятельные правовые сущности, а встраиваются в существующую правовую систему, дополняя и расширяя традиционные правовые инструменты. Задачей юридической науки на данном этапе является дальнейшая теоретическая разработка и накопление практического опыта в сфере синергетического взаимодействия правовых и программно-технологических средств. Основная проблема, которую при

этом предстоит решить – устранение конфликтов права и технологий, которые возникают при разнонаправленных векторах их развития [1, с. 53-54]. Предлагается закрепление на уровне национальных программ и федеральных проектов, связанных с нормативным регулированием цифровой среды, следующих принципов:

1. *Приоритет традиционных правовых подходов, концепций и инструментов.* Следует принимать меры, чтобы цифровые технологии не подменяли собой право, не способствовали созданию изолированных зон (включая виртуальное пространство), регулируемых совершенно иными средствами. Новые цифровые объекты (криптовалюты и смарт-контракты, роботы и системы искусственного интеллекта, метавселенные и т.д.) не должны образовывать вокруг себя автономные экосистемы общественных отношений, которые с опозданием принимаются во внимание правом [2, 3, 4]. Современные цифровые технологии и цифровые объекты должны учитываться и вписываться в ткань правового поля, по возможности, с упреждением, и направляться правовыми средствами, при этом способствуя их развитию и дополняя их.

2. *Учет технологической реальности.* Правовые нормы, принимаемые в условиях развития современных цифровых технологий, должны соответствовать уровню их развития, учитывать предоставляемые ими новые возможности, а также новые формы социального взаимодействия, которые складываются при их использовании. Так, правовые запреты, которые легко и безнаказанно обходятся при использовании популярных и распространенных программных средств (торренты в отношении пиратского контента, VPN в отношении информации, распространение которой запрещено на территории государства и т.п.), не только не достигают своей цели, но и способствуют деформации общественного правосознания в сторону правового нигилизма [5]. Такие запреты вредны для права и должны либо не использоваться, либо дополняться комплексом правовых мер, эффективно препятствующих созданию и/или использованию технологий, позволяющих их игнорировать.

3. *Упреждающее развитие законодательства,* предусматривающее предварительную и поэтапную подготовку правового поля к интеграции принципиально новых объектов и имплементации подходов к их правовому регулированию, обусловленных развитием цифровых технологий.

С учетом указанных выше принципов сформулируем концептуальные подходы к эволюции различных аспектов права в условиях развития современных цифровых технологий.

Интеграция программного кода как новой формы права в российскую правовую систему

Авторами настоящей статьи, а также рядом других отечественных и зарубежных ученых неоднократно обосновывалось, что программный код в настоящее время становится особым регулятором общественных отношений, причем не только в виртуальном пространстве, но и во всех случаях, когда такие отношения опосредуются программными инструментами [6, 7]. Более того, если этот код создается и санкционируется государством (например, является частью государственной информационной системы), заложенные в нем правила *de facto* обретают силу закона.

Сегодня мы, по существу, находимся на исторической развилке: встанет ли программный код в один ряд с иными регуляторами общественных отношений, слабо и опосредованно взаимодействующими между собой (право, мораль, религия) или же займет место в ряду форм (источников) права на условиях синергетического взаимодействия с иными формами, прежде всего, нормативными правовыми актами.

Мы являемся убежденными и последовательными сторонниками второго пути. Программный код (в первую очередь, код государственных и муниципальных информационных систем) может содержать требования к поведению участников информационных отношений, непосредственно влияющих на их права и обязанности, а также способы их реализации. Эти требования могут и должны рассматриваться как часть правовой системы, если они легальны (т.е. не противоречат иным правовым нормам) и легитимны (санкционированы государством или признаны обществом). Разработка механизмов признания, принятия, оспаривания и отмены таких требований (норм) является, на наш взгляд, важной и актуальной задачей.

Между тем, в отсутствие таких механизмов на современном этапе необходимо начинать последовательное признание и имплементацию в правовую систему отдельных видов требований, возникающих при внедрении различных информационных систем и зафиксированных исключительно в их программном коде. В частности, должны получить легальный статус требования, которые носят технический характер и не влияют на содержание прав и обязанностей участников информационного взаимодействия. Кроме того, в отсутствие признания требований программного кода правовыми *de jure*, необходимо обеспечить правовой механизм разрешения конфликта, когда такие требования существенно влияют на права и обязанности граждан и организаций.

В связи с этим предлагается дополнить статью 13 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» пунктом 1.1. следующего содержания:

«Принципами создания, эксплуатации и правового обеспечения информационных систем являются:

1. Приоритет норм законов и нормативных правовых актов над правилами, требованиями и ограничениями, проистекающими из программного кода и функциональных особенностей информационной системы.

2. Учет воздействия программного кода и функциональных возможностей информационных систем на реализацию общественных отношений».

Кроме того, предлагается дополнить указанный закон рядом конкретных положений, включив в него статью 14.3 «Правовое значение требований, возникающих в процессе использования государственных и муниципальных информационных систем» следующего содержания:

«1. Обязанности пользователей и операторов государственных и муниципальных информационных систем могут устанавливаться только на основании федеральных законов.

2. Права и обязанности пользователей и операторов государственных и муниципальных информационных систем закрепляются в федеральных законах, нормативных правовых актах государственных органов и органов местного самоуправления. Порядок реализации прав и обязанностей закрепляется в указанных нормативных правовых актах, иных правовых актах, принятых в соответствии с ними.

3. Реализация прав и обязанностей лица, осуществляемая посредством государственной или муниципальной информационной системы, не должна зависеть от выполнения им требований по предоставлению информации, документов или совершению иных действий, если совершение этих действий не является обязанностью данного лица.

4. Лицо, от которого в процессе функционирования государственной или муниципальной информационной системы, требуются действия (включая предоставление информации или документов), не закрепленные в качестве его обязанностей в нормативных правовых актах, вправе обжаловать такие требования, если от них зависит возможность реализации его прав и/или обязанностей посредством государственной или муниципальной информационной системы.

5. По результатам рассмотрения жалобы на необоснованные требования системы выносится заключение о наличии такой зависимости. В случае подтверждения орган, обеспечивающий создание

и функционирование государственной информационной системы, обязан обеспечить возможность реализации прав и/или обязанностей лиц без необходимости выполнять соответствующие требования путем доработки (модификации) информационной системы либо предоставления иного способа реализации прав и/или обязанностей до тех пор, пока соответствующие требования не будут закреплены в нормативных правовых актах.

6. Лицо может быть временно освобождено от обязанности и не может быть привлечено к ответственности за ее неисполнение, если установлено, что исполнение обязанности было невозможно вследствие неисправности государственной (муниципальной) информационной системы, включая случаи полной неработоспособности, некорректной работы, а также необоснованных (незаконных) требований по предоставлению информации, документов или совершения иных действий. Лицо не может быть освобождено от исполнения обязанности, если она могла быть исполнена без использования государственной (муниципальной) информационной системы.

7. Лицо, использующее государственную (муниципальную) информационную систему, обязано сообщать в орган, обеспечивающий ее создание и функционирование, о случаях, когда система предоставляет возможность совершения действий, в том числе получения информации, не предусмотренных нормативными правовыми актами, включая локальные правовые акты и пользовательскую документацию. При обнаружении такого поведения органы, обеспечивающие создание и функционирование информационной системы, оператор информационной системы, обязаны привести правовое обеспечение в соответствие с функциональными возможностями системы.

8. В процессе взаимодействия с государственной (муниципальной) информационной системой на действия и возможности лица могут накладываться недокументированные требования и ограничения, связанные с форматами предоставления данных, временем ожидания, последовательностью действий и т.д., если такие требования носят чисто технический характер, не противоречат нормативным правовым актам и не создают существенных препятствий к реализации прав и обязанностей лица посредством данной информационной системы. Такие требования должны рассматриваться как часть правового обеспечения информационной системы, связанная с порядком ее функционирования».

В отношении иных информационных систем и отдельных программных средств также может быть предусмотрен специальный порядок выявления, легитимации и исключения недокументирован-

ных возможностей и ограничений, влияющих на права и обязанности их пользователей, возникающих в отношении уникальных благ, формируемых и/или обеспечиваемых в процессе функционирования такой информационной системы или программы (в том числе криптовалют, цифровых прав, возможностей коммуникации в рамках определенного сообщества и т.д.). Мы предлагаем придерживаться подхода, аналогичного рассмотренному выше:

1. Все права, обязанности, возможности и ограничения пользователей должны быть определены и задокументированы, а документация должна быть доступной для пользователей. Допускается документирование средствами самой информационной системы.

2. Недокументированные возможности системы могут влиять на порядок реализации прав и обязанностей пользователей в части интерфейсов, последовательности действий и технических аспектов, не влияя на их содержание.

3. Недокументированные требования и ограничения, препятствующие реализации прав и обязанностей, должны своевременно устраняться или документироваться по обращениям пользователей.

4. Недокументированные возможности также должны своевременно выявляться и документироваться. Использование недокументированных возможностей, которое позволяет программная реализация системы, является по умолчанию злоупотреблением, которое может предполагать санкции со стороны владельцев информационной системы, а также меры юридической ответственности, если это злоупотребление связано с нарушением прав владельцев или других пользователей системы.

Имплементация цифровых форм реализации права

Современные цифровые технологии демонстрируют возрастающий потенциал в сфере реализации права. Правовые отношения во всех сферах человеческой деятельности так или иначе опосредуются прикладными программами и информационными системами, алгоритмы которых задают определенные рамки поведения участников информационного взаимодействия. Если эти алгоритмы строго соответствуют правовым требованиям, а программа или информационная система легализована государством, она выступает в качестве естественного механизма соблюдения права [8, с. 115]. Система приведенных выше норм может быть дополнена следующим положением:

9. Действия лица считаются правомерными, а его обязанности (включая обязанности по предоставлению информации в государственные органы) – исполненными, если для исполнения этих обязанностей (совершения действий) лицо использовало государственную

или муниципальную информационную систему в соответствии с утвержденным порядком (регламентом) ее использования, в том числе если результат действий оказался не соответствующим регламенту и/или намерениям лица по не зависящим от него причинам. Лицо не освобождается от исполнения соответствующих обязанностей после устранения таких причин и уведомления его в порядке, предусмотренном регламентом государственной (муниципальной) информационной системы.

Иные информационные системы могут быть сертифицированы в установленном законом порядке в качестве средства соблюдения определенных правовых норм, норм договоров».

Государственные и иные информационные системы способны в значительной мере автоматизировать и иные формы реализации права, в частности, применение [9, с. 9]. Механизм правоприменения в общем виде может быть рассмотрен как последовательность этапов:

- установление и квалификация юридических фактов, имеющих значение для акта применения права;
- принятие правового или управленческого решения, причем в ряде случаев дискреция лица, принимающего решения, отсутствует, а решение определяется на основе проведенной квалификации юридических фактов;
- вступление в силу принятого решения.

Нами было исследовано и доказано, что современные информационные системы уже на современном этапе используются не только для регистрации юридических фактов, но их квалификации и даже установления [10, с. 109]. Обработывая поступившую первичную информацию (в том числе информацию с датчиков, средств фото- и видеофиксации, геолокации и других устройств), информационные системы создают на ее основе новую информацию, которая порождает правовые последствия в виде возникновения, изменения или прекращения правоотношений – на основании прямого указания закона или в результате сложившейся практики государственного управления.

Государственные и муниципальные информационные системы дополнительно обладают свойством легальности – зафиксированные в них сведения признаются официальными и расцениваются как юридические факты, а требования, заложенные в их программном коде, являются правомерными (хотя и оспоримыми) [11]. Наконец, нередки случаи, когда государственная информационная система (либо совокупность таких систем) фактически осуществляет правоприменительные действия от лица должностных лиц уполномоченных органов, которые выступают лишь формальными исполнителями,

не имея никакой реальной возможности повлиять на решение, принимаемое по результатам автоматической обработки информации [12, с. 148-156].

В связи с этим на концептуальном уровне необходимо закрепить в законодательстве требование обязательного контроля правоприменения, осуществляемого с использованием цифровых технологий, если не текущего, то хотя бы последующего. Мы предлагаем включить в Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» статью 14.4 «Применение права посредством использования государственных и муниципальных информационных систем» следующего содержания:

«1. Запрещается принятие на основании исключительно автоматизированной обработки данных решений, порождающих юридические последствия в отношении граждан и юридических лиц за исключением случаев, установленных федеральным законом.

2. Решение, вынесенное на основании автоматизированной обработки данных в государственных и/или муниципальных информационных системах, подлежит утверждению должностным лицом, уполномоченным принимать такое решение. При этом должна предоставляться вся первичная информация, необходимая для принятия такого решения без использования средств автоматизации. Перечень такой информации должен утверждаться в нормативном правовом акте, регулирующем порядок использования государственной (муниципальной) информационной системы.

3. Лицо, в отношении которого принимается решение, порождающее юридические последствия, на основе автоматизированной обработки данных, уведомляется об этом в решении. По запросу лица ему может быть предоставлена первичная информация, положенная в основу данного решения с учетом требований законодательства об информации, составляющей охраняемую законом тайну.

4. Лицо, в отношении которого принимается решение, порождающее юридические последствия, на основе автоматизированной обработки данных, вправе при обжаловании данного решения требовать проверки его обоснованности уполномоченными должностными лицами без использования автоматизированной обработки данных».

В реализации права на современном этапе технологического развития общества играют заметную роль не только государственные, но и иные информационные системы. Речь идет о такой форме, как использование (осуществление) субъективного права. Как нами, так и другими авторами отмечался тот факт, что осуществление прав в самых разных сферах в настоящее время зависит от информацион-

ных систем, их корректной и бесперебойной работы и способности адекватного восприятия воли субъекта, для выражения которой используются все более изощренные средства (эволюционировавшие от диалоговых форм к языкам программирования смарт-контрактов) [13]. В ряде случаев результат действий системы может не быть обусловлен волей субъекта, инициировавшего их – и даже противоречить ей. Таким образом, следует учитывать технологический компонент, который может присутствовать в любой форме реализации права и законодательно разграничивать следующие сценарии (что частично отражено в представленных выше предложениях):

- реализация права осуществляется в полном соответствии с волей субъекта;

- реализация права происходит по инициативе субъекта, но не в полном соответствии с его волей. При этом следует выделить ситуацию, когда воля субъекта была направлена на совершение противоправного деяния (или действия, запрещенного правилами пользования системой), но система фактически блокирует совершение действия, а также обратную ситуацию, когда субъект не имел намерения на совершение такого действия, но его ошибка или небрежность вследствие особенностей работы системы приводят к негативным последствиям;

- реализация права осуществляется в автоматическом режиме вне зависимости от воли субъекта (субъектов) правоотношений. Для данного случая требуется разработка специального законодательства, защищающего от нарушений их прав вследствие программной ошибки, невозможности учета исключительных обстоятельств и т.д.

Подготовка правового поля к появлению субъектов нового типа

Научная дискуссия о юридической ответственности за вред, причиненный действиями роботов, приводит к выводу о неизбежности наделения их в будущем правосубъектностью, хотя исследователи существенно расходятся в вопросе о том, когда наступит это будущее и какими характеристиками должны будут обладать роботы (системы искусственного интеллекта), чтобы получить статус субъекта [14, 15]. В настоящее время используется концепция, связанная с распределением ответственности за вред, причиненный роботом, между субъектами, участвующими в его создании и использовании (производителем, владельцем, оператором и др.). Однако этот подход не решает проблему инцидентов, связанных с автономным функционированием самообучаемых роботов, когда «противоправные» действия такого робота человек не мог и не должен был предвидеть и/или предотвратить [16].

Первым приближением к решению рассматриваемой проблемы является наделение робота частичной субъектностью (квазисубъектностью) в части ответственности за причинение им вреда – в случаях, когда в силу сложности, автономности, самообучаемости и непредсказуемости (необъяснимости) поведения такого робота для человеческого разума будет несправедливо и непрактично возлагать ответственность на его владельца или иного субъекта-человека [17]. При этом практический аспект такого подхода должен быть связан с механизмом компенсации причиненного вреда. В настоящее время широко обсуждается предложение о формировании специального страхового фонда, бюджет которого будет наполняться производителями роботов и расходоваться на выплату компенсаций пострадавшим от их действий [18]. Однако несмотря на привлекательность идеи в целом, она наталкивается на множество препятствий в деталях, начиная от круга участников такого фонда и заканчивая оценкой необходимых объемов вкладов. Более логичным представляется идея локализации такого страхового фонда в привязке к определенной партии роботов или даже конкретному роботу, выпущенному в эксплуатацию, который будет формироваться за счет средств производителя и/или владельца робота, при этом обязательным условием активации (осуществления эксплуатации) робота является наличие соответствующих счетов установленной суммы денежных средств. Очевидно, при их использовании на возмещение вреда, причиненного роботом, потребуется восполнение этой суммы для продолжения его эксплуатации (таким образом реализуется механизм солидарной/субсидиарной ответственности робота со своим владельцем).

Дальнейшее развитие данной концепции неизбежно приводит к ряду допущений, упрощающих правоотношения, возникающие в связи с эксплуатацией робота. Во-первых, это касается наделения робота ограниченным правом собственности в отношении имущества его страхового фонда, поскольку вследствие автономности робота его связь с владельцем (и фактическим распорядителем) может быть нарушена. Логически следует и второй шаг – наделение робота более широкими правами по распоряжению этим имуществом – не только его использование в целях возмещения вреда, но и приобретение нового имущества в виде денежных средств и, возможно, иных ценностей (вероятно, в первую очередь, цифровой природы: криптовалюты, NFT-объекты и т.д., а впоследствии – без ограничений).

Сценарий, при котором этот подход приведет к цепной реакции, требующей признания робота субъектом все более широкого круга правоотношений и в итоге – к наделению его неограниченной

правосубъектностью – представляется достаточно вероятным. Однако в основе возможности наделения роботов даже ограниченной квазисубъектностью (что позволит решить проблему ответственности за причиненный ими вред и упорядочить правовой режим имущества, создаваемого роботом) лежат два взаимосвязанных ключевых требования – имущественная обособленность и индивидуализация робота. Другими словами, робот (сложная автоматизированная информационная система) сможет выступать в обязательствах, связанных с причинением им вреда от своего лица, распоряжаясь при этом обособленным имуществом, предназначенным для его возмещения.

Таким образом, предлагается включить в законодательство правовой режим *обособленного имущественного фонда, связанного с программно-технической системой, основанный на следующих положениях:*

- фонд формируется из средств собственника и/или иных бенефициарах использования программно-технической системы на основании заключенного между ними соглашения и в соответствии с утвержденной методикой, определяющей минимальный размер фонда;

- наличие обособленного имущественного фонда является обязательным условием ввода в эксплуатацию системы, действия и решения которой могут причинить вред третьим лицам, при этом в силу автономности, самообучаемости и/или сложности такой системы такие действия и решения заведомо не могут быть предвидены и/или предотвращены лицами, ответственными за создание и использование системы;

- фонд может расходоваться на цели возмещения вреда третьим лицам, а также развитие и поддержание эксплуатации программно-технической системы, при этом объем требуемых дополнительных средств может определяться самой системой в автоматическом режиме;

- при расходовании средств фонда он должен восполняться до требуемого минимального объема собственником и/или иных бенефициарами использования программно-технической системы на основании заключенного между ними соглашения, при недостаточном объеме средств фонда функционирование системы запрещается;

- возмездное использование системы, включая оказание информационных и иных услуг, оказываемых в автоматическом режиме, продажу результатов интеллектуальной деятельности и иного имущества может осуществляться путем оплаты соответствующих услуг и имущества в обособленный фонд системы;

▪ средства фонда, превышающие установленный необходимый объем, могут распределяться между владельцем системы и иными участниками ее эксплуатации в порядке, установленном заключенным между ними соглашением.

Важно отметить, что такие фонды необязательно должны быть связаны с роботами, а могут быть созданы для сложных автоматизированных информационных систем (включая государственные), способных причинить вред в результате своих действий и решений, которые объективно не могли быть предсказаны и предотвращены ее разработчиками и операторами.

Таким образом, следует согласиться со справедливостью утверждения о том, что «право становится не только средством, инструментом, обеспечивающим цифровизацию экономики, управления и других сегментов социального бытия, но и объектом воздействия «цифровизации», в результате которого оно претерпевает изменения своей формы, содержания, системы, структуры, механизма действия и демонстрирует тенденцию к усилению наметившихся трансформаций» [19, с. 85]. Учет указанных трансформаций необходим для синергетического, а не конфликтного взаимного развития права и современных технологий, что требует восприятия новых концепций на уровне теории, а также своевременной их имплементации в действующее законодательство.

Список литературы

1. Амелин, Р.В. Право – цифровые технологии: основные направления воздействия / Р.В. Амелин // Современное право. – 2020. – № 8. – С. 50–55.
2. Кучеров, И.И. Отдельные вопросы финансово-правового регулирования цифровой экономики: цифровая валюта / И.И. Кучеров // Финансовое право. – 2021. – № 4. – С. 3–8.
3. Харитоновна, Ю.С. Tokenization искусства и право интеллектуальной собственности / Ю.С. Харитоновна // Юрист. – 2021. – № 9. – С. 65–73.
4. Черногор, Н.Н. Искусственный интеллект и его роль в трансформации современного правопорядка / Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2022. – № 4. – С. 5–15.
5. Надыгина, Е.В. Теоретико-правовой анализ влияния информационных технологий на правосознание : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Надыгина. – Нижний Новгород., 2017.
6. Amelin, R. Lex Informatica: Information Technology as a Legal Tool / R. Amelin, S. Channov, E. Lipatov // Communications in Computer and Information Science (CCIS, volume 1503). – Springer Cham, 2021. – P. 177–189.
7. Чаннов С.Е. Легализация программного кода как социального регулятора: возможности и проблемы / С.Е. Чаннов // Информационное право. – 2021. – № 4. – С. 27–31.

8. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М., 1999.

9. Захаров, А.А. Применение права: системно-функциональный анализ (общетеоретическое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Захаров. – Мытищи, 2010.

10. Исаков, В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. – М., 1984. – 144 с.

11. Амелин, Р.В. Информационные системы как правовой инструмент воздействия на общественные отношения: анализ российской и мировой практики / Р.В. Амелин // Известия Саратовского университета. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2021. – № 4. – С. 445–452.

12. Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: коллективная монография: в 2 т. / под ред. Н.Н. Ковалёвой. – Т. 2. – Саратов : Изд-во Саратов. гос. юрид. акад., 2020.

13. Андреев, В.К. Приобретение и осуществление прав юридического лица с использованием искусственного интеллекта / В.К. Андреев // Предпринимательское право. – 2021. – № 4. – С. 11–17.

14. Незнамов, А.В. Стратегия регулирования робототехники и киберфизических систем / А.В. Незнамов, В.Б. Наумов // Закон. – 2018. – № 2. – С. 69–89.

15. Михалева, Е.С. Проблемы и перспективы правового регулирования робототехники / Е.С. Михалева, Е.А. Шубина // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 12. – С. 26–35.

16. Yeung, Karen. Responsibility and AI, Council of Europe Study DGI, 2019. – URL: <https://rm.coe.int/responsability-and-ai-en/168097d9c5> (дата обращения: 15.09.2022).

17. Пономарева, Е.В. Субъекты и квазисубъекты права: теоретико-правовые проблемы разграничения: дис. ... канд. юрид. наук / Е.В. Пономарева. – Екатеринбург, 2019.

18. Нормы гражданского права о робототехнике : Резолюция Европарламента от 16 февраля 2017 г. – URL: https://robotrends.ru/images/1725/66137/201706722_Resolution_and_Charter_EU_RoboTrendsru.pdf

19. Хабриева, Т.Я. Право в условиях цифровой реальности / Т.Я. Хабриева, Н.Н. Черногор // Журнал российского права. – 2018. – № 1 (253). – С. 85–101.

С.Д. Яхваров,
соискатель кафедры
международного и европейского
права Юридического факультета
Казанского (Приволжского)
Федерального Университета

S.D. Yakhvarov,
Postgraduate at the Department
of International and European law
of the Law Faculty of the Kazan (Volga)
Federal University
yakhvarov_s@icloud.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-165-171

ЮСМКА: ИНВЕСТИЦИОННАЯ ИНТЕГРАЦИЯ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ

Аннотация: в статье проведен обзор инвестиционной интеграции североамериканского соглашения ЮСМКА. В рамках исследования рассмотрен генезис документа, его особенности и подходы к регулированию инвестиционной деятельности. В процессе анализа соглашения выявлены возможности потенциального заимствования концептуальных начал и отдельных положений в рамках евразийской интеграции.

Ключевые слова: инвестиции, ЮСМКА, НАФТА, ЕАЭС, инвестиционная интеграция, международное инвестиционное право, иностранные инвестиции, международные соглашения.

USMCA: NEW GENERATION INVESTMENT INTEGRATION

Abstract: the article provides an overview of the investment integration of the USMCA North American agreement. As part of the study, the genesis of the document, its features and approaches to the regulation of investment activity are considered. In the process of analyzing the agreement, the possibilities of potential reception of conceptual principles and particular provisions within the framework of Eurasian integration were identified.

Keywords: investments, USMCA, NAFTA, EAEU, investment integration, international investment law, foreign investments, international agreement.

На данный момент не существует более актуального инвестиционного вектора движения для России, чем направление экономической интеграции со своими ближайшими соседями – участниками ЕАЭС. В связи с этим все большую актуальность приобретает анализ возможностей потенциального заимствования законодательных подходов эффективно функционирующих интеграционных группировок не только в рамках отечественного законодательства, но и в масштабе евразийского регулирования.

В этом контексте вызывает интерес совсем новое Соглашение ЮСМКА (Соединенные Штаты – Мексика – Канада) [1], вступившее в силу 1 июля 2020 года и заменившее действовавшее ранее Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА). Можно смело утверждать, что детализированное регулирование

и следование духу времени в концептуальной направленности норм дают основания полагать, что документ в полной мере демонстрирует инвестиционную интеграцию нового поколения. Именно поэтому представляется важным и актуальным не только исследование сущности рассматриваемого соглашения, но и изыскание в нем возможностей для потенциальной рецепции.

Задатки интеграционного сотрудничества в Северной Америке были заложены еще в середине XX века, их первоисточником являлся «план Эббота» 1947 года, стимулировавший инвестиционные потоки США в ключевые отрасли экономики Канады. Последующие шаги по либерализации торговли и взаимной интеграции экономик привели к пониманию необходимости конструирования единого унифицированного соглашения.

Вступившее в силу 1 января 1994 года и действовавшее до 1 июля 2020 года Североамериканское соглашение о свободной торговле (НАФТА) путем предоставления инвестиционных гарантий коренным образом поспособствовало изменению ситуации в области движения инвестиционных потоков между США, Канадой и Мексикой. Устранение барьеров для иностранного капитала привело к росту объема американских прямых инвестиций в соседних странах в период с 1993 по 2016 год аж в 5,3 раза [2, с. 7]. Аналитики Всемирного банка, анализируя влияние НАФТА на мексиканскую экономику, пришли к выводу, что при отсутствии соглашения страна лишилась бы 40 % принимаемых капиталовложений [3, с. 7].

Г.М. Костюнина уместно отмечает, что двадцать с лишним лет функционирования соглашения привели не только к динамичному росту взаимной торговли и инвестиций, но и к бурному росту промышленности, содействию занятости и повышению инвестиционной привлекательности государств-участников [4, с. 231].

Тем не менее П.П. Яковлев справедливо указывает на немалое количество проблем и сложностей, накопившихся в период действия НАФТА. Противоположные деловые интересы компаний стран в совокупности с изменениями конъюнктурного и долговременного характера привели ко многим острым разногласиям, в частности касательно вопросов торговли отдельных видов товаров, трансграничных трудовых отношений, миграции и регулирования инвестиционной деятельности [5, с. 76]. В результате указанные факторы привели ко всеобщему пониманию необходимости модернизирования соглашения.

Будучи в то время действующим президентом США, Дональд Трамп, назвав НАФТА «одной из худших торговых сделок, о которых когда-либо договаривалась страна», сетуя при этом на получение вы-

годы от соглашения Мексики и Канады за счет США [6, с. 79], инициировал в январе 2017 года переговоры, завершившиеся в сентябре 2018 года договоренностью о замене документа «модернизированным торговым договором» ЮСМКА, который, по заверению разработчиков, будет способствовать мощному экономическому росту региона и более свободной торговле [7].

Нужно отметить, что по своему содержанию ЮСМКА является обновленной версией НАФТА, что отражается в использовании многими экспертами характеристик документа как «НАФТА 2.0» [8] и «новое НАФТА» [9]. Имея в своей сущности идею либерализации торговли, соглашение использует комплексный подход в сфере защиты инвестиций. Устранение тарифных и нетарифных барьеров позволяет потенциальным инвесторам снизить издержки, связанные с инвестиционной активностью.

Инвестиционным вопросам посвящена 14-я глава соглашения. По смыслу документа, инвестициями признаются любые активы, которыми владеет инвестор или осуществляет над ними контроль прямо или косвенно, имеющие инвестиционные характеристики, в том числе такие как денежные обязательства или обязательства, связанные с иными ресурсами, ожидание дохода или прибыли, а также принятие риска.

Конкретизирующий перечень называет таковыми предприятия, акции и другие формы долевого участия в предприятии, облигации, долговые обязательства, другие долговые инструменты и кредиты, фьючерсы, опционы и иные производные инструменты, контракты «под ключ», на осуществление строительства, управления, производства, концессии, разделение доходов и других подобных направлений, права интеллектуальной собственности, лицензии, разрешения и аналогичные права, а также иное материальное или нематериальное, движимое или недвижимое имущество и связанные с ним имущественные права, такие как право удержания, ипотека, залог и аренда.

В этой же статье вызывает интерес упоминание того, что не может рассматриваться в качестве инвестиций. Таковыми соглашение называет приказы или решения, вынесенные в судебном или административном порядке, денежные требования, возникающие из коммерческих контрактов на продажу товаров или услуг между контрагентами стран, а также предоставление кредитов в связи с такими договорами.

Традиционные для региональных экономических интеграций национальный режим и режим наибольшего благоприятствования также находят свое отражение в ЮСМКА. Закреплены в том числе

обязательства государств по отношению к иностранным инвесторам в случае вооруженных конфликтов или гражданских беспорядков.

Возможность осуществления экспроприации авторы документа ограничивают четырьмя обязательными критериями:

- наличие общественной цели;
- недискриминационный характер;
- своевременная и адекватная денежная компенсация;
- соответствие надлежащей правовой процедуре.

Стоит отметить должную детализацию видов денежных переводов, подпадающих под принцип свободного движения инвестиционных капиталов. К таковым относятся взносы в уставной капитал, прибыль, дивиденды, лицензионные платежи, плата за управление, техническую помощь, выручка от полной или частичной продажи инвестиционных активов, платежи по инвестиционным договорам, в том числе в рамках кредитных и трудовых правоотношений, а также компенсации по причине вооруженных конфликтов или гражданских беспорядков и экспроприации.

По аналогии с концептуальными началами ВТО установлены запретительные меры по отношению к наложению на инвесторов требований по экспортированию определенного уровня или процента товаров или услуг, наличию определенного уровня или процента компонента внутринационального производства, предпочтению товаров и услуг, технологий, соотношению объема и стоимости импорта и экспорта, а также по притоку иностранной валюты в рамках инвестиционной деятельности, ограничению продажи товаров и реализации услуг, передаче технологий, производственного процесса или запатентованной информации, территориальному ограничению поставок. Запрещены также требования касательно национальной принадлежности высшего руководства и советов директоров компаний.

По сравнению со своим предшественником, ЮСМКА изменило достаточно сложную систему разрешения торгово-инвестиционных споров между государствами. В НАФТА были установлены три различные процедуры урегулирования споров в зависимости от их характера. В обновленном соглашении три соответствующие главы были объединены в одну, тем самым унифицировав данный механизм.

Касательно споров с инвестиционным содержанием, серьезным изменением по сравнению с предыдущим соглашением является выход из системы разрешения споров Канады. В ЮСМКА она предусмотрена только для США и Мексики. Более того, механизм имеет очень урезанный характер, так как ограничен сферой государственных контрактов в области инфраструктурного комплекса, производства

электроэнергии, телекоммуникаций и нефтегазовой промышленности. В рамках механизма традиционно установлены первоначальные требования консультаций и переговоров. В качестве площадок для рассмотрения спора могут выступать МЦУИС, ad hoc по правилам ЮНСИТРАЛ, а также иные арбитражные учреждения и арбитражные правила на усмотрение сторон.

Переходя к вопросу о возможностях потенциального заимствования законодательных подходов в рамках регулирования на уровне ЕАЭС, необходимо обратить внимание на два момента.

Во-первых, новаторским решением в свете современных тенденций представляется детализированное регулирование цифровой торговли, включающей в себя в том числе инвестиционный компонент. В частности, защищены права инвесторов на трансграничную передачу данных, в том числе персональных (статья 17.17), а также запрещены требования локализации компьютерных хранилищ и серверов на территории импортирующего государства (статья 17.18). В НАФТА соответствующие аспекты не были упомянуты вовсе.

Развитие цифровой торговли является актуальнейшим вопросом евразийского регулирования, до сих пор не имеющим должной степени и глубины регламентирования. Данный тезис подтверждают члены экспертной рабочей группы по цифровой торговле в ЕАЭС [10]. Ориентируясь на данные Доклада о развитии цифровой (интернет) торговли ЕАЭС, можно уверенно констатировать, что доля цифровой торговли в общем ретейле растет неимоверными темпами каждый год [11, с. 16], а потому заимствование как общей концептуальной направленности, так и отдельных положений ЮСМКА имеет очевидный потенциал для реализации.

Во-вторых, в ЮСМКА непосредственно инвестиций касается новая глава 33 о макроэкономической политике и вопросах обменного курса, устанавливающая требования к валютной и макроэкономической прозрачности. По мнению экспертов, такой характер регулирования является совершенно новым прецедентом в мировой практике [12].

Очевидно, что на сегодняшний день процесс либерализации движения капиталов в ЕАЭС нельзя считать завершенным, а новые подходы к администрированию валютного регулирования в условиях новой геополитической реальности лишь усугубляют соответствующую проблематику. По этой причине заимствование такой инновационной законодательной концепции ЮСМКА в данной области могло бы быть эффективно использовано в рамках евразийской интеграции.

Таким образом, ЮСМКА формирует на североамериканском пространстве единую платформу интеграционного характера, углубляя

экономическое слияние США, Мексики и Канады и образуя инвестиционную интеграцию нового поколения. Можно справедливо констатировать в соглашении должную детализацию основных гарантий осуществления инвестиционной деятельности, а также следование духу времени в условиях сегодняшних тенденций.

В контексте невероятной актуальности углубления интеграции России в евразийское пространство, исходя из анализа ЮСМКА, прослеживаются возможности потенциальной рецепции в правовую систему ЕАЭС свежих подходов и правовых положений современно-ориентированного регулирования цифровой торговли, а также юридических аспектов прозрачности макроэкономической политики и обменного курса.

Список литературы:

1. Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada 7/1/20. – URL: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (дата обращения: 09.10.2022).

2. Villarreal, M.A. NAFTA Renegotiation and Modernization / M.A. Villarreal, I.F. Fergusson. – 2018. – 49 p. – URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R44981.pdf> (дата обращения: 09.10.2022).

3. Villarreal, M.A. NAFTA and the Mexican Economy / M.A. Villarreal. – 2010. – 23 p. – URL: http://assets.opencrs.com/rpts/RL34733_20100603.pdf (дата обращения: 09.10.2022).

4. Костюнина, Г.М. Североамериканская интеграция: 20 лет спустя / Г.М. Костюнина // Вестник МГИМО Университета. Экономика и бизнес. – 2015. – № 2 (41). – С. 231–241.

5. Яковлев, П.П. От НАФТА к ЮСМКА: реформа североамериканской интеграции / П.П. Яковлев // Российский внешнеэкономический вестник. Экономика и бизнес. – 2019. – № 1. – С. 75–87.

6. Соков, И.А. Новое в американо-канадских отношениях и ратификация соглашения ЮСМКА / И.А. Соков // Вестник МГИМО Университета. Политологические науки. – 2020. – № 13 (5). – С. 78–96.

7. Joint Statement from United States Trade Representative Robert Lighthizer and Canadian Foreign Affairs Minister Chrystia Freeland. – URL: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/september/joint-statement-united-states> (дата обращения: 10.10.2022).

8. Montes, J. Strikes at Low-Wage Plants Signal Revival of Labor Demands in Mexico / J. Montes // Wall Street Journal. – 2019. – URL: <https://www.wsj.com/articles/strikes-at-low-wage-plants-signal-revival-of-labor-demands-in-mexico-11550087620> (дата обращения: 10.10.2022).

9. Under USMCA, Canada rolls with «new NAFTA» // Freight Waves. – 2020. – URL: <https://www.freightwaves.com/news/under-usmca-canada-rolls-with-new-nafta> (дата обращения: 10.10.2022).

10. Цифровая торговля в России и ЕАЭС: проблемы и перспективы. – 2019. – URL: <https://globalcentre.hse.ru/news/315341392.html> (дата обращения: 11.10.2022).

11. Доклад о развитии цифровой (интернет) торговли ЕАЭС // Евразийская экономическая Комиссия. – 2019. – 80 с. – URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/Documents/цифровая%20торговля.pdf> (дата обращения: 11.10.2022).

12. Segal, S. USMCA Currency Provisions Set a New Precedent. Center for Strategic and International Studies / S. Segal. – URL: <https://www.csis.org/analysis/usmca-currency-provisions-set-new-precedent> (дата обращения: 12.10.2022).

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 Department
of Criminology of the Saratov State
Law Academy,
ogariga@yandex.ru*

И.В. Усанов,

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

I.V. Usanov,

*Candidate of Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department
of criminology of the Saratov State Law
Academy
iguscrime1996@gmail.com*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-172-182

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА СЛЕДОВАТЕЛЯ НА САМОСТОЯТЕЛЬНОЕ ПРОВЕДЕНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью дальнейшего совершенствования имеющихся и разработки дополнительных тактико-криминалистических рекомендаций по проведению отдельных следственных действий с участием специалиста и актуализации заключения специалиста как доказательства в уголовном судопроизводстве, что способствовало обращению к анализу организации и производства процессуальных действий с многосубъектным составом участников уголовного процесса и определению возможности перспектив изменения содержания отдельных следственных действий. Цель статьи заключается в выявлении проблем, связанных с непосредственным и опосредованным получением и фиксацией доказательственной информации, и определении возможности делегирования полномочий следователя другим участникам уголовного судопроизводства. Решение поставленных задач осуществлялось путем использования как общенаучных (анализ, синтез, диалектический метод), так и сравнительно-правового методов. Анализируя действующее уголовно-процессуальное законодательство и правоприменительную практику, автор пришел к выводу о том, что решение обозначенной проблемы состоит в расширении полномочий следователя по даче поручений в адрес специалиста и эксперта по самостоятельному проведению сбора необходимой для уголовного дела информации. Предлагается проводить следственные действия, в рамках которых фактически реализуется иная ступень работы сведущих лиц на уровне иных процессуальных действий, когда формируется доказательственная база в виде иных документов и заключений специалистов.

Ключевые слова: следственные действия, делегирование полномочий следователя, заключение специалиста, формирование доказательственной базы, фиксация информации.

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE INVESTIGATOR'S RIGHT TO INDEPENDENTLY CONDUCT SEPARATE INVESTIGATIVE ACTIONS

Abstract: *the relevance of the article is due to the need to further improve the existing and develop additional tactical and forensic recommendations for conducting individual investigative actions with the participation of a specialist and updating the expert's conclusion as evidence in criminal proceedings, which necessitates the need to analyze the organization and production of procedural actions with a multi-subject composition of participants in criminal proceedings, and determining the possibility of prospects for changing the content of individual investigative actions. The purpose of the article is to identify problems related to the direct and indirect receipt and recording of evidentiary information and to determine the possibility of delegating the powers of the investigator to other participants in criminal proceedings. The solution of the tasks was carried out by using both general scientific (analysis, synthesis, dialectical method) and comparative legal methods. Analyzing the current criminal procedure legislation and law enforcement practice, the author came to the conclusion that the solution to this problem is seen in expanding the powers of the investigator to give instructions to a specialist and an expert on independently collecting the information necessary for a criminal case. It is proposed to carry out investigative actions, within the framework of which a different stage of the work of knowledgeable persons is actually implemented at the level of other procedural actions, when the evidence base is formed in the form of other documents and expert opinions.*

Keywords: *investigative actions, delegation of powers of the investigator, expert opinion, formation of evidence base, fixation of information.*

Процесс познания следователем обстоятельств совершенного преступления носит ретроспективный характер, т.к. направлен на установление обстоятельств уже произошедшего события. Формируемая в момент совершения преступления следовая картина впоследствии устанавливается следователем на основе знания закономерностей образования характерных для определенного преступления видов следов.

Однако следует отметить, что в последние десятилетия представители правоохранительных органов все чаще сталкиваются с преступлениями, следовая картины которых содержит не только классические криминалистические следы, но и информацию, имеющую сложную методику обнаружения, фиксации и изъятия, что требует вовлечения в процесс доказывания иных участников уголовного судопроизводства, обладающих специальными познаниями, и соответствующих технико-криминалистических средств.

При проведении осмотра места происшествия и других следственных действий по отдельным видам преступлений, таким как экологические преступления (ст. 246–262 УК РФ), террористические акты (ст. 205 УК РФ), техногенные катастрофы (ст. 215, 263 УК РФ

и др.) [1], ставших возможными вследствие преступных нарушений правил эксплуатации технических средств и прочего, настоятельно требуются изменения в подходе к проведению процессуальных действий, поскольку обнаружение, изъятие и исследование материальных следов фактически в большей степени производится специалистами, а не следователем. Это обусловлено тем, что совершение вышеуказанных преступлений влечет за собой образование так называемых комбинированных следов в воздушной, земной и водной средах.

В связи с этим в криминалистике появляются новые научные направления, в частности криминалистическая инцидентология, предметом изучения которой становятся новые методы исследования следовой информации, например реальный захват следового ядра, послойный осмотр места происшествия [2, с. 227].

Существенное изменение в ряде случаев содержания практики расследования требует от следователя повышения эффективности собственной деятельности в процессе раскрытия и расследования преступлений.

Следователь в силу предоставленных ему законом полномочий в пределах своей компетенции осуществляет предварительное следствие по уголовному делу (ст. 38 УПК РФ). Он вправе самостоятельно направлять ход расследования, принимать решения о производстве следственных и иных процессуальных действий (п. 3 ст. 38 УПК РФ) [3].

Согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ при проверке сообщения о преступлении следователь вправе получать образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в данных действиях специалистов и т.д.

Не умаляя самостоятельной и ведущей роли следователя в обнаружении, собирании и исследовании доказательств, вместе с тем полагаем, что расследование преступлений на современном этапе борьбы с преступностью претерпевает заметные изменения, связанные с формированием доказательственной базы, которые, в свою очередь, обуславливают изменение роли отдельных участников уголовного судопроизводства, в частности специалиста.

По справедливому мнению Р.С. Белкина, «роль специалиста, участвующего в процессе обнаружения доказательств, как раз и заключается в восполнении своими субъективными качествами (знанием и умением) субъективных качеств лица, осуществляющего собирание доказательств» [4, с. 287].

Подобные трансформации в процедуре проведения следственных действий выявляют не только проблемы взаимодействия следователя со сведущими лицами, но и сложности обнаружения и фиксации доказательственной информации, которые требуют разрешения как в теоретическом, так и практическом аспектах. В основном это относится к организационно-управленческому аспекту деятельности следователя, в частности к проблеме делегирования некоторых прав следователя участникам досудебного уголовного судопроизводства при проведении отдельных первоначальных следственных действий.

Согласно действующему Уголовно-процессуальному кодексу РФ следователь имеет право на самостоятельное проведение отдельных поисковых следственных действий: следственный осмотр (места происшествия и других мест), осмотр трупа, освидетельствование, получение образцов для сравнительного исследования.

Рассмотрим осмотр места происшествия как наиболее значимое с точки зрения сбора и получения доказательственной информации следственное действие.

Тактика осмотра места происшествия подробно изучалась в работах многих ученых-криминалистов: А.Н. Васильева, А.И. Винберга, В.И. Громова, А.И. Дворкина, А.В. Дулова, В.М. Плескачевского, В.И. Попова и других.

Вместе с тем с учетом происходящих изменений в практике расследования преступлений тактика осмотра места происшествия не остается без внимания и постоянно совершенствуется.

Е.Н. Быстряков, И.В. Усанов при осмотре места происшествия при образовании материальных следов в различных сферах (воздух – вода – земля) предлагают проводить послойное исследование пространства, привлекая специалистов из различных профессиональных сфер [5, с. 4].

Основное содержание концепции заключается в том, что осмотр места происшествия представляется в виде послойного изучения окружающей обстановки. Это даст возможность получить больший объем криминалистически значимой информации за счет более глубокого изучения материальной среды – слоев при проведении осмотра места происшествия. Предлагаемый подход, по мнению авторов, увеличит возможности для собирания доказательств и, соответственно, последующего назначения судебных экспертиз. Расширение доказательственной базы посредством включения заключений экспертов позволит сделать процесс расследования более объективным и менее зависящим от субъективных факторов.

В содержание концепции послыного осмотра места происшествия авторами включены следующие положения [5, с. 4–6]:

- в основе послыного осмотра места происшествия лежат известные общенаучные и специальные методы познания окружающего мира;

- осмотр места происшествия одновременно или последовательно производится по слоям, располагающимся в трех или как минимум в двух средах (земля – вода – воздух) [5, с. 6].

- для участия в послыном осмотре места происшествия целесообразно привлекать сразу нескольких разных специалистов и соответствующую технику с учетом специфики исследуемого слоя (среды) и специфики возможно находящихся в этом слое (среде) объектов;

- при производстве послыного осмотра места происшествия должны приниматься меры безопасности, направленные на предотвращение и нейтрализацию угроз жизни и здоровью участников следственного действия [5, с. 6].

Например, при осмотре места происшествия по делам об экологических преступлениях берутся пробы воздуха, воды, почвы [6, с. 240], предполагается и возможность обнаружения микрообъектов [7, с. 50].

Таким образом, в следственно-оперативную группу при расследовании преступлений, способ совершения которых обуславливает возникновение комбинированной следовой картины, должны входить не только эксперты-криминалисты, но и специалисты в той области, которая является наиболее актуальной для объективного правильного познания данной следовой остановки.

Так, для проведения судебно-медицинской экспертизы скелетированного и мумифицированного трупа с целью установления пола, возраста, причины смерти погибшего и ряда других вопросов могут потребоваться знания специалистов «в области сравнительной, нормальной и патологической анатомии, антропологии, расовой морфологии, гистологии» и других наук [8, с. 147]. Это свидетельствует о важности качественного и объективного осмотра места происшествия с участием не только судебного медика, но и иных специалистов.

На примере применения данного метода видим, что следователь должен делегировать полномочия по осмотру места происшествия специалисту, так сложная, комбинированная следовая среда может быть изучена только сведущими лицами с использованием необходимых научных методов и современных технических средств. Следователь в подобных ситуациях выступает как организатор следственного действия.

Далее рассмотрим более простое на первый взгляд следственное действие – получение образцов для сравнительного исследования. В соответствии со ст. 202 УПК РФ следователь вправе получить образцы для сравнительного исследования у подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, потерпевшего, а также у иных физических лиц и представителей юридических лиц в случаях, если возникла необходимость проверить, оставлены ли ими следы в определенном месте или на вещественных доказательствах, и составить протокол в соответствии со ст. 166 и 167 УПК РФ, за исключением требования об участии понятых. Получение образцов для сравнительного исследования может быть произведено до возбуждения уголовного дела.

Казалось бы, законодатель предусмотрел все ситуации, связанные с процессом получения разнообразных образцов для сравнительного исследования. Но на практике право на получение образцов следователь также вынужден делегировать специалисту, поскольку фактически получает их от перечисленных лиц не он, а специалист и передает следователю.

В законе имеется еще одна ситуация, когда фактически следователь делегирует право на получение образцов уже эксперту. Если получение образцов для сравнительного исследования является частью судебной экспертизы, то оно производится экспертом. В таком случае сведения о производстве указанного действия эксперт отражает в своем заключении. А откуда следователю можно узнать доподлинно, что получение определенного вида образцов может стать частью судебной экспертизы? Следователю выгоднее и разумнее полностью передать право на получение образцов специалисту или эксперту, вынеся при этом поручение в их адрес или постановление о назначении экспертизы.

Подобная ситуация складывается и при проведении освидетельствования [9, с. 16]. 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, может быть произведено освидетельствование подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, а также свидетеля с его согласия, за исключением случаев, когда освидетельствование необходимо для оценки достоверности его показаний (ст. 179 УПК РФ).

Указанное следственное действие, как и любое иное, в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством производится следователем. Однако при необходимости он привлекает к участию в производстве освидетельствования врача или другого специалиста,

что подтверждает вывод о делегировании полномочий следователя сведущим лицам в случаях, когда собственных знаний ему недостаточно для проведения данного процессуального действия.

По сути, наполнение содержания освидетельствования сводится к действиям, которые производит специалист, чаще всего врач. При освидетельствовании лица другого пола следователь даже не присутствует по этическим соображениям, если оно сопровождается обнажением данного лица. В этом случае освидетельствование производится врачом, и следователь фактически должен полностью доверять специалисту, полагаться на его профессионализм и фиксировать информацию, полученную им опосредованно, от третьего лица. Роль следователя в ситуациях проведения освидетельствования сводится только к фиксации полученной от специалиста информации, но он как лицо, самостоятельно осуществляющее процесс расследования преступления, несет всю полноту ответственности за содержание составленного протокола следственного действия.

Аналогичные ситуации складываются и при проведении осмотра трупа и при эксгумации. Согласно ст. 178 УПК следователь обязан производить осмотр трупа с участием судебно-медицинского эксперта, а при невозможности его участия - врача. При необходимости для осмотра трупа могут привлекаться другие специалисты.

Неопознанные трупы подлежат обязательному фотографированию и дактилоскопированию, что входит в полномочия специалистов – экспертов-криминалистов, участвующих в осмотре трупа. Неопознанные трупы также подлежат обязательной государственной геномной регистрации в соответствии с законодательством РФ, изъятие образцов для которой является прерогативой судебного медика.

Эксгумация и осмотр трупа производятся с участием судебно-медицинского эксперта и при необходимости иных специалистов. И в этих случаях по факту сбор криминалистически значимой информации проводит не следователь, а специалист в области судебной медицины или при невозможности его участия врач.

Конечно, нельзя вести речь об отмене права следователя на самостоятельное проведение перечисленных следственных действий. Проблема заключается в расширении его права по делегированию части своих полномочий в адрес иных участников уголовного судопроизводства при определенных ситуациях, когда бессмысленно заставлять его самого применять спектр специальных познаний, которыми он не обладает в должной мере и не должен в это вторгаться с учетом своего правового статуса. Даже следователь-криминалист не может полностью заменить специалиста соответствующего профиля.

Анализ вышеперечисленных следственных действий позволяет сделать следующие выводы. По факту перечисленные поисковые следственные действия проводятся в основном сведущими лицами разных направлений и квалификации. Так, осмотры проводят фактически эксперты-криминалисты и следователи-криминалисты, осмотр трупа и освидетельствование – судебные медики. Образцы для сравнительного исследования отбираются экспертами-криминалистами. Следователю отводится роль секретаря, фиксирующего информацию, поступающую от сведущих лиц.

По действующему уголовно-процессуальному законодательству следователь наделен полномочиями на дачу поручений о производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий, а также на получение содействия при их осуществлении (п. 4 ст. 38 УПК РФ), на дачу письменного поручения об организации участия в следственном действии лица, участие которого в данном следственном действии признано необходимым (п. 4.1 ст. 38 УПК РФ) и т.д.

Это, безусловно, правильно, когда следователь с учетом сложившейся следственной, организационной и иного рода ситуации делегирует часть своих полномочий в отношении отдельных следственных действий другим участникам уголовного судопроизводства на досудебной стадии, тем более что в законе не дан перечень отдельных следственных действий, исполнение которых можно поручить другим должностным лицам.

Вместе с тем помимо отмеченных участников уголовного судопроизводства (органы дознания, дознаватели и другие следователи) в процессе поиска и реального захвата криминалистически значимой информации принимают активное участие специалисты и эксперты разных направлений и уровней.

Роль других участников уголовного судопроизводства (подозреваемый, обвиняемый, защитник, свидетель, понятой) нами несколько не умаляется. Однако они обладают определенной особенностью по отношению к самому поиску и реальному захвату криминалистически значимой информации. Их особенность заключается в существовании самостоятельных интересов и компетенций, не совпадающих с интересами и компетенциями следователя при расследовании криминалистически значимых инцидентов и уголовных дел. Поэтому речь будет идти о делегировании отдельных полномочий следователя в адрес таких участников, как специалист и эксперт. Именно они фактически самостоятельно или под формальным присмотром со стороны следователя участвуют в процессе сбора криминалистически значимой информации по поручению следователя, но пока

в оболочке конкретных следственных действий (следственный осмотр (места происшествия и других мест), осмотр трупа, освидетельствование, получение образцов для сравнительного исследования). Эта уголовно-процессуальная оболочка нередко сдерживает и снижает эффективность их результативной деятельности и наносит ущерб процессу сбора информации.

Вопросы регламентации делегирования полномочий специалисту в следственных действиях в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, на наш взгляд, требуют дополнительного изучения и разработки соответствующих рекомендаций. На проблему недостаточной урегулированности участия специалиста, его полномочий, оснований привлечения для проведения процессуальных действий, доказательственного значения даваемого им заключения уже обращалось внимание в научной литературе [10, с. 66].

В соответствии со ст. 58 УПК РФ специалист привлекается для оказания содействия следователю в обнаружении, закреплении и изъятии предметов и документов, применении технических средств в исследовании материалов уголовного дела, для постановки вопросов эксперту, а также для разъяснения сторонам и суду вопросов, входящих в его компетенцию. Однако механизм его деятельности подробно в УПК РФ не регламентирован [9, с. 66].

В УПК РФ закреплена возможность использования заключения специалиста при расследовании преступлений как доказательства. Однако анализ уголовно-процессуального законодательства показывает, что в нем отсутствуют процессуальные нормы, устанавливающие основания для формирования специалистом заключения, порядок или механизм включения заключения специалиста как доказательства в процесс расследования, возможность оформления самостоятельного заключения специалиста в рамках проведения отдельного следственного действия.

В Уголовно-процессуальном кодексе подробно регламентированы позиции заключения эксперта (ст. 204 УПК РФ). В документе указываются как данные о должностном лице, назначившем судебную экспертизу, так и подробная информация о лице, которое проводит экспертизу, основания назначения экспертизы, вопросы, подлежащие разрешению, и т.д. Аналогичная регламентация заключения специалиста в УПК РФ отсутствует.

Полагаем, что заключение специалиста не может быть составлено в произвольной форме, если законодатель включил его в число доказательств.

По аналогии с заключением эксперта заключение специалиста как доказательство должно содержать информацию о дате, времени и месте производства исследования; основания проведения исследования; сведения о предупреждении специалиста об ответственности за дачу заведомо ложного заключения; вопросы или задачи, поставленные перед специалистом; сведения об объектах исследований; содержание и результаты исследований с указанием примененных методик; выводы по поставленным перед специалистом вопросам.

Таким образом, решение проблемы, связанной с ситуацией фактического устранения или самоустранения следователя из процесса поиска и реального захвата криминалистически значимой информации, видится в расширении полномочий следователя по даче поручений в адрес специалиста и эксперта по самостоятельному проведению сбора необходимой для уголовного дела информации. Формально это будут следственные действия, а фактически – несколько иная ступень работы сведущих лиц на уровне иных процессуальных действий, когда формируется доказательственная база в виде иных документов и заключений специалистов. Все это также позволит освободить следователя от права или обязанности самостоятельного применения технических средств. У специалистов более богатый спектр криминалистически ориентированных средств, и они владеют современным технологическим уровнем их применения по сравнению с умениями и навыками следователя и оперативных работников

Список литературы:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 24 сентября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2954.
2. Быстряков, Е.Н. Криминалистическая инцидентология: начало формирования / Е.Н. Быстряков, И.В. Усанов // Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. Саратов: Изд-во Сарат. гос. юрид. акад. – 2021. – Вып. 2. – С. 227–231.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921.
4. Белкин, Р.С. Избранные труды / Р.С. Белкин. – М. : Норма, 2008. – 768 с.
5. Быстряков Е.Н., Усанов И.В. Концепция «последнего осмотра места происшествия» (ПОМП) / Е.Н. Быстряков, И.В. Усанов // Российский следователь. – 2022. – № 2. – С. 3–7.
6. Осмотр места происшествия : практическое пособие / под ред. А.И. Дворкина. – М.: Юрист, 2001. – 336 с.
7. Вандер, М.Б. Использование микрочастиц при расследовании преступлений / М.Б. Вандер. – СПб. : Питер, 2001. – 224 с.

8. Натура, Д.А. Судебно-медицинская экспертиза скелетированных и мумифицированных трупов как источник криминалистически значимой информации в процессе доказывания по уголовному делу / Д.А. Натура // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – Вып. 41. – 2015. – № 4 (359). – С.145–148.

9. Хрусталеv, В.Н. Участие специалиста-криминалиста в следственных действиях / В.Н. Хрусталеv, Р.Ю. Трубицын. – СПб.: Питер, 2003. – 208 с.

10. Ревенко, Я.Д. Регламентация участия специалиста нуждается в усовершенствовании / Я.Д. Ревенко // Вестник УЮрГУ. Серия: Право. – Вып. 25. – 2011. – № 6. – С.66–70.

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

A. V. Kunitsyna,
Candidate of Law, Associate Professor
of the Department of Criminal
and Criminal-executive Law,
Saratov State Law Academy
amazonka_15_08@mail.ru

Н. В. Семёнова,
старший преподаватель кафедры
криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

N. V. Semenova,
Senior Lecturer of the Department
of Criminalistics, Saratov State
Law Academy
kristall-ninelle@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-183-192

АЛГОРИТМИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СЛЕДОВАТЕЛЯ ПРИ РАССЛЕДОВАНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ С КВАЛИФИЦИРОВАННЫМИ СОСТАВАМИ

Аннотация: актуальность статьи обосновывается целесообразностью использования алгоритмов в криминалистике и деятельности следователя при расследовании преступлений с квалифицированными составами. С этой целью анализируются понятия криминалистической алгоритмизации и программирования, выделяются проблемы процесса построения криминалистических алгоритмов, которые образуют программу расследования и позволяют эффективно управлять следственными ситуациями. В статье авторами применены общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индукция, дедукция, а также частнонаучные методы: формально-юридический и диалектический. Авторами уделено значительное внимание особенностям переработки криминалистически значимой информации, умение анализировать которую при расследовании преступлений необходимо следователю, работнику органа дознания и эксперту. Сформулирован алгоритм производства следственных и иных процессуальных действий этих субъектов в типичных следственных ситуациях. На основе изученной литературы и материалов практики сформирована оптимальная технология расследования преступлений с квалифицированными составами.

Ключевые слова: криминалистическая алгоритмизация, программирование, следственная ситуация, предварительное расследование, преступление с квалифицированным составом, следователь, орган дознания, информационные системы, криминалистически значимая информация.

ALGORITHMIZATION OF THE INVESTIGATOR'S ACTIVITY IN THE INVESTIGATION OF QUALIFIED CRIMES

Abstract: the relevance of the article is justified by the expediency of using algorithms in criminalistics and the investigator's activities in the investigation of qualified corpus delicti. To this end, the concepts of forensic algorithmization and programming are analyzed, the problems of the process of constructing criminal algorithms that form an investigation program and will allow effective management of investigative situations are highlighted.

In the article, the authors applied general scientific methods, such as analysis, synthesis, induction, deduction, as well as private scientific methods: formal-legal and dialectical. The authors pay considerable attention to the peculiarities of processing forensic information, the ability to analyze which in the investigation of crimes is necessary for the investigator; the employee of the body of inquiry and the expert. The algorithm of production of investigative and other procedural actions of these subjects in typical investigative situations is formulated. On the basis of the studied literature and practice materials, the optimal technology of investigation of qualified corpus delicti was formed.

Keywords: *forensic algorithmization, programming, investigative situation, preliminary investigation, qualified corpus delicti, investigator, body of inquiry, information systems, forensic information.*

Повышение эффективности работы правоохранительных органов в настоящее время невозможно без имплементации в криминалистику современных информационных технологий. Теория криминалистической алгоритмизации и программирования основывается на постепенном «продвижении следователя ко все более полному и точному познанию события преступления и всех подлежащих доказыванию его обстоятельств» [1, с. 6]. Системно-деятельностный подход к исследованию преступной деятельности породил практико-направленные исследования в криминалистике, основанные на достижениях математики и кибернетики, предполагающие создание следственных алгоритмов и программ, которые могут быть использованы даже начинающими следователями в процессе расследования преступлений. На современном этапе развития науки криминалистики создание программ и алгоритмов можно назвать превалирующим направлением [2–4].

Научные дискуссии последнего десятилетия приводят нас к однозначному выводу о том, что существующие и предлагаемые в новых диссертационных исследованиях научно-практические рекомендации не соответствуют потребностям следственной практики. В новых условиях жизнедеятельности современного общества доминирующую роль играют наукоемкие технологии, требующие содержательного наполнения и алгоритмических рекомендаций для практических работников, пошагово объясняющих правильный ход действий следователя. Традиционные рекомендации в такой ситуации начали терять эффективность [5, с. 109].

Алгоритмизация деятельности следователя подразумевает создание алгоритма пошаговой практической деятельности в определенной следственной ситуации и предполагает возможность выбора следователем наиболее подходящего и коррелирующего с конкретной следственной ситуацией варианта. Система всех алгоритмически вы-

бранных действий и методических рекомендаций, которые необходимо реализовать в ходе расследования, по суждению ученых, образует программу расследования [6].

В криминалистической литературе наряду с понятием «алгоритм деятельности следователя» используется понятие «программа». В чем же существенное отличие алгоритмов от программ? Алгоритм в науке понимается как «однозначное пошаговое правило, выполняемое единообразно и опирающееся на конечное множество правил решения конкретной задачи» [7, с. 30]. Часто под алгоритмом понимается программа [8, с. 18; 9, с. 94]. Однако отличие есть: алгоритм – это пошаговая инструкция, а программа – это определенная ее форма.

Итак, алгоритм деятельности следователя при расследовании преступлений с квалифицированными составами можно рассматривать как пошаговую инструкцию, содержащую конкретизированный комплекс действий следователя и органов дознания, направленный на выявление криминалистически значимой информации, связанной с событием преступления, выяснение иных обстоятельств, имеющих значение для дела, оценку собранных доказательств, а также принятие промежуточных и итоговых тактических решений. Такая алгоритмизация имеет место даже при том, что следователь всегда находится в условиях, нетождественных предыдущим моделям расследования, с которыми он сталкивался ранее. Это возможно прежде всего потому, что событиям действительности присущи некие закономерности, позволяющие систематизировать процесс расследования преступлений и формировать на их основе типовые методики расследования преступлений.

Изложенное ранее подтверждает целесообразность разработки алгоритма первоначальных действий следователя и органа дознания, т.е. алгоритмизации расследования. Ученые-криминалисты всегда стремились разрабатывать средства, облегчающие и улучшающие работу следователя, поэтому в криминалистике идея алгоритмизации и программирования расследования преступлений изначально возникла в связи с решением проблем низкой информационной вооруженности следователя, перерабатывающего большое количество информации в ходе расследования уголовного дела [10, с. 10].

Анализ криминалистической литературы показывает, что применение алгоритмизированных частных методик на стадии предварительного расследования возможно благодаря ряду факторов: 1) предварительное следствие строго регламентировано уголовно-процессуальным законодательством; 2) криминалистические рекомендации долгие годы разрабатывались с учетом особенностей видов

и групп преступлений, а также на основе типичных следственных ситуаций; 3) природа криминалистики синтетическая (мультиинтегративная), что позволяет использовать в следственной практике как методы других наук, так и разработанные на их основе специальные криминалистические методы (криминалистический анализ, идентификация, криминалистическое моделирование, программно-целевой метод расследования, общий метод расследования и др.) [11, с. 4–5; 12, с. 81]; 4) качественно и количественно изменившимся задачам предварительного расследования преступлений, для решения которых требуются новые технологии, которые могли бы обеспечить следователей и дознавателей поддержкой искусственного интеллекта; 5) регулярному осуществлению в органах следствия и дознания глубокого статистического анализа; 6) современной методологии криминалистики как науки и методологии практической деятельности следователя (дознателя); 7) реальным возможностям использования новых форм моделирования гносеологических процессов расследования; 8) высокой потребности в формировании практико-направленных научных рекомендаций и путей их реализации в деятельности правоохранительных органов [13].

Очевидно, что на современном этапе развития юридической науки, и в частности криминалистики, перед учеными стоят задачи переформатирования знаний, накопленных с 20-х гг. XX в. Например, знания, содержащиеся в разделе «Криминалистическая методика» (частные методики), требуют алгоритмизации и создания следственных программ в удобной для следователя современной форме. Применение подобных программ поможет сосредоточить внимание на наиболее важных направлениях следственной деятельности и обеспечит интеллектуальное сопровождение решения задач предварительного расследования. Таким образом, все частные криминалистические методики должны быть приведены в наиболее доступную для восприятия следователями форму, т.е. трансформированы в алгоритмы и программы.

На наш взгляд, любой криминалистический алгоритм должен разрабатываться с соблюдением следующих принципов: 1) законности – соответствие требованиям законодательства, регулирующего предварительное расследование; 2) универсальности – криминалистический алгоритм рассчитывается для решения максимального количества задач расследования; 3) относимости – алгоритм может быть применен только к тем задачам, для которых он был создан; 4) результативности – при соблюдении определенных условий алгоритм решает все без исключения задачи; 5) гибкости – возможность

корректирования всех или части действий алгоритма в зависимости от сложившейся следственной ситуации [14, с. 89].

В конечном итоге криминалистические алгоритмы аккумулируют в себе следственный опыт и научно-практические рекомендации, сформированные за годы развития науки криминалистики, а форма программы позволяет быстро обучать и передавать опыт начинающим следователям.

Процесс расследования преступлений всегда осуществляется в определенных условиях, которые складываются под влиянием объективных и субъективных факторов. Совокупность таких условий в науке принято именовать следственной ситуацией. Значение следственной ситуации состоит в том, что она является источником конкретных следственных действий, выбора тактики и методики расследования, что воплощается в планировании расследования. Следственная ситуация – фактическая база для криминалистической алгоритмизации и программирования [5].

Все ситуации, возникающие в процессе доказывания обстоятельств, предусмотренных ч. 1 ст. 73 УПК РФ, дифференцируются на простые, сложные и проблемные [15, с. 56–57]. Простые ситуации представляют собой совокупность достаточных достоверных исходных данных по уголовному делу, опираясь на которые следователь без проблем переходит к очередным информационным компонентам, а появляющиеся дополнительные сведения не нарушают логический ход расследования [16, с. 76].

Однако при расследовании преступлений с квалифицированными составами могут возникать и сложные следственные ситуации, в том числе проблемные. Проблемной ситуацией можно считать совокупность данных (известных и неустановленных), находящихся в противоречии между собой, при этом сведения об искомом отсутствуют в исходных данных полностью или частично. Данную ситуацию очень трудно разрешить, т.к. источники дополнительной информации отсутствуют или их не просто выявить. В проблемной ситуации, в отличие от простых следственных ситуаций, нет заранее определенного порядка информационного поиска для достоверного и достаточного доказывания искомого обстоятельства [17].

Версии, выдвинутые следователем либо дознавателем в той или иной следственной ситуации, предполагают производство определенных следственных действий и оперативно-разыскных мероприятий, необходимых для их проверки. Таким образом, каждый следователь сталкивается с проблемой решения типовых задач расследования, а соответственно, алгоритмы действий следователя (дознавателя)

по их поэтапному и целеустремленному решению являются типовыми. Все это позволяет разрабатывать практически применимые следственные программы.

Анализ следственной и судебной практики подводит к выводу о том, что структура типичной преступной деятельности включает в себя следующие элементы: 1) объект посягательства; 2) субъект посягательства; 3) физические действия (бездействие) преступника; 4) психическую деятельность преступника; 5) последствия преступной деятельности; 6) место совершения преступления; 7) время совершения преступления. Поскольку элементы преступной деятельности находятся во взаимосвязи, это позволяет следователю на основе анализа одного ее элемента выдвигать версии о других.

Таким образом, алгоритм криминалистической деятельности следователя (дознателя) по работе с преступлением с квалифицированным составом можно представить в следующем виде: 1) объект криминалистической деятельности (деяния, содержащие в своем составе квалифицированные виды преступлений); 2) субъекты криминалистической деятельности, их профессиональный уровень и субъективные факторы, влияющие на эффективность этой (их) деятельности; 3) процессуальные, организационные и тактические комплексы действий субъектов криминалистической деятельности; 4) объективные факторы, влияющие на эффективность криминалистической деятельности; 5) обстановка места, в котором осуществляется расследование; 6) время, прошедшее с момента совершения преступления.

Правильно выбранный алгоритм – гарантия достижения ожидаемого результата. На правильность выбора алгоритма влияют такие субъективные факторы, как уровень профессионализма следователя и готовность его использования на определенный момент расследования. Практическая работа по построению следственных алгоритмов – сложный процесс, который состоит из ряда стадий:

1) обработка исходной информации (сбор информации о преступлениях, определение типичных признаков, характерных для преступлений данного вида: способ преступления, предмет преступного посягательства, данные о потерпевшем и подозреваемом);

2) выделение на основе обработки исходной информации о преступлениях типичных следственных ситуаций, складывающихся на первоначальном этапе процесса расследования;

3) определение криминалистических и процессуальных задач, характерных для каждой следственной ситуации (группировка данных по эпизодам и участникам);

4) определение средств решения задач расследования применительно к конкретному алгоритму путем включения различных следственных действий, оперативно-разыскных и иных мероприятий (организация и планирование расследования);

5) построение алгоритма в удобной для следователя форме (создание программы) [18–20].

Алгоритм действий следователя (дознателя) в типичных ситуациях, складывающихся на первоначальном этапе расследования преступлений с квалифицированными составами: 1) производство всех необходимых видов следственного осмотра; 2) выемка предметов и документов; 3) допрос всех причастных к расследуемому событию лиц; 4) проведение всех необходимых оперативно-разыскных мероприятий; 5) производство иных следственных действий, необходимость в которых обусловлена следственной ситуацией; 6) использование специальных знаний (привлечение специалистов к производству следственных действий, назначение экспертиз).

В противодействии преступности криминалистическая алгоритмизация и программирование призваны оптимизировать деятельность следственных органов и способствовать повышению эффективности всего процесса расследования преступлений посредством диагностики, моделирования и управления сложившейся следственной ситуацией. При должном внимании к алгоритмизации и программированию данные методы в перспективе позволят следователям и дознавателям совершенствовать технологию работы, избежать ошибок в решении поставленных задач, относительно быстро принимать процессуальные и тактические решения, предвидеть возможные последствия их принятия и вероятный исход ситуаций тактического риска, в полной мере использовать криминалистически значимую информацию [21, с. 88].

В соответствии с основными направлениями государственной политики в сфере научно-технического развития [22–24], в целях повышения качества алгоритмизации (программирования) расследования преступлений необходимо: автоматизировать процесс обновления криминалистических алгоритмов; обучать сотрудников правоохранительных органов эффективному использованию криминалистических алгоритмов с учетом сложившейся следственной ситуации при расследовании уголовного дела. Создание такой системы сопряжено с развитием интеллектуальных платформ, включающих поиск и анализ криминалистически значимой информации, организацией и администрированием банков такой информации и систем предоставления криминалистических знаний, поддержкой программного

и лингвистического обеспечения интеллектуальных информационных систем и систем сопровождения принятия решений в уголовном судопроизводстве [25, с. 75].

Особое значение использование криминалистических алгоритмов и программ приобретает и в системе специализированной вузовской подготовки будущих сотрудников правоохранительных органов при модульном обучении, а также в рамках специальных курсов, при этом учебный процесс должен быть ориентирован на формирование профессиональных умений и навыков использования криминалистических алгоритмов и программ для раскрытия, расследования и предотвращения преступлений [26].

Подводя итог изложенному, следует отметить, что применение следственных алгоритмов и криминалистических программ в целях улучшения качества расследования преступлений, образующих квалифицированные составы, позволяет решать ряд задач. В частности, помогает следователю любого уровня профессиональной квалификации вовремя принимать важные решения, избегая при этом процессуальных и тактических ошибок; наиболее полно использовать заложенный в исходной информации потенциал; повышать квалификацию следователей путем обучения работе с типичными следственными ситуациями; сокращать временные затраты; автоматизировать информационные процессы и юридические нормы.

Список литературы:

1. Герасимов, И. Ф. Проблемы программирования действий в начале расследования / И. Ф. Герасимов, Е. П. Ищенко // Теоретические и практические проблемы программирования процесса расследования преступлений : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1989. – С. 6–12.
2. Ищенко, Е. П. Создание следственных алгоритмов – перспективный путь развития криминалистики / Е. П. Ищенко // Перспективы развития криминалистики : межвуз. сб. науч. тр. – Свердловск, 1991. – С. 40–47.
3. Чиненов, Е. В. Алгоритмизация и программирование в методике расследования экономических преступлений в сфере железнодорожного транспорта / Е. В. Чиненов, В. И. Щукин // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. – 2019. – № 2 (24). – С. 162–166.
4. Хижняк, Д. С. Перспективы программирования расследования транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк // Человек и право – XXI век : альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии. – Саратов, 2021. – Вып. 2. – Ч. 2. – С. 251–255.
5. Набатова, А. Э. Цели, задачи, структура и функции криминалистической алгоритмизации и программирования / А. Э. Набатова // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2009. – № 2 (4). – С. 109–114.

6. Головин, М.В. Алгоритмизация следственных действий на первоначальном этапе расследования вымогательства / М.В. Головин, Н.М. Шпак // Политематический сетевой электронный научный журнал КубГАУ. – 2016. – № 123 (09). – С. 930–942.

7. Кондаков, Н.И. Логический словарь-справочник / Н.И. Кондаков. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Наука, 1975. – 720 с.

8. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л.Ф. Ильичев и др. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.

9. Энциклопедия кибернетики / ред. колл.: В.М. Глушков (отв. ред.) [и др.]. – Киев : Укр. сов. энциклопедия, 1974. – Т. 1. – 608 с.

10. Шаталов, А.С. Криминалистические алгоритмы и программы: Теория. Практика. Прикладные аспекты / А.С. Шаталов. – М. : Лига Разум, 2000. – 252 с.

11. Вандер, М.Б. Схемы криминалистических алгоритмов / М.Б. Вандер. – 4-е изд., перераб. и доп. – СПб., 2004. – 48 с.

12. Аксенова, Л.Ю. Алгоритм действий следователя и органа дознания при расследовании мошенничеств с использованием средств сотовой связи / Л.Ю. Аксенова // Вестник Омской юридической академии. – 2016. – № 3 (32). – С. 80–84.

13. Шаталов, А.С. Алгоритмизация и программирование расследования преступлений в системе криминалистической методики / А.С. Шаталов // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2017. – № 2. – С. 155–172.

14. Кузьмин, С.В. Программно-целевой метод организации планирования расследования: причины развития / С.В. Кузьмин // Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы борьбы с преступностью в современных условиях. – Орел, 1996.

15. Драпкин, Л.Я. Основы криминалистической теории следственных ситуаций : дис. ... д-ра юрид. наук / Л.Я. Драпкин. – Свердловск, 1987.

16. Философский словарь / авт.-сост. С.Я. Подопригора, А.С. Подопригора. – 3-е изд., перераб. – Ростов н/Д : Феникс, 2015. – 478 с.

17. Драпкин, Л.Я. Проблемы алгоритмизации в криминалистике и следственной деятельности / Л.Я. Драпкин, В.Н. Долинин, А.Е. Шуклин // Российское право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6 (108). – С. 31–36.

18. Кибернетика и право / Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, А.А. Эйсмэн и др. – М. : Знание, 1970. – 76 с.

19. Марочкин, Н.А. Алгоритмизация – эффективный метод оптимизации расследования преступлений / Н.А. Марочкин, Е.Н. Асташкина // Известия Алтайского государственного университета. – 2001. – № 2. – С. 45–50.

20. Головин, А.Ю. К вопросу о разработке «автоматизированных методик расследования преступлений» / А.Ю. Головин, Е.В. Головина // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2016. – № 4–2. – С. 3–8.

21. Шаталов, А.С. Вопросы имплементации алгоритмизации и программирования расследования преступлений в систему криминалистической методики / А.С. Шаталов // Академическая мысль. – 2018. – № 1 (2). – С. 86–90.

22. О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации : указ Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 49, ст. 6887.

23. О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы : указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 20, ст. 2901.

24. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года : утв. Правительством РФ 3 января 2014 г. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70484380/> (дата обращения: 09.06.2022).

25. Шмонин, А. В. Некоторые тенденции развития криминалистических алгоритмов принятия решений в уголовном судопроизводстве / А. В. Шмонин // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 4 (44). – С. 73–77.

26. Светочев, В. А. Допустимость применения процессуально-криминалистической алгоритмизации и программирования в теории, практике и дидактике / В. А. Светочев // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2017. – № 4 (50). – С. 59–61.

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

N. I. Nasirov,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Associate professor
of the Department of Criminal
and Criminal-executive Law
of the Saratov State Law Academy
naymat@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-193-197

ПОНЯТИЕ ФУНКЦИИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ И ЕЕ НАЗНАЧЕНИЕ

Аннотация: функция является одной из фундаментальных категорий уголовно-исполнительного права, лишенной формального содержания. Ее разработкой на протяжении долгого времени занимаются представители пенитенциарной науки. Предложенные учеными-теоретиками позиции по данному вопросу не формируют универсального понимания содержания функции уголовно-исполнительного права и ее назначения. Цель исследования – обоснование теоретической модели понятия функции уголовно-исполнительного права и ее назначения. Достижению обозначенной цели способствует решение следующих задач: уяснение этимологии термина «функция»; рассмотрение теории функции права; разработка понятия функции уголовно-исполнительного права и установление ее назначения. Методологическую основу исследования составили общенаучный (диалектический, анализ, сравнение) и частнонаучный (юридико-догматический) методы.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что функция уголовно-исполнительного права находится в органической связи с его методом. Образуя единую правовую конструкцию, они совместно обеспечивают осуществление воздействия на сознание и волю субъектов пенитенциарных правоотношений.

Ключевые слова: пенитенциарное воздействие, метод уголовно-исполнительного права, функция уголовно-исполнительного права, субъекты уголовно-исполнительных правоотношений, цели уголовно-исполнительного законодательства.

THE CONCEPT OF FUNCTION OF RUSSIAN PENAL ENFORCEMENT LAW AND ITS PURPOSE

Abstract: the function of penal enforcement law is a fundamental category, devoid of formal content. Representatives of penitentiary science have been engaged in its development for a long time. The available theoretical developments on the stated problem do not allow to properly understand the functional feature of criminal-executive law. Objective: development of a theoretical model of the concept of the function of criminal-executive law and the definition of its purpose. This goal is achieved by solving the following tasks: theoretical substantiation of the content of the function of penal enforcement law by solving the following tasks: clarification of the semantic meaning of the term «function»; consideration of the theory of the function of law without reference to a separate branch; development of a theoretical model of the concept of the function of criminal-executive law and the definition of its purpose.

Methodology: general scientific (dialectical approach, analysis, comparison) and private scientific (legal-dogmatic) methods. Results: it is established that the function of penal enforcement law is conditioned by the social purpose of this branch.

Results: Together with the method of penal enforcement law, function forms a single legal structure through which the requirements of the norms (provisions) of law are brought to the consciousness and will of their addressees.

Keywords: *penitentiary impact, method of penal enforcement law, function of penal enforcement law, subjects of penal enforcement legal relations, objectives of penal enforcement legal relations.*

Рассмотрение понятия и назначения функции уголовно-исполнительного права с точки зрения методологии изучения соответствующих категорий логично начинать с уяснения ее семантического значения. Обращение к услугам филологической науки позволит познать сущность рассматриваемого феномена как такового, без привязки к отдельной отрасли. Так, в толковом словаре русского языка под термином «функция» понимается «явление, зависящее от другого и изменяющееся по мере изменения этого другого явления» [1, с. 840]. Философский энциклопедический словарь характеризует его как «отношение двух (группы) объектов, в котором изменению одного из них сопутствует изменение другого» [2, с. 751]. Таким образом, при разъяснении на лексическом уровне понятия функции акцент делается на внутреннем свойстве чего-либо, которое проявляет себя вовне.

В общей теории права понятие «функция права» определяется как «основные направления правового воздействия на общественные отношения в целях их упорядочения, урегулирования и придания им необходимой стабильности и единства» [3, с. 86]. Исходя их приведенного суждения можно сказать, что функция выражается в направлениях воздействия права. Данная идея нашла четкое выражение в определении понятия «функция права», которое было сформулировано О.В. Обуховой: «Функции права – это определяемые его сущностью и социальным назначением основные направления воздействия права на... общественные отношения» [4, с. 15].

Уяснив этимологическое значение термина «функция» и ознакомившись с теоретическими положениями общей теории права по содержанию рассматриваемой категории, нужно выяснить, как решается рассматриваемый вопрос в теории уголовно-исполнительного права.

В первую очередь следует констатировать, что в отечественной юриспруденции разработка понятия функции пенитенциарного права началась во второй половине XX в. Впервые соответствующая

дефиниция была сформулирована М. П. Мелентьевым: «Функции исправительно-трудоустройства есть основные направления и способы правового воздействия на общественные отношения, возникающие в строго определенной сфере – сфере исполнения уголовных наказаний, – направления, в которых выражены служебная роль и основные социальные задачи уголовно-исполнительного права» [5, с. 6]. Прочитанное определение аккумулирует в себе два признака. Первый из них характеризует функцию пенитенциарного права как главный способ воздействия на отношения, урегулированные данной отраслью. Вторым признаком указывает на органическую связь между функцией и задачами пенитенциарного права. Суть предложенного М. П. Мелентьевым понимания исследуемой категории продолжает находить отражение в теоретических разработках современных исследователей. Например, В. В. Бочкарев под уголовно-исполнительной функцией понимает «определенные правовые направления, обеспечивающие главные и основные идеи уголовно-исполнительного законодательства. Эти идеи определяет государство, исходя из своих фундаментальных основ, при этом закрепляя одноименные положения на уровне целей и задач уголовно-исполнительного законодательства» [6, с. 37].

Обращение к теории уголовно-исполнительного права формирует общее понимание о его функции. Вместе с тем имеющиеся на этот счет теоретические разработки порождают вопросы, ответы на которые имеют важное значение для пенитенциарной науки. В частности, не понятно стремление ученых определить понятие «функция» через словосочетание «направление правового воздействия на отношения». Получается, что функция воздействует на уголовно-исполнительные отношения. Однако общеизвестно, что закон не может воздействовать на общественные отношения иначе как через сознание и волю соответствующих субъектов. Если это так, то объектом функции уголовно-исполнительного права должно признаваться не само уголовно-исполнительное правоотношение, а сознание и воля его участников.

Это ни в коем случае не означает, что мы противопоставляем сознание и волю человека общественным отношениям. Функция, воздействуя на сознание и волю субъектов уголовно-исполнительных правоотношений, передает им требования нормы права. Посредством доведения содержания правовой нормы до сознания и воли «своих» адресатов функция определяет границы их поведения и тем самым упорядочивает общественные отношения в данной сфере. Образно говоря, уголовно-исполнительная норма воздействует на социальные

связи не непосредственно, а через поведение субъектов уголовно-исполнительных правоотношений.

Осуществление уголовно-исполнительного воздействия обеспечивается императивным (властным) методом. Он базируется на применении к субъектам пенитенциарных правоотношений властных предписаний, не допускающих отступления от установленного нормативно-правовыми актами правила поведения. Императивная сущность уголовно-исполнительных правоотношений проявляется в возложении на их участников юридических обязанностей по исполнению и отбыванию назначенного судом уголовного наказания. При этом важно подчеркнуть, что названные обязанности возникают не между субъектами по отношению друг к другу, а у каждого из них перед законодательством.

Вышеизложенное дает четкие ориентиры для понимания соотношения функции и метода уголовно-исполнительного права. Они образуют единую правовую конструкцию, посредством которой оказывается воздействие на сознание и волю субъектов пенитенциарных правоотношений. Формируя у субъектов уголовно-исполнительных правоотношений юридические установки и убеждения, функция и метод определяют позитивную модель их поведения, создавая таким образом условия для достижения целей уголовно-исполнительного законодательства России.

Исследование целесообразно завершить конкретизацией содержания понятия функции уголовно-исполнительного права, под которой следует понимать внутреннее регулятивно-обязывающее свойство уголовно-исполнительных норм, обеспечивающее возможность позитивного поведения субъектов пенитенциарных правоотношений, необходимое для исправления осужденных и предупреждения совершения ими новых преступлений.

Рассмотрим признаки, образующие данное определение. Первый признак определяет функцию как регулятивно-обязывающее свойство нормы уголовно-исполнительного законодательства. Он отражает метод, посредством которого функция проявляет себя вовне. Второй признак уточняет служебную роль функции, которая заключается в обеспечении возможности позитивного поведения субъектов пенитенциарных правоотношений. Посредством доведения до сознания и воли соответствующих адресатов требований уголовно-исполнительной нормы функция определяет границы их поведения. Третий признак подчеркивает назначение функции, состоящее в создании условий для достижения целей уголовно-исполнительного законодательства России.

Список литературы:

1. Ожегов, С.И. Словарь русского языка: ок. 60 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов / под общ. ред. Л.И. Скворцова. – 25-е изд., испр. и доп. – М. : Оникс: Мир и образование, 2008. – 976 с.
 2. Философский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1983. – 839 с.
 3. Теория государства и права в вопросах и ответах : учеб. пособие / А.Ф. Колотов, О.С. Вырлеева-Балаева, В.Н. Симонов, И.В. Скуратов, Ю.В. Ярыгина ; 2-е изд., испр. и дораб. – Оренбург: Университет, 2013. – 233 с.
 4. Обухова, О.В. Право: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / О.В. Обухова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрайт, 2017. – 266 с.
 5. Мелентьев, М.П. Функции и структура советского исправительно-трудового права: учеб. пособие / М.П. Мелентьев. – Рязань : НИИРИО, 1977. – 89 с.
 6. Бочкарев, В.В. Уголовно-исполнительные средства реализации частно-предупредительной функции наказания в виде лишения свободы : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Бочкарев. – Рязань, 2017. – 189 с.
-

Я.В. Акимцева,
*аспирант кафедры
конституционного права
и конституционного
судопроизводства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов (ПУДН)*

Ya.V. Akimtseva,
*Post-graduate student,
Department of Constitutional Law
and Constitutional Proceedings,
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia (RUDN)
akimceva@list.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-198-206

ЗНАЧЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ТРАНСФОРМАЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ БИМЕДИЦИНСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

Аннотация: целью исследования является определение степени влияния прецедентной практики судебного органа конституционного контроля на правотворчество в сфере проведения биомедицинских исследований. В статье автор рассматривает основные недостатки правовой регламентации биомедицинских исследований на основе судебных актов судебного органа конституционного контроля, используя эмпирический метод и сравнительно-правовой анализ. В ходе исследования автор приходит к выводу о необходимости комплексной модернизации действующего законодательства в сфере проведения биомедицинских исследований, основываясь, как на прецедентной практике, так и на первоочередном значении прав человека на жизнь и охрану здоровья. Автор акцентирует внимание на определяющей роли судебных решений судебного органа конституционного контроля в формировании и развитии правового регулирования биомедицинских исследований, способствующих защите конституционных прав граждан и соблюдению основополагающих конституционных принципов, и предлагает трансформировать систему правового регулирования на конституционном уровне с учетом разъяснений судебного органа конституционного контроля в сфере проведения биомедицинских исследований.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, биомедицина, Конституционный Суд, трансформация права, судебные акты.

THE SIGNIFICANCE OF JUDICIAL ACTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE TRANSFORMATION OF THE LEGAL REGULATION OF BIOMEDICAL RESEARCH

Abstract: the purpose of the study is to determine the degree of influence of the case-law of the judicial body of constitutional control on law-making in the field of biomedical research. In the article, the author examines the main shortcomings of the legal regulation of biomedical research, taking into account the judicial acts of the judicial

body of constitutional control. The author uses an empirical method and comparative legal analysis. The study concluded that there is a need for a comprehensive modernization of the current legislation in the field of biomedical research, based both on case law and on the priority importance of human rights to life and health. The author also focuses on the determining role of judicial decisions of the judicial body of constitutional control in the formation and development of legal regulation of biomedical research, contributing to the protection of constitutional rights of citizens and compliance with fundamental constitutional principles, and proposes to transform the system of legal regulation at the constitutional level, taking into account the explanations of the judicial body of constitutional control in the field of biomedical research.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; biomedicine; Constitutional Court; transformation of law; judicial acts.

Исучая влияние правоприменительной практики Конституционного Суда РФ на модернизацию законодательства в сфере проведения биомедицинских исследований, предлагаем:

- провести сравнительный анализ судебных актов, касающихся основных направлений биомедицины, и решений судов, вынесенных по общим вопросам здравоохранения;
- установить в качестве одного из основных критериев правовой трансформации в сфере проведения биомедицинских исследований использование выводов и рекомендаций судебного органа конституционного контроля;
- исходя из анализа практики судебного органа конституционного контроля, определить возможность создания конституционного механизма реализации концепции развития биомедицины.

В современном обществе наиболее актуальными являются вопросы, касающиеся защиты конституционных прав человека в сфере биомедицины. Научно-технический прогресс, эволюция науки в различных областях знаний предполагает модернизацию действующего законодательства в целях предотвращения злоупотребления конституционными правами человека. Биомедицине отводится особая роль в формировании будущего цивилизации, что выступает основой для трансформации новых поколений прав человека с целью обеспечения их реализации на должном уровне.

Особое значение в модернизации правового регулирования общественных отношений принадлежит Конституционному Суду РФ, о чем свидетельствует усиление его роли как самостоятельного и независимого органа по осуществлению конституционного контроля.

Именно поэтому очень велико значение прецедентной практики судебного органа конституционного контроля, в качестве определяющих – основные направления законодательного закрепления прав че-

ловека в сфере биомедицинских технологий на национальном уровне, ретранслируя международные правовые стандарты в данной области.

В связи с этим особого внимания заслуживает мнение ученых о том, что научный технический прогресс способствует не только эволюционному развитию науки, но и возникновению глобальных угроз общепринятым конституционным ценностям применительно не только к отдельному человеку или нации, но и к человечеству в целом, в результате чего органы конституционного контроля должны стать основными регуляторами конституционализации новых прав в сфере биотехнологий [1].

Несмотря на то, что Конституция РФ уделяет особую роль защите прав человека в области клинической, микромолекулярной биомедицины, биотехнологии, генетики, гарантируя право на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь, но, в отличие от Конституции Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г., содержит только самые общие принципы проведения биомедицинских исследований [2].

В то же время действующее законодательство, регулирующее правоотношения в сфере биомедицинских исследований, имеет большое количество недостатков и не в полной мере гарантирует права пациентов, в частности в вопросах суррогатного материнства, прерывания беременности, эвтаназии, донорства, что обуславливает необходимость задействования в правовом регулировании органов конституционного контроля.

Особое значение в правовом регулировании постоянно развивающихся общественных отношений в сфере биомедицинских исследований принадлежит Конституционному Суду РФ как гаранту защиты высшего неотчуждаемого блага – права на жизнь.

В настоящее время только 55 решений судебного органа конституционного контроля можно отнести к регулирующим вопросы здравоохранения; из 34 нормативных правовых актов только один проект нормативного правового акта содержит положение о планируемых изменениях в исследуемом вопросе [3].

В настоящее время к вопросам медицинского регулирования, рассмотренным судебным органом конституционного контроля, условно можно отнести:

1) общие вопросы оказания медицинской помощи (о врачебной тайне [4]; о возможности депортации инфицированного иностранного гражданина с учетом состояния его здоровья [5]; о возможности выбора гражданином учреждения здравоохранения для оказания бесплатной медицинской помощи [6]);

2) вопросы обращения лекарственных средств (об обязанности государства обеспечить граждан необходимыми лекарственными средствами [7]);

3) проблемы биоэтики и применения биомедицинских технологий (о применении суррогатного материнства [8], о презумпции согласия гражданина при трансплантации [9]).

В этом случае судебная практика, формируя правовую основу для правотворческой деятельности, способствует модернизации законодательства об охране здоровья граждан.

Вместе с тем необходимо отметить, что в указанном перечне отсутствуют судебные споры, предметом которых являются генная инженерия, эмбриология. Это объясняется отсутствием надлежащей правовой регламентации вопросов биомедицинских исследований, что сужает границы конституционного контроля.

Проблема защиты прав нерожденного ребенка детально исследуется Конституционным Судом РФ в деле о суррогатном материнстве, в рамках которого рассматривается несоответствие положений ст. 51 Семейного кодекса РФ и федерального законодательства (ст. 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния»). Конституционный Суд РФ не рассматривал данный спор по существу, но указал на ряд законодательных проблем, препятствующих соблюдению конституционных прав человека, и пришел к выводу, что согласие суррогатной матери на запись сведений о генетических родителях соответствует возможности указания ее в свидетельстве о рождении в качестве матери ребенка.

Указанный вывод суда стал причиной появления особых мнений к приведенному Определению, в частности судьи С.Д. Князев и Г.А. Гаджиев сослались на нарушение в данном случае конституционного баланса интересов генетических родителей и суррогатной матери [10]. Приведенные точки зрения представляются обоснованными, поскольку это может привести к нарушению конституционного права ребенка на воспитание в полноценной семье.

Помимо того, представляется обоснованной точка зрения Е.В. Беляевой, согласно которой существующие проблемы в эмбриологии позволят устранить изменение конституционно-правовой позиции по правовой регламентации права на жизнь [11]. Аналогичного мнения придерживаются Н.К. Рудый, С.И. Михайличенко, М.З. Аушев, говоря о необходимости закрепления в Конституции РФ ограниченной правоспособности нерожденного ребенка, указывая на презумпцию правоспособности с момента зачатия. Авторы придерживаются мнения, что клинические характеристики развития

эмбриона позволяют прийти к выводу о его существовании (жизнедеятельности) до рождения, и более того, существующие специальные правовые нормы семейного и гражданского законодательства гарантируют защиту прав эмбриона до рождения [12].

При рассмотрении споров, предметом которых являются проблемы защиты персональных данных, неприкосновенности частной жизни и использования искусственного интеллекта, Конституционный Суд РФ определяет информационные права человека в сфере проведения биомедицинских исследований в качестве составного элемента конституционного статуса личности [9] и исходит из необходимости достижения баланса между защитой конституционных прав личности и принципом свободы научных исследований.

В связи с этим одним из последних инновационных прав в практике Конституционного Суда РФ является право на забвение, то есть изъятие сведений о частной жизни пациента из общего доступа [13; 14].

Предоставление права на забвение свидетельствует не только о модернизации прав человека, но и о развитии конституционных принципов, направленных на предотвращение незаконного распоряжения персональными данными граждан. Вместе с тем следует отметить, что право граждан на защиту личной жизни от третьих лиц не имеет безусловного характера и используется только при условии угрозы причинения вреда пациенту.

Судебным органом конституционного контроля также было обращено внимание на необходимость правовой регламентации вопросов трансплантации после смерти человека. Однако данное обстоятельство не привело к ожидаемому принятию закона, регулирующего данную проблему [15].

Мировая практика, которая учитывает этический аспект нормативно-правового регулирования в сфере применения биомедицинских исследований, сложилась довольно давно и успешно развивается, благодаря чему положительный опыт зарубежной прецедентной практики может быть имплементирован судебным органом конституционного контроля.

Более того, судебный орган конституционного контроля использует выводы Европейского суда по правам человека, в частности, в одном из судебных актов он пришел к выводу о недостаточной правовой регламентации баланса конституционных ценностей при защите имущественных прав граждан и соблюдения принципа человеческого достоинства умершего лица [16].

В связи с этим некоторые ученые, в числе которых О.О. Салагай, отмечают тенденцию увеличения числа международных норм, со-

четающих в себе твердое и мягкое право права в сфере проведения биомедицинских исследований, используемых при рассмотрении судебных споров [17].

Одним из примеров такой дифференциации является Определение № 1275-О, в котором Конституционный суд РФ, учитывая правовую позицию Европейского суда по правам человека по делам «Z. против Финляндии», «M.S. против Швеции», «Быжиковский (Byrzykowski) против Польши», «Е.М. и другие против Румынии», «Авилкина и другие против России», установил недостаточную правовую регламентацию эффективной защиты основных прав человека и достоинства личности [4].

В то же время важно отметить, что нормы международного права не могут иметь приоритетное значение по отношению к нормам национального законодательства, тем более Конституции РФ, контроль над соответствием которой всех нормативных правовых актов является основной задачей судебного органа конституционного контроля.

Несовершенное российское правовое регулирование в сфере трансплантологии, на которое указал и Конституционный Суд РФ, приводит к обращениям граждан в международные судебные инстанции, в качестве примера можно привести рассмотрение Европейским судом по правам человека судебного спора «Саблина и др. против России» (Sablina and Others v. Russia), в котором родственники заявляли о необходимости законодательно установить порядок получения согласия при трансплантации органов [18].

Рассматривая правоприменительную деятельность в сфере трансплантологии, необходимо также отметить, что российское законодательство и судебная практика запрещают использование донорских органов в коммерческих целях, в том числе с использованием рекламной деятельности [11], основываясь на Руководящих принципах трансплантационной деятельности Всемирной организации здравоохранения [19].

Проблема правового регулирования врачебной тайны вводит в заблуждение и правоприменителя при рассмотрении судебных споров, касающихся возможности разглашения персональных данных о здоровье умершего пациента. Данное право предоставляется близким родственникам умершего в случае осуществления предварительного расследования или рассмотрения судебного дела [20], а также в случае оказания некачественной медицинской помощи [21], проведения скрининга на наследственные заболевания [22], получения страховой премии [23].

Конституция РФ определила в качестве приоритетного направления содействие научному развитию, однако результаты эволюции науки не должны оказывать негативного влияния на конституционные права граждан.

Таким образом, Конституционный Суд РФ в результате правоприменительной практики формирует основные направления правового регулирования новых, не изученных ранее вопросов либо способствует внесению изменений в действующее законодательство. Вместе с тем приведенные примеры свидетельствуют об отсутствии системного механизма правового регулирования и апробации биомедицинских исследований в сфере трансплантологии. Отсутствие норм, устанавливающих жесткий запрет нарушений конституционных прав граждан в сфере трансплантационной деятельности, становится причиной бесконтрольного использования биологического материала доноров в коммерческих интересах, возрастания уровня преступной халатности врачей и медицинских организаций, нарушений конституционных прав субъектов трансплантологии.

Резюмируя проведенное исследование отметим следующее:

- в целях защиты конституционных прав человека в сфере здравоохранения расширить полномочия судебного органа конституционного контроля, касающиеся права законодательной инициативы, не ограничиваясь только вопросами его ведения;
- использование рекомендаций судебного органа конституционного контроля способствует глобальному пересмотру действующего законодательства и установлению правовой регламентации проведения биомедицинских исследований на конституционном уровне;
- необходимо разработать единый действенный механизм конституционной регламентации и право реализации, направленный на предотвращение нарушений конституционных прав граждан в сфере здравоохранения, с учетом рекомендаций Конституционного Суда РФ.

Список литературы:

1. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://www.krsf.ru/ru/News/Speech/Pages> (дата обращения: 19.09.2022).
2. Конституция Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».
3. Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/ru/pages/monitoring-pravoprimeneniya-reshenij-konstitucionnogo-suda-rossijskoj-federacii/> (дата обращения: 19.09.2022).
4. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Зубкова Владимира Николаевича на нарушение его конституционных прав частями 2, 3 и 4 статьи 13 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан

в Российской Федерации) : определение КС РФ от 9 июня 2015 г. № 1275-О // СПС «КонсультантПлюс».

5. По жалобе гражданина Украины Х. на нарушение его конституционных прав пунктом 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», пунктом 13 статьи 7 и пунктом 13 статьи 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» : определение КС РФ от 12 мая 2006 г. № 155-О // СПС «КонсультантПлюс».

6. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Жильцова Бориса Григорьевича на нарушение его конституционных прав частями 1 и 2 статьи 21 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», а также пунктом 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» : определение КС РФ от 25 октября 2016 г. № 2298-О // СПС «КонсультантПлюс».

7. По жалобе гражданина Радзиевского Бориса Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями Федерального закона «О лекарственных средствах» : определение КС РФ от 3 июля 2008 г. № 676-О-П // СПС «КонсультантПлюс».

8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Ч.П. и Ч.Ю. на нарушение их конституционных прав положениями пункта 4 статьи 51 Семейного кодекса Российской Федерации и пункта 5 статьи 16 Федерального закона «Об актах гражданского состояния» : определение КС РФ от 15 мая 2012 г. № 880-О // СПС «КонсультантПлюс».

9. Блохин, П.Д. Пять тезисов о роли практики Конституционного Суда Российской Федерации в системе правового регулирования здравоохранения / П.Д. Блохин // Медицинское право. – 2020. – № 1. – С. 10.

10. Момотов, В.В. Биоэтика в контексте законодательства и правоприменения (суррогатное материнство) / В.В. Момотов // Lex russica. – 2019. – № 1. – С. 7.

11. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Бирюковой Татьяны Михайловны, Саблиной Елены Владимировны и Саблиной Нэлли Степановны на нарушение их конституционных прав статьей 8 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2016 г. № 224-О // СПС «КонсультантПлюс».

12. Рудый, Н.К. Историко-правовой аспект конституционного права на жизнь и правовой статус эмбриона человека / Н.К. Рудый, С.И. Михайличенко, М.З. Аушев // История государства и права. – 2010. – № 11. – С. 9–11.

13. Постановление ЕСПЧ от 13 мая 2014 г. по делу «Google Spain SL., Google Inc. против Agencia Espanola de Proteccion de Datos (AEPD) и Марио Костеха Гонсалеса» § 97 // СПС «КонсультантПлюс».

14. Постановление ЕСПЧ от 16 июня 2015 г. по делу «Компания “Делфи АС” (Delfi AS) против Эстонии» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина К. на нарушение его конституционных прав п. 1 ст. 3 и ч. 1 ст. 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» : определение КС РФ от 26 ноября 2018 г. № 3087-О. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 03.03.2022).

16. Информационный ресурс : URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-09062015-n-1275-o-ob/> (дата обращения: 19.09.2022).

17. Салагай, О.О. Трансплантация органов и тканей человека в международно-правовом и сравнительно-правовом аспектах / О.О. Салагай // Российская юстиция. – 2010. – № 7. – С. 58–65.

18. Коммуникация по делу «Саблина и другие против Российской Федерации» (Sablina and Others v. Russia) от 21 сентября 2016 года, жалоба № 4460/16 // СПС «КонсультантПлюс».

19. Информационный ресурс : URL: http://www.who.int/transplantation/Guiding_PrinciplesTransplantation (дата обращения: 19.09.2022).

20. Блохин, П.Д. Врачебная тайна при жизни и после смерти (комментарий на полях Определения Конституционного Суда РФ) / П.Д. Блохин // Медицинское право. – 2018. – № 5. – С. 33–43.

21. Постановление Президиума Алтайского краевого суда от 16 июля 2019 г. по делу № 44Г-13/2019 // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <https://sudact.ru/regular/doc/1Wf2zOpOvtYK/>

22. Решение Московского районного суда г. Санкт-Петербурга от 29 сентября 2016 г. по делу № 2-8046/16. – URL: https://msk--spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения: 19.09.2022).

23. Решение Ленинского районного суда г. Перми от 22 декабря 2016 г. по делу № 2-6722/2016. – URL: https://lenin--perm.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo (дата обращения: 19.09.2022).

М.Н. Долгополов,
юрисконсульт ООО «Сэлвим»
(г. Москва), прикрепленный
к сектору гражданского
и предпринимательского права
Института государства и права РАН

M.N. Dolgoplov,
Counsel LLC "Salvim" (Moscow),
Aspirant in the Sector of Civil and
Business Law of the Institute of State
and Law of the RAS
mike.dolgoplov@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-207-218

УБЫТКИ ОТ НЕДОБРОСОВЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ ПЕРЕГОВОРОВ (ПРЕДДОГОВОРНЫЕ УБЫТКИ)

Аннотация: в статье анализируется одно из условий наступления ответственности за недобросовестное ведение переговоров, а именно убытки от недобросовестного преддоговорного поведения. Для ответственности за недобросовестное поведение в процессе переговоров в Гражданском кодексе РФ установлено специальное понятие для убытков, образующихся на преддоговорной стадии. Убытки, регламентированные общей нормой, соотношены с преддоговорными убытками. Сравнению подверглись упущенная выгода и реальный ущерб. В результате анализа с учетом правовых позиций Верховного Суда РФ показано, что упущенная выгода имеет различное правовое содержание. Преддоговорная упущенная выгода по-разному воспринимается в Гражданском кодексе РФ и в практике Верховного Суда РФ. Судебная инстанция по сравнению с законом существенно расширила содержание понятия упущенной выгоды в преддоговорных отношениях. Реальный ущерб в преддоговорной ответственности не тождествен общему термину реального ущерба, для которого установлен специальный подход к определению. Преддоговорные убытки являются самостоятельным понятием с отдельным правовым содержанием, что выделяет преддоговорную ответственность в традиционной системе гражданско-правовой ответственности.

Ключевые слова: преддоговорная ответственность, убытки, упущенная выгода, реальный ущерб, переговоры, анализ практики, недобросовестное поведение.

DAMAGES DUE TO UNFAIR NEGOTIATIONS (PRE-CONTRACTUAL DAMAGES)

Abstract: the article analyzes one of the conditions for liability for unfair negotiations, namely damages due to unfair pre-contractual behavior. For liability for unfair behavior during negotiations, the Civil Code of the Russian Federation establishes a special concept for damages formed at the pre-contractual stage. Damages regulated by the general rule are correlated with pre-contractual damages. The lost profit and real damage were compared. As a result of the analysis, taking into account the legal positions of the Supreme Court of the Russian Federation, it is shown that the lost profit has different legal content. Pre-contractual lost profits are perceived differently in the Civil Code of the Russian Federation and in the practice of the Supreme Court of the Russian Federation. The court has significantly expanded the concept of lost profits in pre-contractual relations in comparison with the law. Real damage in pre-contractual liability is not identical to the general concept of real damage, for which a special approach to definition has been established. Pre-contractual damages

are an independent concept with special legal content, which distinguishes pre-contractual liability in the traditional system of civil liability.

Keywords: *pre-contractual liability, damages, lost profits, real damage, negotiations, analysis of practice, unfair behavior.*

В классической российской цивилистической литературе наличие вреда или убытков является одним из условий гражданско-правовой ответственности [1, с. 329]. Чтобы неправомерное действие (бездействие) повлекло негативные правовые последствия для причинителя убытков, требуется доказать их размер и причинно-следственную связь между убытками и противоправным поведением. Подобная система присуща не только ответственности за недобросовестное ведение переговоров, т.к. эта ответственность была внесена в гражданское законодательство реформой Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) 2015 г., но и институту возмещения убытков в частном праве в целом.

В современной науке частного права предприняты серьезные шаги в сторону принципа полного возмещения убытков. Требование о возмещении убытков все чаще воспринимается в практике не как мера ответственности, а как мера, призванная восстановить правовое и имущественное положение потерпевшей стороны, цель которой не наказать ответственное лицо, а компенсировать потерпевшему имущественные потери. Верховный Суд РФ в Обзоре практики № 4 за 2021 г. недвусмысленно обозначил правовую позицию: «... применение такой меры гражданско-правовой ответственности, как возмещение убытков, допустимо при любом умалении имущественной сферы участника оборота...» [2].

В научных работах редко специально останавливаются на исследовании вопроса о проблемах преддоговорных убытков. Как правило, авторы проводят описание подходов к преддоговорным убыткам в странах Европы и Америки и их сравнение с российской правовой системой. По справедливому замечанию И.О. Хлестовой, «в российской науке до сих пор не сложилось единого мнения относительно правовой природы преддоговорной ответственности и порядка возмещения преддоговорных убытков» [3]. О необходимости взыскивать преддоговорные убытки от недобросовестного поведения писал в 2009 г. профессор О.Н. Садиков [4]. Д.Е. Богданов исследовал вопрос взыскания преддоговорных убытков и их размера через призму справедливости. Он обратил внимание на немаловажный аспект – учет вины потерпевшего и его влияние на размер ответственности – и предложил опираться в этом вопросе на положения договорного

права [5]. А.В. Демкина, изучившая опыт нескольких европейских государств, полагает, что, поскольку преддоговорные отношения выступают в качестве организационных отношений, постановка потерпевшего в положение до начала переговоров обоснована и соответствует принципу справедливости [6].

Интересным для науки и практики представляется сравнение понятия убытков (ст. 15 ГК РФ) с понятием убытков, возникающих в результате недобросовестного ведения переговоров о заключении договоров (п. 3 ст. 434.1 ГК РФ). Образование убытков от недобросовестного преддоговорного поведения нельзя считать согласованным научным сообществом или практикой применения нормативного материала. Как определяет Гражданский кодекс РФ в абз. 2 п. 3 ст. 434.1, убытками, подлежащими возмещению недобросовестной стороной, признаются расходы, понесенные другой стороной в связи с ведением переговоров о заключении договора, а также в связи с утратой возможности заключить договор с третьим лицом [7]. Верховным Судом РФ создана специальная правовая позиция: «в результате возмещения убытков, причиненных недобросовестным поведением при проведении переговоров, потерпевший должен быть поставлен в положение, в котором он находился бы, если бы не вступал в переговоры с недобросовестным контрагентом» [8, абз. 2 п. 20].

В теории частного права существует две концепции возмещения убытков: отрицательного (негативного) интереса положительного (позитивного) интереса. При возмещении отрицательного интереса происходит восстановление положения потерпевшего субъекта частного права до исходного состояния. При возмещении положительного интереса потерпевший субъект частного права ставится в положение, как если бы договор был исполнен надлежащим образом. Возмещение отрицательного интереса свойственно деликтному праву, позитивного интереса – договорному праву. Во Франции преддоговорная ответственность воспринимается как часть деликтного права, в Германии преддоговорная ответственность возникла из права договорного. Связано это в первую очередь с тем, что во Франции существует конструкция генерального деликта, которая выступает универсальной формой для возмещения всяких убытков. Германия не имела в начале XX в. конструкцию генерального деликта, ученые и суды смогли найти основания для применения института преддоговорной ответственности, опираясь на общие положения о договорной ответственности. Тем не менее, по общему правилу, в Германии при ответственности за недобросовестное ведение переговоров возмещается отрицательный интерес, что предусмотрено параграфом 249 Германского гражданского

уложения [9, р. 12]. По справедливому утверждению Д.Е. Богданова, проанализировавшего европейское частное право, «преддоговорная ответственность, основанная на принципах как деликтной, так и договорной ответственности, способна балансировать между данными концепциями ответственности» [5].

Под воздействием правовых позиций Верховного Суда РФ в российской системе частного права признано, что в результате ответственности за недобросовестное ведение переговоров о заключении договора возмещается отрицательный интерес. Это положение вполне соотносится с практикой преддоговорной ответственности, принятой в большинстве стран континентальной Европы. Как отмечает Н. Козн, когда речь идет о нарушении обязанности добросовестного ведения переговоров, доступным средством защиты является постановка лица, чье право нарушено, в положение как будто договор вовсе не создавался, или переговоры не начинались [10, с. 48]. Анализ зарубежной юридической литературы и практики, в которой специально исследуются вопросы и проблемы преддоговорной ответственности на конкретных примерах в странах Европы, показывает, что восстановление потерпевшей от недобросовестных переговоров стороны в положение, как если переговоры вовсе не начинались, выступает основным последствием применения к правонарушителю положений о преддоговорной ответственности [11]. Аналогичное отношение высказывают зарубежные правоведы и к упущенным возможностям, но только при условии, что такие убытки будут надлежащим образом доказаны [10, с. 48]. Так, во Франции до определенного момента признавалось право взыскания упущенных возможностей, которое было пересмотрено в науке и практике в связи с тем, что отказ от переговоров – это во многом право стороны переговоров, а взыскание упущенных возможностей от других договоров выходит за пределы ответственности из переговоров по конкретному договору [11, с. 30].

П.Д. Чистяков, анализируя европейский опыт использования конструкции преддоговорной ответственности, относительно размера возмещения преддоговорных убытков указывает, что необязательно должно быть восстановлено положение потерпевшего до начала ведения переговоров, размер ответственности зависит от состава преддоговорного нарушения [12].

Создается некоторая видимость соответствия подходов в российском частном праве подходам в иностранных правовых системах. Однако необходимо обратить внимание на существенное обстоятельство в национальном регулировании. Правовая позиция Верховного

Суда РФ существенно расширяет положения п. 3 ст. 434.1 ГК РФ. «Расходы в связи с ведением переговоров», как закреплено в ГК РФ, и «постановка в положение до вступления в переговоры» (позиция Верховного Суда РФ) – это неравноценные по правовому смыслу и объему категории, которые соотносятся как частное и общее.

На разницу подходов Гражданского кодекса РФ и Верховного Суда РФ обратил внимание и А.Г. Карапетов: «...согласно данному Постановлению (*Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7. – М.Д.*) могут быть взысканы и иные убытки, цель возмещения которых состоит в том, чтобы поставить пострадавшего в положение, имевшее место до начала переговоров» [13]. Отличие в правовом содержании проявляется не только в том, что «постановка в положение до вступления в переговоры» включает в себя категорию упущенной выгоды, но и в размере упущенной выгоды. В Гражданском кодексе РФ установлено, что упущенная выгода в ответственности за недобросовестное ведение переговоров означает возмещение в связи с утратой возможности заключить договор с третьим лицом.

Для демонстрации проблемы приведем дело, рассмотренное в Арбитражном суде Московской области (№ А41-90214/2016). Оно вызывает интерес не только тем, что является хрестоматийным примером недобросовестного ведения переговоров, но и тем, что при разбирательстве данного спора заявлялось требование о возмещении упущенной выгоды от расторгнутых договоров с третьими лицами в процессе переговоров.

Суд первой инстанции и вышестоящие суды, вплоть до Верховного Суда РФ [14], заняли позицию истца. Фабула дела следующая: ответчик длительное время вел переговоры о заключении договора аренды склада с истцом, который был вынужден расторгнуть несколько действующих договоров аренды с несколькими другими арендаторами. Истец подготовил склад в соответствии с требованиями ответчика, стороны выработали арендный договор и назначили дату его подписания. В оговоренный день ответчик фактически отказался от подписания договора и дальнейшего согласования возможно возникших дополнительных вопросов. Предметом спора выступили убытки в виде упущенной выгоды от расторгнутых договоров аренды складского комплекса. При этом расчет упущенной выгоды производился исходя из арендной ставки арендаторов, с которыми истец заключил соглашения о досрочном расторжении договоров аренды. Получается, что недобросовестные действия ответчика привели к возникновению убытков у истца. Суд первой инстанции обоснованно пришел к заклю-

чению о наличии причинно-следственной связи, изучив в том числе переписку сторон в ходе ведения переговоров [15]. Правильно учтена при разбирательстве дела правовая позиция Верховного Суда РФ, согласно которой сторона переговоров, являющаяся потерпевшей от действий правонарушителя, должна быть поставлена в такое положение, как если бы не вступала в переговоры с недобросовестным контрагентом [8, п. 20].

Из текста судебного акта следует, что расчет преддоговорных убытков произведен по ставкам арендных платежей предыдущих арендаторов. Непосредственно положения п. 3 ст. 434.1 ГК РФ не устанавливают возможность взыскания неполученных доходов от расторгнутых с третьими лицами договоров, т.к. установлено, что должна быть утрачена возможность заключения договора с третьим лицом. Расторгнутые договоры и незаключенные договоры – это совершенно разные правовые категории. Позиция Верховного Суда РФ о постановке потерпевшей стороны в положение до вступления в недобросовестные переговоры существенно расширила специальную норму Гражданского кодекса РФ. Верховный Суд РФ обращает внимание на убытки от утраты возможности заключить договор, но в качестве обоснования размера упущенной выгоды дает отсылку к ст. 15 ГК РФ, к общей норме об убытках, что дает основание сделать вывод о праве требовать вообще всякую упущенную выгоду в связи с участием в недобросовестных переговорах.

Ответственность за недобросовестное ведение переговоров нельзя считать неограниченной, позволяющей взыскивать абсолютно любой преддоговорный расход или убыток, в том числе упущенный. Необходимо принимать во внимание юридический и экономический аспекты, что означает потребность придерживаться смешанного подхода с доминирующей ролью правовой линии в вопросе возмещения убытков от недобросовестных переговоров. При исследовании вопроса о наличии преддоговорного убытка недопустимо упускать из внимания юридическую надобность конкретного преддоговорного расхода. Исключительно экономическая его разумность не может и не должна быть критерием к определению расхода как преддоговорного убытка. При разбирательстве наличия или отсутствия преддоговорного убытка экономическая разумность расходов должна быть поставлена в зависимость от правовой необходимости и обоснованности и специального регулирования преддоговорных отношений сторон.

На экономическую составляющую как основание для правомерного отказа от заключения договора или прерывания переговоров обратил внимание еще в 1912 г. А.С. Гиршбандт: «...мы полагаем,

однако, что в основу теории преддоговорной ответственности должно лечь общее начало справедливости, в силу коего никто не вправе прерывать начатые с договаривающейся стороной переговоры, если к этому не побуждали его соображения экономического свойства» [16, с. 2293]. В современной юридической науке экономические причины отказа от переговоров отстаивает П.Д. Чистяков [12].

Таким образом, преддоговорный убыток – это далеко не каждый, произведенный в ходе ведения переговоров преддоговорный расход, а только тот, который находится во взаимосвязи с правовой и экономической обоснованностью с учетом конкретных обстоятельств в переговорах. Предлагаемый подход необходим, чтобы отграничить преддоговорные расходы от юридических убытков, т.е. те, что несет сторона в ходе обычного осуществления своей коммерческой деятельности, и тех, что направлены, например, на создание экономической привлекательности, не являющихся юридически обоснованными с учетом анализа преддоговорных взаимодействий сторон (чисто экономические убытки). На разницу между экономическими потерями, которые могут быть взысканы в виде убытков, и потерями, которые не характеризуются как подследственные (чисто экономические убытки), одним из первых в российской науке частного права указал Ю.Е. Туктаров [17, с. 139].

О. Уильямсон, используя положения об ограниченной рациональности и оппортунизме, их влиянии на транзакционные издержки, заключает, что необеспеченное обещание, данное одним экономическим субъектом другому, создает ненужные риски, которые можно контролировать при организации экономической деятельности путем рыночных и нерыночных механизмов [18, с. 140]. На проблемы транзакционных издержек при ведении переговоров и заключении договоров обращают внимание и в российских источниках по институциональной экономике [19, с. 85–92; 20, с. 78–79]. Законодательное регулирование порядка ведения переговоров о заключении договора закрепляет санкции, которые дают право потерпевшей от недобросовестного поведения стороне требовать возмещения экономических потерь.

Сближение ответственности за недобросовестное ведение переговоров с экономической наукой связано с тем, что рассмотрение спора, вытекающего из неправомерного поведения в ходе переговоров, невозможно без экономического анализа переговоров и произведенных расходов. Экономическая нецелесообразность преддоговорного расхода должна приводить к его исключению из расчета размера убытков. Признание расхода экономически рациональным переводит

его в категорию подследственного расхода, для чего требуется анализировать уже правовую рациональность (или разумность).

Экономическая целесообразность сделки также имеет конститутивное значение в вопросе права на отказ от заключения договора на финальной стадии или на отказ от продолжения переговоров. Поскольку ответственность за недобросовестное ведение переговоров присуща преимущественно предпринимательским договорам, в коммерческих отношениях, то игнорировать цели ведения предпринимательской деятельности недопустимо. Коммерческие субъекты права ведут свою деятельность с одной целью – извлечение прибыли. Если в процессе преддоговорного обсуждения или уже на стадии подписания договора экономическая привлекательность от сделки пропала ввиду объективных причин, то это не может не оказать влияния на юридическую квалификацию действий потенциального причинителя убытков. Удовлетворение требования заключить договор или возместить расходы от переговоров, если экономическая целесообразность сделки пропала, будет противоречить духу коммерции, принципам предпринимательства и нанесет непоправимый ущерб экономике и праву.

К сожалению, законодательство, практика и доктрина в настоящий момент пока не затрагивают эти немаловажные проблемы. Принятая законодательная конструкция ответственности из переговоров весьма противоречиво толкуется судебными органами в России. Представляется, что пока данный вопрос не получит разрешения, необходимо руководствоваться правилами п. 2 ст. 6 ГК РФ, т.е. использовать разумность, добросовестность и справедливость по аналогии.

Что касается реального ущерба, то последствием наложения на недобросовестного участника переговоров обязанности возместить убытки. Возмещению подлежат не расходы, которые сторона произвела или должна будет произвести для восстановления нарушенного права («классические» убытки), а расходы, произведенные в период ведения преддоговорных переговоров.

При «классическом» реальном ущербе потерпевшему требуется компенсация, которая покрывает негативные последствия от неправомерного поведения. Соответственно, расходы потерпевшего непосредственно связаны с противоправными действиями (бездействием). При нормальном течении оборота субъекту права не потребуется ничего восстанавливать. Но в случае с переговорным процессом и возможной ответственностью стороны переговоров нередко фактически обязаны производить расходы. Это траты, которые участники переговоров осуществляют, не имея представления о нарушенном праве, они

никак не связаны с восстановлением нарушенного имущественного положения.

Переговорные расходы вызваны необходимостью и направлены на возможность создания нужного для договаривающихся гражданско-правового соглашения. Подобные расходы пострадавшая сторона осуществляет своей волей (добровольно), оценивая экономическую и юридическую разумность, а также добросовестность. Они не являются обязательными, не имеют обязательственной природы. Преддоговорные убытки выступают отдельным понятием с самостоятельным правовым содержанием.

Состав преддоговорных убытков заметно отличается от состава «классических» убытков. Вызвано это тем, что конструкция ответственности за недобросовестное ведение переговоров – это «надстройка» над стандартной гражданско-правовой ответственностью. Преддоговорная ответственность призвана возместить такие расходы потерпевшего, которые до 2015 г. никогда в практике не рассматривались в качестве убытков и относились к числу чисто экономических убытков. Действительность приводит к заключению, что для надлежащего и справедливого расчета преддоговорных убытков недостаточно разработанных в российской науке и практике правовых механизмов. Принятое представление о причинно-следственной связи не способно отразить реальный состав преддоговорных убытков. Непринятие мер к решению обозначенной проблемы влечет ущемление прав и интересов субъектов частного права, которые проявляются в том, что в части требования о возмещении преддоговорных расходов может быть необоснованно отказано. Допустима и обратная ситуация, когда будут удовлетворены требования по расходам, которые не относятся к преддоговорным убыткам. Самостоятельная правовая природа ответственности за недобросовестное ведение переговоров должна быть выражена в отдельном правовом регулировании. Так, в ранее опубликованной работе автором данной статьи предлагалось использовать для квалификации поведения в качестве противоправного механизм анализа динамики переговорного процесса [21, с. 121–125], который прямо связан с расчетом размера преддоговорных убытков. Расходы сторон переговоров должны подчиняться определенным правилам для признания их убытками.

Таким образом, преддоговорные убытки – это экономически и юридически разумные и добросовестные расходы, произведенные участником в период проведения переговоров о заключении договора. Они также включают упущенную выгоду, которая могла быть от возможного договора с третьим лицом и которую участник переговоров

получил бы при обычных условиях гражданского оборота при отсутствии недобросовестного поведения. Экономическая разумность преддоговорных расходов опосредована юридической. Не всякий экономически разумный расход или убыток должен признаваться разумным юридически и подлежать возмещению, что напрямую относится к возмещению упущенной выгоды, поскольку тенденции, выводимые из практики, свидетельствуют о необоснованно широком понимании преддоговорных убытков и упущенной выгоды. К упущенной выгоде надлежит применять значительно более жесткие требования по доказыванию факта наличия и причинно-следственной связи. Упущенная выгода направлена на восстановление прав потерпевшего от правонарушения. Но представляется, что применяться в конструкции преддоговорной ответственности она должна весьма аккуратно, т.к. рискует фактически стать мерой не восстановления, а наказания. До момента выработки «зрелой» теории ответственности за недобросовестное ведение переговоров, до устранения неоднозначностей и противоречий в содержании самого недобросовестного поведения следует общим правилом исключить упущенную выгоду из состава преддоговорных убытков.

Дополнением российского правового поля институтом преддоговорной ответственности достигаются основные задачи экономической составляющей исследуемого вопроса, риск оппортунистического поведения уменьшается и помещается под государственный надзор, что приводит к сокращению количества чисто экономических убытков. Оппортунистическое поведение в период проведения преддоговорных переговоров трансформируется из чисто экономической в категорию правовую, т.е. поведению субъекта частного права может быть дана правовая оценка. Институт преддоговорной ответственности предоставляет возможность участникам переговоров о заключении договоров свести к минимуму риски от оппортунистического поведения и транзакционные издержки. Конструкция преддоговорной ответственности переводит часть чисто экономических убытков в подследственные, т.е. расширяет состав убытков, которые могут быть взысканы.

Список литературы:

1. Грибанов, В.П. Ответственность за нарушение гражданских прав и обязанностей / В.П. Грибанов // Осуществление и защита гражданских прав. – М. : Статут, 2001. – 411 с.
2. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2021) : утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16 февраля 2022 г. // СПС «КонсультантПлюс».

3. Внедоговорные обязательства в международном частном праве : монография / В.Н. Борисов, Н.В. Власова, Т.П. Лазарева и др.; отв. ред. И.О. Хлестова. – М. : НОРМА: ИНФРА-М, 2017. – 160 с. // СПС «КонсультантПлюс».

4. Садилов, О.Н. Убытки в гражданском праве Российской Федерации / О.Н. Садилов. – М. : Статут, 2009. – 221 с. // СПС «КонсультантПлюс».

5. Богданов, Д.Е. Справедливость как основное начало определения размера преддоговорной ответственности / Д.Е. Богданов // Адвокат. – 2014. – № 4 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Демкина, А.В. К вопросу об объеме возмещения при преддоговорной ответственности / А.В. Демкина // Российская юстиция. – 2015. – № 11. – С. 14–17 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 16 декабря 2019 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

8. О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 (в ред. от 7 февраля 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

9. Müller Elouisa Precontractual Liability under the Portuguese, German and French Legal Systems. – URL: https://www.researchgate.net/publication/341945426_Precontractual_Liability_under_the_Portuguese_German_and_French_Legal_Systems (дата обращения: 02.11.2022).

10. Cohen, N. Pre-contractual Duties: Two Freedoms and the Contract to Negotiate / N. Cohen // Good Faith and Fault in Contract Law / edited by J. Beatson and D. Friedmann. – Oxford University Press, 2002.

11. Precontractual Liability in European Private Law / ed. by J. Cartwright and M. Hesselink. – Cambridge University Press, 2008.

12. Чистяков, П.Д. Выход из переговоров как основание преддоговорной ответственности в российском и зарубежном праве / П.Д. Чистяков // Актуальные проблемы российского права. – 2021. – № 11. – С. 83–98 // СПС «КонсультантПлюс».

13. Договорное и обязательственное право (общая часть) : постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации [Электронное издание. Редакция 1.0] / В.В. Байбак, Р.С. Бевзенко, О.А. Беляева и др.; отв. ред. А.Г. Карапетов. – М. : М-Логос, 2017. – 1120 с. // СПС «КонсультантПлюс».

14. Определение Верховного Суда РФ от 22 мая 2018 г. № 305-ЭС18-1723 по делу № А41-90214/2016 // СПС «КонсультантПлюс».

15. Решение Арбитражного суда Московской области от 4 апреля 2017 г. по делу № А41-90214/2016. – URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/5f2fefe4-8078-4cfa-b7af-fe5c96c6ee5d/e08468b0-67b5-4d85-ad17-d648db68c604/A41-90214-2016_20170919_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 16.08.2022).

16. Гиришбандт, А.С. Проблемы преддоговорной ответственности в современной цивилистике / А.С. Гиришбандт // Право. – 1912. – № 43.

17. Туктаров, Ю.Е. Чисто экономические убытки // Убытки и практика из возмещения: сборник статей / Ю.Е. Туктаров / отв. ред. М.А. Рожкова. – М. : Статут, 2006.

18. Уильямсон, О. Логика экономической организации / О. Уильямсон // Природа фирмы. – М. : Дело, 2001.

19. Одинцова, М.И. Институциональная экономика / М.И. Одинцова. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008.

20. Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: учебник / под ред. А.А. Аузана. – М. : Инфра-М, 2007.

21. Долгополов, М.Н. Анализ уровня вовлеченности сторон в переговоры – необходимое условие применения ответственности за недобросовестное ведение переговоров / М.Н. Долгополов // Современная наука: актуальные проблемы науки и практики. Серия: Экономика и Право. – 2021. – № 5. – С. 121–125.

И. О. Лошкарев,
*аспирант кафедры конституционного
права и конституционного
судопроизводства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов*

I. O. Loshkarev,
*Postgraduate student
of the Constitutional Law
and Proceedings Department
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia
loshkarev.1994@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-219-225

ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ОХРАНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: статья посвящена исследованию правового положения органов Федеральной службы охраны РФ. Целью выступает проведение комплексного анализа правовых норм, в которых закреплены положения, определяющие правовой статус данных государственных органов. В процессе исследования проанализирована история возникновения и становления Федеральной службы охраны РФ, обозначен правовой статус, которым обладает данный орган. Полученные выводы возможно использовать как основу для проведения дальнейших исследований, затрагивающих сферу правового статуса Федеральной службы охраны РФ либо иных государственных органов, осуществляющих схожие функции. Научная новизна исследования состоит в том, что автором посредством использования специальных источников комплексно проанализированы нормативные правовые акты, содержащие положения о Федеральной службе охраны РФ, история становления и развития данного государственного органа, его функции и задачи, что позволило наиболее полно и четко определить правовой статус органов Федеральной службы охраны РФ.

Ключевые слова: КГБ СССР, правовой статус, Президент РФ, охраняемый объект, охрана государства, система органов охраны государства, Федеральная служба охраны РФ.

THE LEGAL STATUS OF THE SERVICES OF THE FEDERAL GUARD SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract: the article reviews the legal status of the services of the Federal Guard Service of the Russian Federation. The purpose of this article is to conduct a comprehensive analysis of regulations that determine the legal status of these state agencies. In the course of the study, the history of the emergence and formation of the Federal Guard Service of the Russian Federation was analyzed, the legal status of this agency was determined. The conclusions of this study can be used as a basis for further research relating to the scope of the legal status of the Federal Guard Service of the Russian Federation, or other state agencies performing similar functions. The scientific novelty of the study lies in the fact that the author, by accessing specialized sources, has comprehensively investigated and analyzed the laws and regulations containing the provisions on the Federal Guard Service of the Russian Federation, the history of the formation and development of this state agency, its functions and tasks, which made it possible to most fully and clearly define the legal status of the services of the Federal Guard Service of the Russian Federation.

Keywords: USSR KGB, legal status, President of Russia, guarded property, state protection, state protection services system, Federal Guard Service of the Russian Federation.

В процессе исторического развития Российского государства до того времени, когда была создана Федеральная служба охраны РФ, существовал иной государственный орган, выполнявший аналогичные функции, – Девятое управление КГБ СССР. В 1990 г. оно было преобразовано в Службу охраны КГБ СССР. В 1991 г. из ведения КГБ данная Служба была выведена, получив наименование Управления охраны, подведомственного аппарату Президента СССР [1, с. 97].

Позже Президентом РСФСР была создана собственная служба безопасности, начальником которой был назначен А.В. Коржаков. Перед ним стояла непростая задача – в семидневный период создать новую структуру и штаты службы.

В конце 1991 г. Управление охраны прекратило свою деятельность, а на его основе был сформирован иной орган государственной охраны, получивший наименование Главного управления охраны РСФСР.

В 1996 г. Указом Президента РФ было закреплено новое название Главного управления охраны – Федеральная служба охраны РФ (далее – ФСО России). Ее руководителем стал Ю.В. Крапивин.

В том же году, согласно Указу Президента РФ № 1013, в структуру ФСО России была включена Служба безопасности Президента РФ [2]. Вскоре после этого было утверждено Положение о Федеральной службе охраны РФ, которое закрепило основные нормы, регламентирующие работу данного органа.

Ввиду изменившейся ситуации в сфере государственно-правового развития в 2004 г. было принято новое Положение о ФСО России. В данном случае необходимо обозначить обстоятельства, повлекшие изменения в правовом статусе исследуемой службы. Важно определить, что на тот момент под руководством Президента РФ было осуществлено разделение государственных органов исполнительной власти на три специальных категории.

К первой были отнесены федеральные министерства – государственные органы, выполняющие функции исполнительной власти. Ко второй – федеральные службы – органы исполнительной власти, уполномоченные осуществлять государственный контроль, а также надзор в области государственной обороны и безопасности [3, с. 174]. К третьей категории были отнесены федеральные агентства. Федеральное агентство – это орган исполнительной власти, уполномоченный управлять государственным имуществом в пределах собственной компетенции [4, с. 138].

Обозначенные новшества, введенные в систему органов исполнительной власти, получили закрепление и продолжение в Положении о ФСО России. Согласно данному Положению, в состав органов ФСО России была включена Спецсвязь России, ставшая структурным подразделением данной службы.

В 2017 г. органам ФСО России добавили полномочий, а именно право на изъятие земельных участков в случаях государственной необходимости. При этом объект изъятия может быть абсолютно любым. Кроме того, ФСО России стала полномочна ограничивать движение на автомобильных трассах, использовать в своей деятельности такие объекты, как аэропорты, морские порты, речные порты [5, с. 114].

Наряду с этим ФСО России вправе защищать конфиденциальные данные государственных служащих, находящиеся под государственной охраной. Ввиду этого, чтобы получить подобные данные, необходимо наличие специального доступа, который предоставляется либо государственным управленцем, либо сотрудниками ФСО России.

Расширение полномочий органов данной службы объясняется осложнениями во внешнеполитической обстановке, складывающейся на международном уровне весьма неблагоприятно. Дополнительные полномочия органов ФСО России наиболее полно отвечают требованиям безопасности Российского государства.

Основной функцией ФСО России является государственная охрана. Государственной охраной называется обеспечение власти государства в области организации абсолютной безопасности должностных лиц, в том числе Президента РФ, либо объектов, которые находятся под защитой государства и обладают значимостью для страны [6, с. 80]. Государственная охрана осуществляется посредством применения правовых мер, охранных мер, мер изменения в режиме, организационных мер и иных реализуемых данными органами.

При осуществлении охранной деятельности органы ФСО России руководствуются нормами и положениями, закрепленными в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, иных нормативных правовых актах, а также международных договорах и соглашениях [7, с. 832].

Наряду с этим возможно выделить основные принципы, которыми руководствуются органы ФСО России, осуществляющие государственную охрану: принцип законности действий, принцип соблюдения прав и свобод населения государства, принцип непосредственного и центрального руководства, принцип непрерывной деятельности, принцип подконтрольности.

Исходя из данных положений, представляется возможным сформулировать общее определение службы, осуществляющей государственную охрану. Федеральная служба охраны РФ – это государственный орган, входящий в систему исполнительной ветви власти на правах государственного комитета Российской Федерации, осуществляющий определенную политику государства, нормативно-правовое регулирование, обеспечивающий в пределах собственных полномочий безопасность лиц, подлежащих государственной охране [8, с. 327].

ФСО России подотчетна Президенту РФ. Именно глава государства утверждает Положение о Федеральной службе охраны РФ, ее структуру и полномочия [9]. Стоит отметить, что ФСО России также подотчетна Правительству РФ, но лишь в части взаимодействия данной службы с иными органами исполнительной власти.

Для наиболее полного раскрытия правового статуса органов ФСО России необходимо выделить основные функции данной службы:

- своевременное прогнозирование и обнаружение потенциальных угроз объектам государственной безопасности, а также реализация полного комплекса мер по предотвращению угрозы;
- постоянное обеспечение охраны всех охраняемых объектов [10, с. 152];
- организация бесперебойной и эффективной работы спецсвязи;
- обеспечение безопасности на объектах государственной охраны и автомобильных трассах путем предотвращения преступлений, а также их обнаружения и дальнейшего пресечения [11, с. 335];
- организация и обеспечение работоспособности всех федеральных информационных систем, напрямую используемых и принадлежащих органам государственной власти;
- обеспечение защиты персональных данных государственных служащих, находящихся под охраной государства, а также их родственников.

На основании установленных функций представляется возможным выделить следующие особенности, присущие правовому статусу органов ФСО России: нестандартное правовое регулирование, наличие особого правового статуса, беспрецедентный объем полномочий [12, с. 28].

Исходя из смысла правовых норм, закрепленных в Положении о Федеральной службе охраны РФ, можно отметить, что данная служба является главенствующим государственным органом в иерархии органов исполнительной власти, обеспечивающих государственную охрану.

Вместе с тем Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» закрепляет в себе положения, касающиеся деятельности Федеральной службы охраны РФ. Из их содержания следует, что в правовой статус органов ФСО России входят полномочия, позволяющие должностным лицам службы в случаях крайней необходимости ограничивать конституционные права и свободы населения страны. Подобная деятельность не является противоправной и осуществляется в «рабочем» режиме – дополнительное правовое регулирование не используется [13]. Как правило, органы ФСО России вправе ограничивать такие конституционные права граждан, как неприкосновенность личности, свобода перемещения, неприкосновенность жилища и пр. [14]

В целом полномочия ФСО России носят исключительный характер. Тем не менее информация об организационных приемах, тактиках и методах, используемых органами ФСО России, не предается широкой общественной огласке, т.к. это напрямую связано с вопросами обеспечения безопасности государства и общества.

Несмотря на то что полномочия по руководству органами Федеральной службы охраны РФ возложены на Президента РФ, во главе данной службы находится директор. Назначение его на должность, а также освобождение от нее осуществляется Президентом РФ.

Необходимо обозначить основные обязанности, содержащиеся в правовом статусе органов ФСО России:

- осуществление индивидуальной, персональной охраны особой категории лиц, находящихся под государственной охраной;
- обеспечение их транспортной безопасности;
- обеспечение безопасного питания лиц, находящихся под охраной государства;
- выявление противоправных мер, их предупреждение и пресечение в отношении указанных лиц;
- обеспечение главы государства связью специального характера, в частности с зарубежными государствами;
- осуществление мероприятий оперативно-разыскного характера.

При осуществлении подобных мероприятий либо проезда лиц, находящихся под государственной охраной, органы ФСО России вправе организовывать проверку документов, удостоверяющих личность, досмотр или осмотр вещей определенных лиц, проверять документацию на транспортные средства, а также содержание грузов, перевозимых ими [15, с. 143].

Кроме того, органы ФСО России могут осуществлять задержание либо доставку в органы обеспечения безопасности населения

лиц, подозреваемых в совершении определенных противоправных действий на объектах, подлежащих государственной охране, либо на территориях, по которым осуществляется передвижение охраняемых лиц.

В настоящее время в Российской Федерации сформирована централизованная и единая структура, обеспечивающая эффективное и комплексное осуществление мер государственной охраны. Данная структура получила наименование Федеральной службы охраны РФ. Она обладает особым правовым статусом, широким объемом прав и полномочий, а также правовым регулированием, основанным на компромиссе между обеспечением государственной охраны и нарушением конституционных прав и свобод граждан.

В повседневной деятельности данная служба тесно взаимодействует с различными государственными органами, обеспечивающими безопасность страны и общества. Ввиду этого при обеспечении безопасности охраняемых лиц на публичных мероприятиях, при их передвижении в транспортных средствах по дорогам общего пользования органами ФСО России осуществляется взаимодействие с подразделениями контрразведки, разведки, Министерства обороны РФ или органов внутренних дел.

Осуществление надежной и эффективной государственной охраны является важнейшим условием для функционирования сильной государственной власти. Все это создает предпосылки для обеспечения государственного суверенитета, безопасности страны, общества, их прогрессивного развития.

Список литературы:

1. Боричев, К.В. О роли органов государственной охраны в противодействии терроризму / К.В. Боричев, М.Ю. Павлик // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 1 (89). – С. 94–103.
2. О мерах по совершенствованию деятельности федеральных органов государственной охраны : указ Президента РФ от 2 июля 1996 г. № 1013 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 28, ст. 3361.
3. Надарин, Э.С. Административно-правовые режимы, устанавливаемые в сфере защиты и охраны государственной границы / Э.С. Надарин // Транспортное дело России. – 2014. – № 4. – С. 173–176.
4. Ёркина, Т.Н. Федеральная служба войск национальной гвардии России. Вопросы участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности / Т.Н. Ёркина // Закон и право. – 2019. – № 7. – С. 137–140.
5. Джандаров, М. Федеральная служба охраны РФ: задачи, состав и основные направления деятельности / М. Джандаров // Проблемы совершен-

ствования законодательства : сб. науч. ст. студ. юрид. ф-та СКИ(ф) ВГУЮ (РПА Минюста России). – Махачкала : АЛЕФ, 2019. – С. 112–114.

6. Квасов, В.Б. Проблемы правового регулирования государственной охраны объектов / В.Б. Квасов, О.В. Шкеля // Общество и право. – 2018. – № 1 (63). – С. 80–86.

7. Бузаканов, В.Б. Органы внешней разведки России и Федеральная служба охраны России в качестве органов дознания в уголовном процессе / В.Б. Бузаканов // Молодежь – Барнаулу : матер. XXII городской науч.-практ. конф. молодых ученых. – Барнаул : Алтайский гос. ун-т, 2021.

8. Энциклопедия Федеральной службы охраны Российской Федерации / под общ. ред. Е.А. Мурова. – М. : Кучково поле, 2012. – 480 с.

9. Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации : указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 (в ред. от 12 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 32, ст. 3314; 2021. – № 16, ч. 1, ст. 2747.

10. Квасов, В.Б. Присоединение ведомственной охраны к ФГУП «Охрана» Росгвардии: стратегия, план, перспективы / В.Б. Квасов // Пробелы в российском законодательстве. – 2018. – № 1. – С. 151–154.

11. Челпанова, М.М. Особенности реализации статуса Федеральной службы охраны Российской Федерации в Крымском федеральном округе / М.М. Челпанова // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе : матер. Всерос. науч.-практ. конф. – Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2016. – С. 334–337.

12. Трифонова, Т.А. Юридические проблемы охранной деятельности (на примере Федеральной службы охраны) / Т.А. Трифонова // Пролог: журнал о праве. – 2017. – № 4 (16). – С. 27–31.

13. О государственной охране : федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ (в ред. от 30 апреля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 22, ст. 2594; 2021. – № 18, ст. 3060.

14. 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).

15. Чистяков, Н.О. Федеральная служба охраны РФ и служба внешней разведки РФ как органы дознания в уголовном судопроизводстве / Н.О. Чистяков // Вестник науки. – 2018. – № 9 (9). – С. 142–145.

Б. А. Медведев,
аспирант кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

B.A. Medvedev,
Postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
bagm331@icloud.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-226-235

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена недостаточно четко сформулированными в законодательстве правилами оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, неполным охватом этими правилами субъектов государственного управления, что делает важным выявление правовых принципов такой оценки, и прежде всего определение их понятия. Цель статьи состоит в изложении общетеоретических подходов к понятию принципов административного права, принципов его отдельных институтов и на этой основе формулировании понятия правовых принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. Поставленная цель была достигнута с помощью общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический, системно-структурный метод) и формально-юридического метода. Анализируя действующие нормативные правовые акты и содержание юридической литературы, автор пришел к выводу о том, что правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются принципами формирующегося института административного права, нормы которого должны выражать и конкретизировать содержание более общего принципа – эффективности государственного управления, который современная административно-правовая наука рассматривает как принцип административного права. При этом правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти автор рассматривает как закрепленные в правовых нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, на которых построена деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по проверке соответствия результатов деятельности находящихся на нижестоящем уровне государственного управления органов исполнительной власти намеченным показателям и целям, показывающим желаемое состояние находящейся в их ведении сферы или отрасли государственного управления.

Ключевые слова: правовые принципы, оценка эффективности, органы исполнительной власти, государственное управление, административное право.

ON THE QUESTION OF THE CONCEPT OF LEGAL PRINCIPLES FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF EXECUTIVE AUTHORITIES

Abstract: the relevance of the article is due to the insufficiently clearly formulated rules in the legislation for evaluating the effectiveness of executive authorities, incomplete coverage

of subjects of public administration by these rules, which makes it important to identify the legal principles of such an assessment and, above all, to define their concept. The purpose of the article is to present general theoretical approaches to the concept of the principles of administrative law, the principles of its individual institutions and, on this basis, to formulate the concept of legal principles for evaluating the effectiveness of executive authorities. The goal was achieved with the help of general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical, system-structural method) and the formal legal method. Analyzing the current normative legal acts and the content of the legal literature, the author came to the conclusion that the legal principles of evaluating the effectiveness of the executive authorities are the principles of the emerging institute of administrative law, the norms of which should express and concretize the content of a more general principle – the effectiveness of public administration, which modern administrative and legal science considers as the principle of administrative law. At the same time, the author considers the legal principles of evaluating the effectiveness of the activities of executive authorities as fundamental ideas fixed in legal norms or arising from their content, on which the activities of authorized subjects of public administration are based to verify the compliance of the results of the activities of executive authorities located at the lower level of public administration with the planned indicators and goals showing the desired state of the sphere under their jurisdiction or branches of public administration.

Keywords: legal principles, efficiency assessment, executive authorities, public administration, administrative law.

Принцип (от лат. *principium* – начало) рассматривается как основное, исходное положение какого-либо учения, теории [1, с. 595] либо как основное правило, руководящее положение, установка для какой-либо деятельности [2, с. 984]. С точки зрения философского понимания принцип есть не что иное, как основная особенность в устройстве чего-либо [3, с. 32]. Поскольку оценка эффективности функционирования органов исполнительной власти представляет собой деятельность уполномоченных субъектов, направленную на проверку соответствия достигнутых результатов запланированным, принципы такой оценки необходимо рассматривать в деятельностном ракурсе, а именно в виде основополагающих положений, исходных начал соответствующей деятельности.

В рамках юридического исследования важно определить правовые принципы осуществления той или иной деятельности. В то же время применительно к оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти исследователь имеет дело с затрудняющими их выявление факторами.

Во-первых, результативность функционирования не всей системы органов исполнительной власти подлежит оценке с точки зрения федерального законодательства. Деятельность Президента РФ как субъекта исполнительной власти, под общим руководством которого находится Правительство РФ, не является объектом оценки. Об этом

свидетельствуют положения как Конституции РФ, так и федерального законодательства, в которых отсутствуют соответствующие нормы. В отношении Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти также нормативно не сформулированы четко выраженные инструменты оценивания. Существуют механизмы, позволяющие лишь косвенно оценивать эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти, но не всех, а только тех, компетенция которых непосредственно связана с предметом оценивания, выраженным в законодательных и подзаконных актах. В частности, речь идет об эффективности контрольно-надзорной деятельности тех органов, у которых имеются соответствующие полномочия [4]. Кроме того, эффективность функционирования особых экономических зон [5] и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя [6] показывает уровень организации работы в этом направлении органов исполнительной власти, имеющих к этому отношение, – Правительства РФ и Министерства экономического развития РФ. Соответственно, принципы оценки эффективности их деятельности с точки зрения всеобъемлющего охвата всех направлений их функционирования определить довольно проблематично.

Во-вторых, оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти представляет собой новое направление юридических исследований. Нельзя сказать, что эффективность их функционирования не подвергалась научному анализу, но имеющиеся в данной сфере труды содержат общие представления об эффективности, которые сопровождаются суждениями о ее повышении. Однако административно-правовая теория не располагает масштабными работами, обеспечивающими становление правового инструментария оценивания результативности деятельности органов исполнительной власти. Такой инструментарий разрабатывался всегда в плоскости экономических и математических наук. Между тем текущие тенденции развития государственного управления свидетельствуют о необходимости совершенствования нормативного регулирования оценки эффективности их деятельности. Задача правовой, в первую очередь административно-правовой, теории состоит в том, чтобы разработать базовые начала оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти, на которых должно быть основано соответствующее законодательство. В настоящее время нормативно-правовое регулирование данной деятельности характеризуется фрагментарностью, не позволяющей достаточно четко определить содержание ее принципов.

В-третьих, неурегулированной правовыми нормами остается дефиниция не только оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, но и самой эффективности. Это усложняет формулирование определения понятия принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти, поскольку необходимо выявление содержания понятия эффективности. Законодатель связывает эффективность функционирования данных органов со стратегическим планированием – в рамках реализации принципа соответствия показателей целям, когда предусмотренные актами стратегического планирования показатели должны коррелировать с целями обеспечения безопасности и социально-экономического развития страны [7]. Представляется, что на эффективность деятельности органов исполнительной власти требуется более узкий взгляд, поскольку оцениванию в конечном счете подлежат результаты работы конкретных органов, которые должны сопоставляться с намеченными показателями и целями, причем не в абстрактном формате (обеспечение безопасности и социально-экономического развития), а в выражении, показывающем желаемое состояние находящейся в ведении органа сферы или отрасли государственного управления. Кроме того, важно установление субъекта оценивания. Учитывая предусмотренность в обновленной Конституции РФ единой системы публичной власти, ее подсистемы также характеризуются единством, в том числе и исполнительная власть. В системе данной ветви власти оценивание должно быть построено на основе вертикализации государственного управления. Поэтому оценивание функционирования региональных органов исполнительной власти вряд ли может замыкаться на реализации контрольных полномочий высших региональных органов государственного управления в отношении отраслевых и межотраслевых органов исполнительной власти субъектов РФ. При этом значимы начала объективности оценки, которые могут обеспечить федеральные структуры государственного управления. В любом случае субъект оценивания должен находиться по отношению к органу, эффективность деятельности которого оценивается, на более высоком уровне государственного управления.

Изучение проблемы принципов оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти сопряжено прежде всего с обращением к категории принципов права. Теория государства и права рассматривает их в наиболее общем виде – как основные идеи, выражающие сущность права, направляющие конструкции правотворческой деятельности государства [8, с. 370]. Указанная наука концентрирует свое внимание на общих принципах права, которые

имеют для него наибольшее, фундаментальное значение (принципы законности, справедливости, гуманизма, демократизма, равноправия, презумпции невиновности, независимости правосудия и др.).

В то же время выделяются и отраслевые принципы, характерные для той или иной отрасли права, а также имеющие более узкую направленность принципы отдельных правовых институтов [9, с. 63]. Последние являются основополагающими, руководящими началами, которые направляют правотворческую деятельность по разработке и принятию норм, регулирующих группу однородных правоотношений.

Оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти следует рассматривать как формирующийся институт административного права. Речь идет не только об общеправовых принципах (за исключением отдельных – законности, гласности), поскольку соответствующая совокупность норм направлена на урегулирование правоотношений довольно узкого содержания. В данном ключе уместно говорить не о принципах права, а о правовых принципах. Принципы права характеризуют его как целостный общественный феномен, как систему общеобязательных правил поведения. Что касается правовых принципов, то, согласно одной из версий, их нужно рассматривать как абстрактное требование руководствоваться в своих действиях и оценках правовой ценностью [10, с. 160].

Указанная точка зрения недостаточно конкретна и спорна, особенно когда под правовой ценностью понимается синтетическая ценность, являющаяся результатом согласования интересов различных общностей людей в процессе социального взаимодействия [11, с. 167–168]. Представляется, что правовые принципы выражаются через основополагающие правила поведения, характеризующие исходные начала осуществления какой-либо деятельности, прямо закрепленные или не закрепленные в правовых нормах, но однозначно вытекающие из содержания комплекса правовых норм. Таким образом, для правовых принципов важно оформление через совокупность правовых норм. При этом не обязательно, чтобы такие принципы изначально были сформулированы в юридической науке. Если та или иная социальная деятельность на первичном этапе своего развития не охватывалась нормативно-правовым регулированием, но основывалась на каких-либо принципах – экономических, управленческих или иных, то после ее нормативно-правового оформления данные принципы приобретают правовые очертания и, соответственно, становятся правовыми, будучи прямо закрепленными в правовых нормах или вытекая из их содержания.

Оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти как находящемуся на этапе становления институту административного права присущи правовые принципы, которые одновременно необходимо рассматривать как принципы соответствующего административно-правового института. Последние отчасти производны от принципов административного права, отчасти имеют собственную специфику, обусловленную природой рассматриваемой деятельности.

Что касается принципов административного права, то теория данной науки по этому вопросу не является в достаточной степени разработанной и завершенной [12, с. 152]. Длительное время с учетом генетической взаимосвязи административного права с теорией государственного управления принципы административного права рассматривались в тесной связи именно с процессом государственного управления, что нередко обуславливало смешение принципов административного права и государственного управления. Такое смешение сохранилось и в современной административно-правовой науке [13, с. 167–168]. Тем не менее полностью отождествлять принципы административного права и принципы государственного управления вряд ли уместно. Последние не всегда вытекают из текста правовых норм и могут отражать идеологические требования к содержанию и процессу государственного управления. Например, принцип ответственного государственного управления связывается с ответственностью органов исполнительной власти, которая в настоящее время не имеет проявления в конкретных мерах юридического наказания, а выражается в своего рода коллективном долге органа государственного управления перед обществом, т.е. речь идет о так называемой позитивной ответственности.

В отношении принципов административного права разными авторами предлагаются разные наборы принципов. В частности, А.М. Волков и А.С. Дугенец выделяют принципы: законности; единства; недопустимости противопоставления законности и целесообразности; неотвратимости наказания; взаимосвязи законности и культуры; презумпции невиновности; защиты прав и свобод человека; приоритета прав и свобод человека и гражданина; пропорциональности; недискриминации; прозрачности и открытости администрации [14, с. 23–27]. Приведенный перечень выглядит довольно спорным с учетом того, что отдельные принципы не характеризуют административное право в целом (презумпции невиновности и неотвратимости наказания) либо предельно абстрактны и не вытекают из содержания законодательства (взаимосвязи законности и культуры).

Согласно другой версии, среди принципов административного права выделяются принципы: приоритета личности и ее интересов в жизни общества; разделения властей; законности; гласности; ответственности; федерализма [15, с. 36–38]. Если привести другие примеры выделения принципов административного права, то в соответствующих перечнях можно также увидеть некий их произвольно взятый набор, который у разных авторов имеет как совпадения, так существенные различия.

Применительно к настоящему исследованию принципы административного права и принципы государственного управления вызывают интерес постольку, поскольку представляют собой фундаментальную основу, из которой проистекают базовые начала оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти. В связи с этим важна постановка вопроса о выделении эффективности как одного из основополагающих положений, определяющих содержание и направленность административно-правового регулирования функционирования органов исполнительной власти. Уже давно в отечественных и зарубежных работах по административному праву поднимается вопрос об эффективности как о принципе данной отрасли права. В частности, в том наборе, который предложен С.Д. Князевым [16, с. 42–47], выделен принцип обеспечения эффективного общественного развития, который не может быть реализован без эффективной организации функционирования органов исполнительной власти.

Представитель немецкой теории административного права К.-П. Зоммерманн, рассуждая о его принципах, отмечает важность учета экономических концепций, концепций в области менеджмента в качестве фактора повышения результативности административной деятельности, акцентируя внимание на проблеме эффективности как оптимального средства для достижения целей такой деятельности. То есть эффективность рассматривается им в качестве одного из значимых принципов административного права [17, с. 75].

В то же время в российской реальности принцип эффективного функционирования органов исполнительной власти как принцип административного права в полной мере не сложился из-за отмеченной фрагментарности законодательного регулирования соответствующих правоотношений. В связи с этим целесообразно сформировать в законодательстве базовые положения об эффективности государственного управления. В частности, можно отметить наработки Э.В. Талапиной по содержанию проекта федерального закона об основах государствен-

ного управления, где предлагается выделить принцип эффективности и результативности государственного управления [18, с. 98].

Указанные базовые положения должны содержать дефинитивные конструкции эффективности деятельности органов исполнительной власти, ее принципов, а также сами принципы. В первую очередь это должны быть чисто правовые принципы, свойственные административному праву, – приоритета прав и свобод личности, законности, гласности, единства системы исполнительной власти. Кроме того, высказываемая в научных трудах идея о необходимости учета экономических концепций показывает целесообразность правового оформления тех основополагающих идей об оценке эффективности, которые сложились в экономической литературе. Например, выделяются принципы системного подхода к формированию результата оценки эффективности, научности, обеспечения устойчивого развития, количественной оценки, качественной существенности и полезности результатов, проверяемости результатов деятельности, достаточности, гибкости и единообразия информации о структуре эффективности функционирования, наглядности и понятности информации [19, с. 29–32]. Если нормотворческая работа законодателя будет направлена на всестороннее закрепление в законодательстве соответствующих базовых положений, то можно будет говорить о качественном наполнении института оценки эффективности функционирования органов исполнительной власти.

Таким образом, принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти являются принципами формирующегося института административного права, нормы которого должны выражать и конкретизировать содержание более общего принципа – эффективности государственного управления, который современная административно-правовая наука рассматривает как принцип административного права. Если отталкиваться от содержания базовых понятий, рассмотренных в настоящей статье, то правовые принципы оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти представляют собой закрепленные в правовых нормах или вытекающие из их содержания основополагающие идеи, на которых построена деятельность уполномоченных субъектов государственного управления по проверке соответствия результатов деятельности находящихся на нижестоящем уровне государственного управления органов исполнительной власти намеченным показателям и целям, показывающим желаемое состояние находящейся в их ведении сферы или отрасли государственного управления.

Список литературы:

1. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 4-е изд., доп. – М.: А Темп, 2006. – 944 с.
2. Кузнецов, С.А. Большой толковый словарь русского языка / С.А. Кузнецов. – СПб. : Норинт, 2000. – 1536 с.
3. Малышевский, А.Ф. Философско-терминологический словарь / А.Ф. Малышевский. – Калуга : Гриф, 2004. – 330 с.
4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2022. – № 29, ч. 2, ст. 5220.
5. О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон : постановление Правительства РФ от 7 июля 2016 г. № 643 (в ред. от 24 июня 2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 29, ст. 4820; 2020. – № 27, ст. 4206.
6. Об утверждении Правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны : постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1368 (в ред. от 3 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 51, ч. 3, ст. 7350; 2017. – № 24, ст. 3531.
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. Енгибарян, Р.В. Теория государства и права : учеб. пособие / Р.В. Енгибарян, Ю.К. Краснов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 560 с.
9. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.Б. Исакова. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 656 с.
10. Теория государства и права : учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. М.М. Рассолова, А.И. Клименко. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2021. – 343 с.
11. Клименко, А.И. Правовые ценности и принципы как содержательное основание законодательства современного государства / А.И. Клименко // Юридическая техника. – 2020. – № 14. – С. 167–169.
12. Давыдов, К.В. Принципы административного права: к построению универсальной системы / К.В. Давыдов // Вестник ВГУ. Серия : Право. – 2019. – № 4(39). – С. 144–161.
13. Зюзин, В.А. Трансформация административного права в условиях новых конституционных реалий: принципы, публичное воздействие, предмет / В.А. Зюзин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – № 3-1. – С. 166–175.
14. Волков, А.М. Административное право : учебник / А.М. Волков, А.С. Дугенец. – М. : ФОРУМ : ИНФРА-М, 2017. – 288 с.

15. Административное право : учебник / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРАМ, 2021. – 736 с.

16. Князев, С.Д. Принципы административного права Российской Федерации: отраслевой формат и юридическое значение / С.Д. Князев // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 39–47.

17. Зоммерманн, К.-П. Принципы административного права / К.-П. Зоммерманн // Дайджест публичного права. – 2016. – № 1. – С. 41–86.

18. Талапина, Э.В. О проекте федерального закона об основах государственного управления / Э.В. Талапина // Журнал российского права. – 2016. – № 3. – С. 95–104.

19. Слободняк, И.А. Принципы оценки эффективности деятельности учреждения / И.А. Слободняк // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. – 2014. – № 17. – С. 28–36.

А.Ю. Назинцева,
аспирант кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

A. Yu. Nazintseva,
Postgraduate student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
Nazinsevaalena@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-236-244

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Аннотация: *в настоящее время нормы, устанавливающие административную ответственность в исследуемой сфере, не в полной мере обеспечивают охрану прав и свобод участников образовательной деятельности. Основные проблемы правового регулирования административной ответственности за нарушения законодательства в сфере образования связаны с отсутствием единой главы в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, а также недостаточным количеством составов административных правонарушений, которые в полной мере обеспечивали бы охрану прав и свобод участников образовательной деятельности. Обозначенные в исследовании проблемы не только носят теоретический характер, но и порождают трудности в правоприменительной практике, в том числе в правильности юридической квалификации совершаемых правонарушений.*

Ключевые слова: *сфера образования, административная ответственность, проблемы правового регулирования.*

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR VIOLATIONS OF LEGISLATION IN THE FIELD OF EDUCATION AT THE PRESENT STAGE

Abstract: *currently, the norms establishing administrative responsibility in the field under study do not fully ensure the protection of the rights and freedoms of participants in educational activities. The main problems of legal regulation of administrative responsibility for violations of legislation in the field of education are related to the absence of a single chapter in the Code of Administrative Offences of the Russian Federation, as well as an insufficient number of administrative offences that would fully ensure the protection of the rights and freedoms of participants in educational activities. The problems identified in the study are not only theoretical in nature, but also cause difficulties in law enforcement practice, including in the correctness of the legal qualification of the offenses committed.*

Keywords: *education, administrative responsibility, problems of legal regulation.*

В свое время Н.Г. Чернышевский отметил: «Не нужно доказывать, что образование – самое великое благо для человека. Без образования люди и грубы, и бедны, и несчастны» [1]. Действительно, образование является важнейшим благом как для общества, так и для государства. Высокий уровень образованности общества способствует формированию политической и культурной толерантности, формированию демократических ценностей. Наличие эффективной системы образования служит залогом успешного развития государства, что в последующем определяет его место на международной арене.

Актуальность исследования обусловлена тем, что административная ответственность за нарушения законодательства в сфере образования представляет собой важный механизм обеспечения конституционного права на образование. Однако сегодня нормы, устанавливающие административную ответственность в исследуемой сфере, не в полной мере обеспечивают охрану прав и свобод участников образовательной деятельности. В связи с этим изучение правового регулирования института административной ответственности позволит выявить тенденции развития рассматриваемого института, обозначить проблемы, возникающие в правоприменительной практике, а также выработать способы их решения.

Законодательство, устанавливающее административную ответственность за нарушения законодательства в сфере образования, прошло определенный путь развития. С 1996 г. основу правового регулирования в сфере образования составлял Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» [2]. Указанный Закон закреплял права и обязанности студентов, слушателей, докторантов, аспирантов (адъюнктов) и соискателей, регламентировал порядок осуществления образовательной деятельности, а также оказание платных услуг в данной сфере. Между тем он ограничивался общими формулировками в части возможной ответственности за допущенные нарушения. Так, согласно п. 2 ст. 3 данного Закона высшее учебное заведение несет ответственность за свою деятельность перед личностью, обществом и государством. Контроль за деятельностью высшего учебного заведения был возложен на учредителя и на соответствующий федеральный орган исполнительной власти, который осуществлял контроль и надзор в образовательной сфере. Пункт 2 статьи 32 указанного Закона содержал единственное упоминание об административной ответственности для должностных лиц в случае искажения ими государственной отчетности.

Что касается Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее – КоАП РФ), то в его первоначальной редакции отсутствовали специальные статьи, которые предусматривали ответственность за нарушение образовательного законодательства, в том числе в части несоблюдения прав и свобод указанных выше категорий обучающихся.

На основании изложенного можно сделать вывод, что КоАП РФ в первоначальной редакции не обеспечивал охрану правовых норм, содержащихся в Федеральном законе «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», в связи с чем возник пробел, который стал источником злоупотреблений со стороны образовательных учреждений и должностных лиц.

Со временем административное законодательство в части установления ответственности за нарушения и (или) злоупотребления в образовательной сфере стало совершенствоваться. Существенные изменения произошли в 2009 г., когда был принят Федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования и статью 12 Закона Российской Федерации “Об образовании”» [3], который дополнил КоАП РФ статьями 5.57 и 19.30. С этого момента появились специальные статьи, которые установили ответственность за нарушения законодательства в сфере образования. Однако продолжает оставаться актуальной потребность совершенствования составов административных правонарушений в указанной сфере.

Немаловажной проблемой является отсутствие в КоАП РФ главы, закрепляющей составы административных правонарушений в сфере образования. Закрепленные в нем статьи 5.57, 18.19, 19.30, 19.30.1, устанавливающие административную ответственность за нарушения, допущенные в образовательном законодательстве, расположены в разных главах. Например, ст. 5.57 «Нарушение права на образование и предусмотренных законодательством об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций» находится в главе «Административные правонарушения, посягающие на права граждан»; статья 18.19 «Нарушение правил уведомления уполномоченных государственных органов об обучении или о прекращении обучения иностранных граждан и лиц без гражданства в образовательных организациях» расположена в главе «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режимов пребывания иностранных граждан

или лиц без гражданства на территории Российской Федерации»; статья 19.30 «Нарушение требований к ведению образовательной деятельности и организации образовательного процесса» и статья 19.30.1 «Нарушение требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации» расположены в главе «Административные правонарушения против порядка управления».

По мнению К.В. Давыдова, ввиду неоднородности административных правонарушений в сфере образования административную ответственность за нарушения законодательства в сфере образования в зависимости от закреплённых составов можно разделить на два вида:

- «ядро», в которое входят специальные составы административных правонарушений в сфере законодательства об образовании (ст. 5.57 и 19.30 КоАП РФ);

- «периферия», к которой отнесены составы, не отражающие особенности образовательного законодательства, но субъектами совершения которых могут выступать образовательные организации и их должностные лица (ст. 6.7, 18.19, 19.4 КоАП РФ и другие) [4, с. 69].

Критерием деления Особенной части Кодекса РФ об административных правонарушениях на главы является объект правового регулирования, т.е. общественные отношения, возникающие в той или иной сфере. Каждая глава Кодекса имеет свой родовый объект, т.е. группу однородных общественных отношений.

Однако в настоящее время статьи, устанавливающие административную ответственность за нарушения законодательства в сфере образования, имеют разные родовые объекты: отношения в сфере обеспечения прав граждан, общественные отношения в области порядка управления или общественные отношения в области безопасности.

В юридической науке вопрос выделения в КоАП РФ единой главы, посвященной нарушениям законодательства в сфере образования, является дискуссионным. Согласно позиции С.В. Барабановой, выделение в КоАП РФ отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в сфере образования, нецелесообразно, поскольку в нем уже имеются составы административных правонарушений, которые позволяют правоприменителю дать правовую оценку действиям виновного лица [5, с. 26]. Противником указанной точки зрения выступает Н.В. Макарейко. Он считает, что подобное хаотичное расположение административно-правовых норм не позволяет понять гражданам, в какой мере охраняются их права и свободы, что негативным образом отражается на эффективности правоохранительной

деятельности. В связи с этим административно-правовые нормы, в том числе в сфере охраны прав граждан на образование, целесообразно расположить в единой последовательности, исключив наличие в данном правовом массиве других норм [6].

Отсутствие в КоАП РФ единой главы, посвященной нарушениям законодательства в сфере образования, порождает проблемы в правоприменительной практике. Так, в Верховном Суде РФ была рассмотрена жалоба заведующего муниципальным дошкольным образовательным учреждением «Детский сад “Солнышко”» по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ.

Как следует из материалов дела, прокуратурой Воскресенского района Саратовской области совместно с Территориальным отделом Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Саратовской области проведена проверка деятельности указанного дошкольного учреждения на предмет соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных учреждений.

По результатам проведенной проверки сделан вывод о том, что в связи с ненадлежащим исполнением заведующим дошкольным учреждением своих обязанностей в части своевременного выявления и устранения нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства нарушено право граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования, что образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ [7]. Однако Верховный Суд РФ пришел к выводу о том, что действия заведующего дошкольным учреждением квалифицированы неправильно. В данном случае образуется состав правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.7 КоАП РФ.

Согласно п. 20 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в ходе рассмотрения дела об административном правонарушении при установлении факта неправильной квалификации совершенного правонарушения допускается переквалификация действия лица, привлекаемого к административной ответственности, на другую статью Кодекса при условии, что состав правонарушения имеет единый родовый объект [8]. В данном случае составы административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 ст. 5.57 и ч. 1 ст. 6.7 КоАП РФ, имеют различные родовые объекты посягательства:

общественные отношения в сфере образования и общественные отношения в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения. В связи с этим на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ производство по делу прекращено.

В качестве другого примера можно привести постановление Санкт-Петербургского городского суда от 7 апреля 2014 г. № 4а-331/14 [9]. Как следует из материалов дела, в рамках плановой проверки ведущим специалистом отдела государственного контроля качества образования Управления по надзору и контролю за соблюдением законодательства в области образования Комитета по образованию деятельности средней общеобразовательной школы № 467 были допущены нарушения части реализации федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования, а именно в учебном плане отсутствовали учебные предметы федерального компонента.

По результатам выявленных нарушений составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ. Однако эта статья не предусматривает ответственность за подобное нарушение, поскольку административная ответственность за нарушение порядка реализации образовательных программ предусмотрена ч. 2 ст. 19.30 КоАП РФ. Для квалификации выявленных нарушений по ч. 2 ст. 5.57 КоАП необходимо было указать, какие права обучающихся, закрепленные в ст. 34 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», в данном случае нарушены.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что отсутствие в КоАП РФ единой главы не только не позволяет гражданам понять, в какой мере охраняются их права и свободы, но и не позволяет изменить неправильную квалификацию административных правонарушений при рассмотрении дела ввиду отсутствия единого родового объекта состава правонарушения. В связи с этим в случае, если проверяющие органы допустят ошибку в квалификации действий лица, нарушившего законодательство в сфере образования, последнее имеет возможность избежать наступления административной ответственности.

Кроме того, Кодекс РФ об административных правонарушениях требует дальнейшей актуализации составов административных правонарушений. В ст. 34 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплены основные права обучающихся и меры их социальной поддержки и стимулирования. К числу основных академических прав обучающихся относятся: право на вы-

бор образовательной организации, формы получения образования, на предоставление возможностей на обучение в зависимости от особенностей психофизического развития и состояния здоровья, на выбор факультативных и элективных курсов и учебных дисциплин, на отсрочку от военной службы, на переход с платной основы обучения на бесплатную и др. В случае нарушения или незаконного ограничения указанных в ст. 34 Закона «Об образовании в Российской Федерации» академических прав обучающихся образуется состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ.

Между тем в ст. 44 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» закреплены права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся в сфере образования, к которым относятся следующие: право на выбор формы обучения в зависимости от мнения ребенка и рекомендации психолого-медико-педагогической комиссии, языка образования, право на получение начального общего, основного общего, среднего общего образования в семье, право знакомиться с содержанием образования, присутствовать при обследовании детей психолого-медико-педагогической комиссией, право на обсуждение полученных результатов и рекомендаций в ходе обследования и др. Однако диспозиции ч. 1 и 2 ст. 5.57 КоАП РФ не включают охрану прав родителей (законных представителей) обучающихся в сфере образования, которые закреплены в статье Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Следовательно, составы административных правонарушений, закрепленные в КоАП РФ, не охватывают всего массива правового регулирования сферой образования, хотя законодательство РФ, а также административная правоприменительная практика должны соответствовать принципу правовой определенности и согласовываться с действующими нормативными правовыми актами. Конституционный Суд РФ в своих разъяснениях неоднократно обращал внимание на то, что «законодатель должен соблюдать вытекающие из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости требования определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования» [10].

В настоящее время разработан проект федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в котором указано на то, что вносимые в КоАП изменения часто не носят системного характера, что приводит к нарушению единства правового регулирования сходных по своему содержанию

общественных отношений, неурегулированности ряда ключевых для сферы административной ответственности общественных отношений и в конечном счете негативным образом влияет на обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц [11]. В указанном проекте в Особенной части появились главы, регламентирующие административные правонарушения в зависимости от родового объекта. Однако составы, связанные с нарушением законодательства в сфере образования, по-прежнему не выделены в отдельную главу, не дополнены необходимыми составами административных правонарушений, что свидетельствует о несовершенстве законодательства в исследуемой сфере.

Таким образом, административная ответственность за нарушения законодательства в сфере образования является важным механизмом, обеспечивающим конституционно закрепленное право на образование. Решение обозначенных проблем позволит повысить эффективность правового регулирования административной ответственности в исследуемой сфере.

Список литературы:

1. Чернышевский, Н.Г. Мудрые мысли / Н.Г. Чернышевский // Биографии, цитаты и афоризмы классиков. – URL: http://www.epwr.ru/quotation/txt_399_5.php (дата обращения: 19.07.2022).
2. О высшем и послевузовском профессиональном образовании : федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 35, ст. 4135.
3. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области образования и статью 12 Закона Российской Федерации “Об образовании” : федеральный закон от 3 июня 2009 г. № 104-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 23, ст. 2759.
4. Давыдов, К.В. Законодательство об административной ответственности за правонарушения в сфере образования и защита прав субъектов образовательных отношений / К.В. Давыдов // Вестник Омской государственной юридической академии. – 2016. – № 2(31).
5. Барабанова, С.В. Административно-правовое обеспечение конституционного права граждан на высшее профессиональное образование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / С.В. Барабанова. – М., 2009.
6. Макарейко, Н.В. Проблемы конструирования законодательства об административных правонарушениях / Н.В. Макарейко. – URL: <file:///C:/Users/1/Downloads/problemy-konstruirovaniya-zakonodatelstva-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah.pdf> (дата обращения: 22.07.2022).
7. Об отмене актов о привлечении к ответственности, предусмотренной ч. 2 ст. 5.57 КоАП РФ, за нарушение предусмотренных законодательством

об образовании прав и свобод обучающихся образовательных организаций : постановление Верховного Суда РФ от 24 июля 2019 г. № 32-АД19-7 // СПС «КонсультантПлюс».

8. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Постановление Санкт-Петербургского городского суда от 7 апреля 2014 г. № 4а-331/14 // Архив решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции. – URL: <https://sudrf.cntd.ru/rospravo/document/495506793> (дата обращения: 24.07.2022).

10. По делу о проверке конституционности частей 1 и 3 статьи 17 Федерального закона «О гидрометеорологической службе», пунктов 3, 4 и 5 Положения об информационных услугах в области гидрометеорологии и мониторинга загрязнения окружающей природной среды в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Валмакс» : постановление Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2021 г. № 42-П // СПС «КонсультантПлюс».

11. Пояснительная записка к проекту Федерального закона «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (подготовлен Минюстом России 30 января 2020 г.) // СПС «Гарант».

П. В. Павлов,
соискатель кафедры уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

P. V. Pavlov,
Candidate of the Department
of Criminal and Penal Enforcement Law,
Saratov State Law Academy
skr.pavlov@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-245-251

ФАЛЬСИФИКАЦИЯ ПО РОССИЙСКОМУ УГОЛОВНОМУ ПРАВУ: ПОНЯТИЕ И РОДОВОЕ ЗНАЧЕНИЕ

Аннотация: в статье обосновывается уголовно-правовое содержание фальсификации как родовой категории по отношению к понятиям, характеризующим общественно опасные формы искажения истины. Цель работы – разработка дефиниции фальсификации, отражающей систему деяний, связанных с подменой одного материального объекта другим, использованием фейковой информации или утаиванием достоверных сведений. Методологической основой исследования выступил универсальный инструмент познания – диалектический метод в сочетании с методом формально-юридического анализа. На их основе получены следующие результаты: обосновано родовое значение категории фальсификации по отношению ко всем обманным действиям, достигающим уровня общественной опасности; дифференцированы формы проявления фальсификации. Сформулирован вывод о том, что фальсификация представляет собой умышленное манипулирующее воздействие физического лица на сознание и волю другого человека как отдельной личности или представителя организации либо на общественное сознание посредством подлога материальной вещи или информации, осуществляемое с целью формирования в массах ложного представления о происходящих событиях или достижения иного преступного результата.

Ключевые слова: фальсификация, обман, искажение истины, манипуляция сознанием, общественная опасность.

FALSIFICATION UNDER RUSSIAN CRIMINAL LAW: CONCEPT AND GENERIC MEANING

Abstract: the article justifies the criminal law content of falsification as a generic category in relation to concepts that characterize socially dangerous forms of distortion of truth. The purpose of the work boils down to the development of a definition of falsification, reflecting a system of acts related to the substitution of one material object by another, the use of fake information or the withholding of reliable information. The methodological basis of the study was a universal tool of cognition – the dialectical method in combination with the method of formal and legal analysis. Based on them, the following results were obtained: the generic value of the category of falsification is justified in relation to all fraudulent actions that reach the level of public danger; differentiated forms of manifestation of falsification. The conclusion is formulated that falsification is a deliberate manipulative effect of an individual on the consciousness and will of another person as a separate person or representative of an organization or on public consciousness through forgery of a material

thing or information, carried out in order to form a false idea of the events taking place in the masses or achieve another criminal result.

Keywords: *falsification, deception, distortion of truth, manipulation of consciousness, social danger.*

Человеческие поступки, основанные на сознательном искажении истины, перманентно сопровождают развитие социума в качестве его труднопреодолимого порока. Нездоровое желание отдельных лиц удовлетворять собственные интересы, прибегая к обману, лжи, хитрости и мистификации, проявляется практически во всех сферах жизнедеятельности, включая социально-экономические отношения, политические процессы, религию, искусство, научно-исследовательские изыскания. Последствия подобной деятельности весьма вариативны. Нередко они не преодолевают грань безвредного коммуникативного феномена. Однако наиболее ощутимые из них находят выражение в снижении качества жизни человека, крупных финансово-экономических потерях, утрате доверия граждан к публичной власти, духовной деградации общества. Затрагивая интересы отдельной личности, группы людей или целого государства, такого рода явления и процессы представляют серьезную угрозу для сложившегося в социуме материального порядка.

Реагируя на опасные разновидности обманного поведения со стороны частных лиц, представителей общественных групп и организаций, публичная власть прибегает к услугам уголовного законодательства. Его содержание охватывает целый комплекс норм, ориентированных на удержание правоисполнителей от деяний, характеризующихся посредством категорий «фальсификация», «подлог», «обман», «злоупотребление доверием», «введение в заблуждение», «подделка», «симуляция», «предоставление ложных сведений», «предоставление ложной информации», «искажение информации».

Спектр терминологии, задействованной отраслью уголовного права в целях описания криминального оппортунизма, впечатляет многообразием. Будучи средствами объективации одного концепта, соответствующие понятия приобретают в уголовном законе самостоятельное значение. Используя соответствующую категорию, законодатель стремится максимально точно отразить суть общественно опасного деяния, нуждающегося в уголовно-правовой оценке. Между тем такого рода подход имеет обратную сторону. На уровнях уголовно-правовой теории и практики применения уголовного закона он порождает массу проблем, связанных с унифицированным толкованием представленного понятийного ряда. Несмотря на единую природу

поступков, обусловленных желанием человека удовлетворять свои потребности посредством подмены одного материального объекта другим, искажения или утаивания достоверной информации, достаточно сложно выявить специфические черты их общественной опасности и ранжировать ее уровень.

Изложенные аспекты высвечивают актуальность исследовательской задачи по систематизации общественно опасных форм искажения истины на основе параметров, позволяющих соотнести и дифференцировать соответствующие предусмотренные уголовным законом деяния. Ее решение логично выстраивать посредством обоснования дефиниции, которая имеет родовое значение по отношению ко всем уголовно-правовым терминам и формулировкам, описывающим обманные поступки физического лица. Полагаем, на данную роль вполне справедливо претендует категория фальсификации. Аргументация заявленного тезиса базируется на ряде обстоятельств. Так, в самой семантике слова «фальсификация» (от лат. falsus – ложный и facio – делаю) просматривается образ злонамеренного человеческого поступка, достигающего уровня общественной опасности. Близкие по смыслу категории, такие как обман, искажение информации, подлог, подделка и симуляция, лишены ярко выраженной социально-отрицательной окраски. В их основе лежит ложь, но применительно к каждому конкретному случаю они могут интерпретироваться в негативном, нейтральном или даже созидательном контексте. Как отмечает А.В. Гриценко, «отношение ко лжи традиционно различное у разных народов. Однако в зависимости от ситуации ложь/обман может восприниматься и европейским, и азиатским, и российским социумом как явление необходимое (например, сохранение государственной тайны, тайны следствия, врачебной тайны), а не только как безнравственное и преступное (например, дача ложных показаний, утаивание улик, обман покупателя)» [1, с. 83].

В ряду смежных уголовно-правовых терминов фальсификация является единственной категорией, которая ассоциируется с завершенной совокупностью конструктивных признаков состава запрещенного уголовным законом деяния. Не случайно она аккумулирует суть общественной опасности нескольких преступлений, отраженную их наименованием (ст. 142, 142.1, 170.1, 172.1, 185.5, 303 УК РФ). Иные уголовно-правовые категории, предполагающие использование фальшивой вещи, передачу ложной или утаивание истинной информации, играют роль конкретных и одновременно более узких по смыслу криминообразующих признаков. Например, обман в уголовном праве приобрел значение способа совершения преступления. Термины «под-

делка» и «искажение информации» характеризуют деяние как признак объективной стороны состава преступления.

По сравнению с упомянутыми уголовно-правовыми терминами фальсификация представляет собой категорию более высокого уровня обобщения. Ее ядро образует феномен намеренного искажения истины, проявляющийся во всевозможных общественно опасных конфигурациях. Сущность фальсификации охватывает отдельные деяния и их комбинации, находящие выражение в вербальном и невербальном лживом утверждении, утаивании информации, подмене и подделке документов и иных объектов материального мира. Например, по смыслу составов преступлений, предусмотренных ч. 1–3 ст. 142 УК РФ, фальсификация предполагает: подделку избирательных документов, документов референдума, документов общероссийского голосования; подделку подписей избирателей, участников референдума в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, инициативы проведения референдума или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов); незаконное изготовление, хранение и перевозку незаконно изготовленных бюллетеней или открепительных удостоверений. Еще более широко законодателем характеризуется фальсификация итогов голосования (ст. 142.1 УК РФ).

Судебная практика подтверждает развернутое толкование категории фальсификации в анализируемой сфере. Примером может послужить конкретный прецедент, когда члены участковой избирательной комиссии в целях искусственного завышения показателей явки избирателей в единый день голосования в Российской Федерации собственноручно заполнили 764 бюллетеня, осуществили их вброс в стационарные ящики для голосования, внесли в книгу списка избирателей заведомо ложные сведения о паспортных данных граждан и подделали подписи последних [2]. В приведенной ситуации фальсификация выразилась в целом комплексе умышленных действий, имитирующих законность процедуры голосования и определения результатов выборов.

Таким образом, фальсификацию вполне резонно считать универсальной категорией по отношению ко всем общественно опасным формам искажения истины, отражающей всю совокупность объективных и субъективных признаков соответствующего деяния, связанного с подменой одного материального объекта другим, использованием фейковой информации или утаиванием достоверных сведений.

Ключевое свойство фальсификации связано с оказанием физическим лицом манипулирующего воздействия на сознание и волю друго-

го человека как отдельной личности или представителя организации либо на общественное сознание. В уголовно-правовых аспектах смысл категории «манипуляция» показывает механизм причинения вреда охраняемому уголовным законом объекту посредством совершения соответствующего преступного посягательства.

Е.Л. Доценко под манипуляцией понимает «вид психологического воздействия, искусное исполнение которого ведет к скрытому возбуждению у другого человека намерений, не совпадающих с его актуально существующими желаниями» [3, с. 59]. В сформулированном определении четко просматривается его родовая составляющая. Манипуляция позиционируется в качестве разновидности психологического воздействия. В специальной литературе психологическое воздействие означает «изменения психологических характеристик личности, групповых норм, общественного мнения или настроения за счет использования психологических, социально-психологических закономерностей» [4, с. 13]. Оно позволяет манипулятору завуалированно внедрить в сознание адресата определенные мотивы, цели, намерения, убеждения и установки. В результате психологического воздействия изменяется направление активности другого человека без осознания им данного обстоятельства.

Субъектами манипуляции выступают инициатор и адресат. Инициатором следует признать исключительно физическое лицо, когнитивные способности которого позволяют ему исказить истинное положение вещей. Адресатами манипуляции становятся конкретный человек и общество в целом. Здесь необходимо учитывать, что человек может быть объектом манипулирующего воздействия в статусе отдельной личности или представителя организации. Общество в целом является адресатом манипуляции, когда ее инициатор искажает истину, имеющую общесоциальное или государственное значение. Общественное сознание может подвергаться негативному воздействию посредством публичного распространения заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан, заведомо ложной общественно значимой информации, фальсификации итогов голосования.

Приведем конкретный пример: Щ., находясь у себя в квартире, имея умысел на сообщение заведомо ложных сведений о готовящемся взрыве, создающем опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба и наступления иных общественно опасных последствий, позвонил по номеру телефона экстренного вызова полиции и сообщил оперативному дежурному информацию о минировании здания железнодорожного вокзала. В целях провер-

ки сообщения о готовящемся акте терроризма правоохранные органы были вынуждены принять меры оперативно-разыскного и установочно-справочного характера, провести ряд следственных и иных процессуальных действий [5]. В результате учинения подобных деяний обычные граждане начинают ощущать ложное чувство уязвимости, побуждающее к совершению ранее незапланированных поступков по обеспечению собственной безопасности.

Анализируя негативное влияние одного человека на сознание и волю конкретного лица или общественное сознание, немаловажно обратиться к уголовно-правовым аспектам пределов манипулирующего воздействия. В зависимости от того, насколько четко объективирован итог общественно опасного искажения истины, соответствующие деяния уместно дифференцировать на две группы. Первую группу образуют действия, не предполагающие наступления конкретного результата. Их общественная опасность сосредоточена в самом факте подмены одного материального объекта другим, искажения или утаивания достоверной информации. Например, общественная опасность фальсификации итогов голосования (ст. 142.1 УК РФ) заключена в искажении волеизъявления граждан. Условно речь идет о фальсификации как таковой.

Во вторую группу уместно включить деяния, предполагающие наступление конкретного результата от допущенной фальсификации. В подобных преступлениях искажение истины является не конечной целью, а средством ее достижения. Например, если обратиться к одному из особоквалифицированных составов фальсификации доказательств и результатов оперативно-разыскной деятельности (ч. 4 ст. 303 УК РФ), то он прямо указывает на стремление виновного к уголовному преследованию лица, заведомо непричастного к совершению преступления, либо причинению вреда его чести, достоинству и деловой репутации. Для подтверждения изложенного приведем конкретную ситуацию из судебной практики: участник группы по противодействию незаконному обороту наркотических средств отделения уголовного розыска Г., мотивированный желанием искусственным образом повысить статистические показатели своей работы и перспективами дальнейшего продвижения по службе, сфальсифицировал материалы оперативно-разыскного мероприятия в целях уголовного преследования С. по ч. 3 ст. 30 и ч. 1 ст. 228.1 УК РФ [6]. В этом и подобных случаях фальсификация не является самоцелью деяния. Она становится средством достижения конкретного результата, являющегося неотъемлемой характеристикой общественной опасности содеянного в целом.

Резюмируя изложенное, фальсификацию можно определить как умышленное манипулирующее воздействие физического лица на сознание и волю другого человека как отдельной личности или представителя организации либо на общественное сознание посредством подлога материальной вещи или информации, осуществляемое с целью формирования в массах ложного представления о происходящих событиях или достижения иного преступного результата.

Список литературы:

1. Гриценко, А.В. К вопросу о содержании концепта ЛОЖЬ / А.В. Гриценко // Общетеоретические и практические проблемы языкознания и лингводидактики : матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Екатеринбург, 27–28 апреля 2006 г.). – Екатеринбург : РГППУ, 2006. – С. 78–85.
2. Приговор Пролетарского районного суда г. Ростова н/Д от 29 июня 2017 г. по делу № 1-248/2017. – URL: <https://sud-praktika.ru/precedent/356890.html> (дата обращения: 05.08.2022).
3. Доценко, Е.Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита / Е.Л. Доценко. – М. : Изд-во МГУ, 1997. – 344 с.
4. Кабаченко, Т.С. Активация человеческого фактора: методы психологического воздействия / Т.С. Кабаченко // Психологический журнал. – 1986. – № 4. – С. 11–23.
5. Приговор Кировского районного суда г. Иркутска от 20 декабря 2017 г. по делу № 1-302/2017. – URL: <https://sud-praktika.ru/precedent/547241.html> (дата обращения: 29.09.2022).
6. Приговор Люблинского районного суда г. Москвы от 18 августа 2017 г. по делу № 1-558/17 // Официальный портал судов общей юрисдикции г. Москвы. – URL: <https://www.mos-gorsud.ru/rs/lyublinskij/services/cases/criminal/details/2311f1ae-a4c7-431d-8a4a-49de17195809> (дата обращения: 05.10.2022).

С.М. Рукавишников,
старший преподаватель кафедры
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии, соискатель

S.M. Rukavishnikov,
Senior lecturer of the Department
of Administrative and Municipal Law
of Saratov State Law Academy,
Applicant
s.rukavishnikov2013@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-252-256

ОБЖАЛОВАНИЕ АКТА ПРОВЕРКИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА

Аннотация: в статье рассматривается вопрос о возможности обжалования акта проверки антимонопольного органа. Актуальность статьи обусловлена неоднозначностью судебной практики по данному вопросу. Исследование проведено автором с использованием общенаучных методов (анализ, синтез, диалектический метод), формально-юридического метода. На основе проведенного анализа законодательства и материалов судебной практики автор делает вывод о том, в каком порядке акт проверки антимонопольного органа может быть обжалован.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), доказывание нарушений антимонопольного законодательства, досудебное обжалование, оспаривание в судебном порядке.

APPEAL OF THE INSPECTION REPORT OF THE ANTIMONOPOLY AUTHORITY

Abstract: the article considers the issue of the possibility of appealing the act of inspection of the Antimonopoly authority. The relevance of the article is due to the ambiguity of judicial practice on this issue. The research was conducted by the author using general scientific methods (analysis, synthesis, dialectical method), formal legal method. Based on the analysis of legislation and materials of judicial practice, the author concludes in what order the act of inspection of the Antimonopoly authority can be appealed.

Keywords: state control (supervision), proving violations of antimonopoly legislation, pre-trial appeal, court challenge.

Проведение проверок по соблюдению требований антимонопольного законодательства организациями всех форм собственности, физическими лицами является одним из способов получения доказательств Федеральной антимонопольной службой (далее также – антимонопольный орган). По итогам проверки составляется акт, в котором отражаются ее результаты, в том числе перечисляются признаки выявленных нарушений законодательства. Последующее приобщение указанного акта к материалам дела о нарушении антимонопольного законодательства позволяет использовать при рассмо-

трени данного дела доказательства, зафиксированные в ходе осуществления проверки. В дальнейшем эти доказательства могут быть использованы при производстве по делу об административном правонарушении. В случае отмены акта проверки антимонопольного органа все доказательства, полученные в ее ходе, будут признаваться недопустимыми.

Порядок организации и осуществления государственного контроля (надзора) в Российской Федерации регулируется специальными законодательными актами: Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (далее – Закон о контроле) [1] и Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (далее – Закон о защите прав ЮЛ и ИП) [2]. Применение норм административного права, установленных вышеназванными законами, в том числе касающихся пределов полномочий административных органов, особенностей осуществления контроля и надзора, нередко регламентируется постановлениями Правительства РФ. В некоторых случаях объем полномочий контрольного (надзорного) органа уменьшается, происходит переориентация на отдельные виды контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотренных законодательством.

В настоящее время Постановлением Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (далее – ПП РФ № 336) [3] установлен мораторий на осуществление как плановых, так и внеплановых проверок за некоторыми исключениями. Так, установленный мораторий по видам государственного контроля (надзора) не распространяется на проведение проверок в рамках федерального государственного надзора в области использования атомной энергии. Поскольку положения Закона о контроле не применяются к организации и осуществлению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства (п. 15 ч. 5 ст. 2), а положения Закона о защите прав ЮЛ и ИП предусматривают возможность установления особенностей организации и проведения проверок другими федеральными законами при осуществлении данного вида контроля (п. 1 ч. 4 ст. 1), данные нормы позволяют антимонопольному органу осуществлять проведение проверок.

Судебная практика по вопросу возможности оспаривания акта проверки антимонопольного органа неоднозначна. Например, в Постановлении от 31 января 2019 г. № Ф06-42355/2018 Арбитражный суд Поволжского округа констатировал, что акт проверки оспариванию в судебном порядке не подлежит [4]. В этот же день – 31 января 2019 года – Арбитражный суд Архангельской области указал, что акт проверки антимонопольного органа может являться предметом

оспаривания в арбитражном суде, рассмотрение данного дела подведомственно арбитражному суду [5].

Статьей 52 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (далее – Закон о защите конкуренции) [6] регламентирован порядок обжалования только двух актов антимонопольного органа – решения и предписания. В то же время обжалуются и другие акты: приказ о возбуждении дела, предупреждение, предостережение.

В литературе по конкурентному праву вопрос о возможности обжалования акта проверки антимонопольного органа учеными не рассматривается. Вместе с тем авторами акцентируется внимание на том, что «актом проверки не устанавливается нарушение антимонопольного законодательства. Вывод о наличии факта нарушения Закона о защите конкуренции может быть сделан только в рамках иной процедуры – рассмотрения дела о нарушении антимонопольного законодательства» [7, с. 555].

Представляется, что вопрос о том, подлежит ли обжалованию акт проверки антимонопольного органа, может быть решен по аналогии. Проблема, связанная с возможностью обжалования акта проверки административного органа, исследовалась в работах Н.Н. Ершовой, А.Ю. Шатохина [8, 9]. Авторы научных статей, занимающиеся рассмотрением данного вопроса, считают, что акт проверки не подлежит обжалованию в порядке, установленном гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ [10]. С мнением ученых совпадает точка зрения Верховного Суда РФ [11], которая базируется на следующих суждениях: акт проверки, фиксируя признаки выявленных нарушений, прав и обязанностей лица не порождает, факта нарушения антимонопольного законодательства не устанавливает, обязательного для исполнения требования не содержит.

При изучении судебной практики о признании незаконным акта проверки административного органа в других сферах деятельности отмечается большое количество случаев, когда суд также придерживался позиции, что акт проверки не подлежит оспариванию в судебном порядке [12, 13, 14]. Исключением являются случаи, когда к акту проверки прилагается предписание об устранении выявленных нарушений на основании ч. 3 ст. 16 Закона о защите прав ЮЛ и ИП. Такой акт может быть обжалован в судебном порядке как самостоятельный документ. Однако соответствующий административный регламент Федеральной антимонопольной службы [15] выдачу предписания не предусматривает. По результатам рассмотрения акта проверки может быть принято только решение, в том числе и о приобщении данного

акта к материалам рассматриваемого дела, о нарушении антимонопольного законодательства.

Согласно ч. 4 ст. 40 Закона о контроле лица, в отношении которых осуществляются контрольные (надзорные) мероприятия, наделены правом на досудебное обжалование актов, принимаемых административным органом. При этом законодателем решение о проведении проверки, акт контрольного (надзорного) мероприятия, предписание об устранении выявленных нарушений, возможность обжалования которых предоставлена контролируемым лицам, перечислены отдельно. Это дает основание считать, что акт проверки административного органа может быть обжалован в досудебном порядке как самостоятельный документ.

Поскольку Закон о контроле допускает возможность обжалования акта проверки, но его положения не применяются к организации и осуществлению государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, вопрос о возможности обжалования акта проверки антимонопольного органа остается дискуссионным. В отсутствие прямого запрета может быть применена аналогия о возможности досудебного обжалования акта проверки любого административного органа.

Учитывая изложенное, исходя из норм действующего законодательства и основываясь на материалах судебной практики, полагаем, что акт проверки антимонопольного органа может быть обжалован в досудебном порядке и не подлежит обжалованию в судебном порядке.

Список литературы:

1. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 31, ч. 1, ст. 5007; 2021. – № 50, ч. 3, ст. 8415.
 2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля : федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 8 марта 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52, ч. 1, ст. 6249; 2022. – № 11, ст. 1596.
 3. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля : постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 (в ред. от 2 сентября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 11, ст. 1715; 2022. – № 37, ст. 6346.
 4. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 31 января 2019 г. по делу № А65-35668/2017. – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/64d31b13-be3b-4284-a35a-2d3ab19c1624> (дата обращения: 19.06.2022).
-

5. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 31 января 2019 г. по делу № А05-15259/2018. – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/9ca76f83-705a-4d2a-a945-e93ffbefd9a7> (дата обращения: 19.06.2022).

6. О защите конкуренции : федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. от 1 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ч. 1, ст. 3434; 2022. – № 14, ст. 2195.

7. Конкурентное право : учебник / под общ. ред. М.А. Егоровой, А.Ю. Кинева. – М.: Юстицинформ, 2018. – 628 с.

8. Ершова, Н.Н. Актуальные вопросы судебной практики обжалования актов в административном процессе / Н.Н. Ершова // Безопасность труда в промышленности. – 2013. – № 10. – С. 28–30.

9. Шатохин, А.Ю. К вопросу об оспаривании в суде распоряжения административного органа о проведении проверки, акта проверки и предписания об устранении выявленных нарушений / А.Ю. Шатохин // Вестник Омской юридической академии. – 2018. – Т. 15, № 3. – С. 356–361.

10. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3012; 2022. – № 1, ч. 1, ст. 42.

11. Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере : утвержден 16 марта 2016 г. Президиумом Верховного Суда РФ // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2016. – № 9.

12. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 6 ноября 2015 г. по делу № А27-2478/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/1fac6b33-48b7-43f9-a42e-b9f827d2f440> (дата обращения: 19.06.2022).

13. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 4 августа 2014 г. по делу № А79-10047/2013. – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/9ce17a8c-e4a0-4926-9359-ed2dd7daf0ad> (дата обращения: 19.06.2022).

14. Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 6 декабря 2007 г. по делу № А12-7955/07-С30. – URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/1a8cabd8-9209-459f-a968-f2055cdf632b> (дата обращения: 19.06.2022).

15. Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по проведению проверок соблюдения требований антимонопольного законодательства Российской Федерации : приказ ФАС России от 25 мая 2012 г. № 340 (в ред. от 30 мая 2017 г.) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 45; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 2017, 25 июля (дата обращения: 19.10.2022).

А. А. Краснощеков,
аспирант кафедры
административного
и муниципального права
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Krasnoshchekov,
Postgraduate Student of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy
alexkrasnoshchekov@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-257-263

ПРОЦЕДУРА ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

***Аннотация:** статья посвящена рассмотрению лицензирования как вида административных процедур в сфере высшего образования. Актуальность избранной тематики предопределяется высоким запросом со стороны общества и государства на квалифицированные кадры. Целью работы выступает выявление особенностей лицензионно-разрешительной деятельности на уровне высшей школы и определение основных путей развития данного направления. Методологическая основа исследования представлена формально-правовым анализом положений действующего российского законодательства, а также сравнительным анализом мнений исследователей относительно содержания и особенностей категории «лицензирование» в контексте выработки и реализации государственной политики в сфере высшего образования. Результаты: аргументирована авторская позиция о перспективах развития лицензирования в сфере высшего образования в современной России. Выводы: несмотря на определенные тенденции к автономизации учреждений высшего образования и неодинаковый подход к реализации данной административной процедуры в зарубежных государствах, предпочтительным представляется эволюционный путь развития в данном направлении.*

***Ключевые слова:** лицензионно-разрешительная деятельность, лицензирование, административные процедуры, сфера высшего образования, реестровая модель предоставления государственных услуг.*

LICENSING PROCEDURE AS A KIND OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION

***Annotation:** the article is devoted to the consideration of licensing as a type of administrative procedures in the field of higher education. The relevance of the chosen topic is predetermined by the high demand from society and the state for qualified personnel. The aim of the work is to identify the features of licensing and permitting activities at the level of higher education and to determine the main ways of development in this area. The methodological basis of the study is presented by a formal legal analysis of the provisions of the current Russian legislation, as well as a comparative analysis of the opinions of researchers regarding the content and features of the category "licensing" in the context of the development and implementation of state policy in the field of higher education. Results: the author's position on the prospects for the development of licensing in the field of higher education in modern Russia is argued. Conclusions: despite certain*

tendencies towards the autonomy of higher education institutions and an unequal approach to the implementation of this administrative procedure in foreign countries, the evolutionary path of development in this direction seems to be preferable.

Keywords: *licensing and permitting activities, licensing, administrative procedures, higher education, registry model for the provision of public services*

На современном этапе развития российского государства выработка и реализация эффективной политики в сфере высшего образования представляет собой одну из приоритетных задач ввиду как никогда актуальной задачи по подготовке квалифицированных специалистов различных отраслей. В связи с этим закономерным и последовательным выглядит издание Президентом РФ Указа Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 231 «Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий» [1]. В свою очередь, это обуславливает актуальность рассмотрения отдельных вопросов лицензионно-разрешительной деятельности государства в сфере высшего образования, в частности – особенностей процедуры лицензирования.

Явление лицензирования давно известно в правовом измерении. Как отмечают исследователи, еще в XVIII в. во Франции купцы использовали разрешения, называемые «лицензией», необходимые для продажи товаров, закупаемых на территории Англии и ее колоний в период континентальной блокады, объявленной Наполеоном [2, с. 175].

В России деятельность по лицензированию в современном виде прошла ряд этапов законодательного нормирования, начиная с вопросов лицензирования хозяйственной деятельности [3, 4], затем более широко [5, 6, 7], а позднее – применительно к сфере образования [8, 9, 10, 11]. В науке административного права пока не сформировано единообразное понимание содержания и соотношения категорий «административный процесс», «административное производство» и «административные процедуры», однако наиболее распространенной выступает точка зрения, согласно которой лицензионно-разрешительным производством является «деятельность полномочных органов исполнительной власти по предоставлению юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям специального субъективного права на осуществление конкретного вида деятельности или на совершение определенных действий посредством выдачи этим лицам специального письменного разрешения (лицензии) или документального подтверждения получения уведомления о совершении таких действий». Категория процедуры же здесь выступает в качестве части производства, представляя собой порядок рассмотрения админи-

стративных дел, регламентированный соответствующими административно-процессуальными нормами [12, с. 192–193]. Содержание любой административной процедуры как разновидности возникающих правоотношений определяется через права и обязанности их участников, а также действия по их реализации. Административные процедуры имеют ярко выраженную прикладную целенаправленность, которая заключается в наличии конкретного правового результата. Как правило, в качестве такого результата определяется административный акт, принятие которого имеет правообразующий характер для возникновения и развития определенных правоотношений. Процедура лицензирования в данном случае не является исключением, что всесторонне обеспечивается отраслевым законодательством. Важно отметить, что принципиальное значение для набора и объема вышеназванных прав и обязанностей имеет не только конкретный вид административной процедуры, но и степень развитости правопорядка в соответствующей сфере жизнедеятельности общества и государства.

В области высшего образования процедуру лицензирования осуществляет Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки [13]. Стоит отметить, что российская действительность характеризуется наличием существенного многообразия образовательных организаций, в связи с чем справедливой видится детальная регламентация требований к соискателям лицензии и лицензиатам. Кроме того, правоотношения, возникающие между лицензирующим органом и соискателем лицензии, и правоотношения, возникающие между лицензирующим органом и лицензиатом, отличаются качественным своеобразием и спецификой содержания процедуры лицензирования.

Следует согласиться с Н. А. Рубановой, которая характеризует административную процедуру лицензирования образовательной деятельности высшего профессионального образования как «установленный административно-процессуальными нормами порядок осуществления лицензирующими органами определенной деятельности, направленной на принятие управленческого решения по возбуждению лицензионного дела, сбору и анализу информации о лицензируемом объекте, принятию решения по делу, исполнению решения, надзору за соблюдением лицами, получившими разрешение, установленных требований и условий, а также по применению мер принуждения за допущенные нарушения лицензионных требований и условий» [14, с. 160]. Сфера высшего образования, согласно действующему законодательству, неразрывно связана с категорией «образовательные услуги», которая, имея экономическое происхождение, уже с момента своей нормативной регламентации подвергается заслуженной критике

со стороны сообщества педагогических работников. В то же время данная категория и вытекающие из нее особенности правового статуса лишь подчеркивают важность регулирования соответствующих административных процедур и регламентов, так как это прямо влияет на уровень правовой защищенности получателей услуг, на что справедливо указывают исследователи [15, с. 37].

Стоит отметить, что образовательные организации не всегда стремятся к прохождению лицензирования своей деятельности. Существует практика стремления вывести свое функционирование из поля зрения лицензирующих органов и уклонения от лицензионного контроля. Например, частным образовательным учреждением высшего образования осуществлялась образовательная деятельность в филиале без его указания в приложении к лицензии, выданной институту [16].

В данном контексте следует согласиться с мнением Т.Б. Куликовой, которая выделяет следующие факторы, способствующие вышеназванной противоправной деятельности:

- сложность процедур первичного лицензирования и последующего лицензионного контроля;
- сложность выявления и расследования соответствующих случаев;
- незнание потребителем подобных услуг правовых основ осуществления образовательной деятельности и особенностей своего правового статуса;
- возможность выдачи юридически значимых документов, подтверждающих наличие образования и (или) квалификации, составляемых по образцу, установленному образовательной организацией самостоятельно [17, с. 56].

В соответствии с положениями ст. 91 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [18] образовательная деятельность является лицензируемой. Соответствующая процедура осуществляется по видам, уровням образования, по профессиям, специальностям и направлениям подготовки, научным специальностям (для профессионального образования) и по подвидам дополнительного образования. При этом соискателями лицензии на осуществление образовательной деятельности являются образовательные организации, организации, осуществляющие обучение, а также индивидуальные предприниматели, за исключением индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность непосредственно. Требование о прохождении процедуры лицензирования с последующим контролем распространяется,

помимо прочего, на федеральные государственные образовательные учреждения высшего образования, учредителем которых является Министерство науки и высшего образования РФ. Интересно отметить, что в некоторых зарубежных государствах данный вопрос регулируется иначе. Например, в таких странах, как Швейцария, Бахрейн, Австралия (а именно, штат Западная Австралия), Австрия и Франция, лицензионно-разрешительная деятельность осуществляется исключительно в отношении негосударственных учреждений, так как государственные признаются автоматически [19, с. 329]. Вместе с тем возможность применения такой практики в российской действительности следует оценить отрицательно ввиду особенностей федеративного устройства России, ее огромной территории, а также повышенного спроса на квалифицированных специалистов, не только освоивших совокупность необходимых навыков, знаний и умений, но и образованных с позиций воспитания идеи ответственности за развитие своей страны. Представляется, что наряду с тенденцией к автономизации вузов в отдельных вопросах и экономическому подходу к ряду важных аспектов высшей школы процедура лицензирования и последующий государственный контроль выступают важными инструментами в обеспечении баланса государственно-частных интересов и требуют непрерывного развития как с точки зрения воспитательной работы в вузах, так и с точки зрения формально-технических аспектов в виде развития реестровой модели предоставления государственных услуг и применения риск-ориентированного подхода.

Список литературы:

1. Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий : указ Президента РФ от 25 апреля 2022 г. № 231 (вместе с Положением о Координационном комитете по проведению в Российской Федерации Десятилетия науки и технологий) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 18, ст. 3052; – № 31, ст. 5694.
2. Туранская, Т.И. Е.В. Тарле: Л.Н. Толстой и Отечественная война 1812 г. / Т.И. Туранская, Н.А. Стекольников // Проблемы филологии: язык и литература. – 2010. – № 4. – С. 173–182.
3. О банках и банковской деятельности : федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395–1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 6, ст. 492; Российская газета. – 2022. – № 279.
4. О предприятиях и предпринимательской деятельности : закон РСФСР от 25 декабря 1990 г. № 445–1 // Ведомости СНД РФ и ВС РСФСР. – 1990. – № 30, ст. 418.
5. О полномочиях органов исполнительной власти краев, областей, автономных образований, городов федерального значения по лицензированию отдельных видов деятельности : постановление Правительства РФ от 27 мая

1993 г. № 492 // Собрание актов Президента РФ и Правительства РФ. – 1993. – № 22, ст. 2033.

6. О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 39, ст. 4857; – 2001. – № 1, ч. 2, ст. 21.

7. О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 33, ч. 1, ст. 3430; – 2011. – № 1, ст. 54.

8. О лицензировании отдельных видов деятельности : федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 19, ст. 2716; – 2022. – № 29, ч. 2, ст. 5220.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования : федеральный закон от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 46, ст. 5918; – 2014. – № 43, ст. 5796.

10. Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности : постановление Правительства РФ от 16 марта 2011 г. № 174 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 12, ст. 1651; – 2012. – № 53, ч. 2, ст. 7958.

11. О лицензировании образовательной деятельности : постановление Правительства РФ от 28 октября 2013 г. № 966 (вместе с Положением о лицензировании образовательной деятельности) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 44, ст. 5764; – 2020. – № 9, ст. 1195.

12. Административное право Российской Федерации : учебник для бакалавров / под ред. А. Ю. Соколова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, ИНФРА-М, 2018. – 352 с.

13. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки по предоставлению государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности : приказ Рособнадзора от 24 декабря 2020 г. № 1280 (зарег. в Минюсте России 16 февраля 2021 г. № 62517). – URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.08.2021).

14. Рубанова, Н. А. Административная процедура лицензирования образовательной деятельности в сфере высшего профессионального образования Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Рубанова. – Челябинск, 2013. – 222 с.

15. Публичные услуги и право : научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. – М., Норма. 2007. – 416 с.

16. Прокуратура инициировала расследование факта предоставления образовательных услуг керченским филиалом одного из вузов // Официальный сайт Прокуратуры Республики Крым. – URL https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_91/mass-media/news/archive?item=42814848 (дата обращения: 10.12.2022).

17. Куликова, Т.Б. Понятие образовательной деятельности в контексте административной процедуры лицензирования / Т.Б. Куликова // Вестник МГПУ. Серия: юридические науки. – 2020. – № 4 (40). – С. 55–67.

18. Об образовании в Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ч. 1, ст. 7598; – 2017. – № 29, ст. 4437.

19. Вок, М.Г. Зарубежная практика лицензионно-разрешительной деятельности в области образования / М.Г. Вок // Управление наукой и наукометрия. – 2020. – Т. 15, № 3. – С. 307–330.

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

A. Yu. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
aysockolov@mail.ru

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
orhideva-katerina@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-264-273

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
В СФЕРЕ ЭКОЛОГИИ И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ,
17 ИЮНЯ 2022 ГОДА:
КРАТКИЙ ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА**

Аннотация: 17 июня 2022 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук совместно с Саратовской государственной юридической академией, Саратовским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и Саратовским региональным отделением Российского общества «Знание» организован и проведен всероссийский междисциплинарный круглый стол «Административная ответственность в сфере экологии и природопользования». В работе научного мероприятия приняли участие специалисты в области административного, земельного, экологического, природо-ресурсного права, практические работники.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников по вопросам совершенствования законодательства в области административной ответственности в сфере экологии и природопользования.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, правовая глобализация, окружающая среда, экология, природопользование, экологические правонарушения.

**ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE FIELD
OF ECOLOGY AND NATURE MANAGEMENT,
JUNE 17, 2022: SHORT REVIEW**

Abstract: on June 17, 2022, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, together with the Saratov State Law Academy, the Saratov regional branch of the all-Russian public organization "Association of Lawyers

of Russia" and the Saratov regional branch of the Russian society "Knowledge", organized and held an all-Russian interdisciplinary round table "Administrative responsibility in the field of ecology and nature management". Experts in the field of administrative, land, environmental, natural resource law, practitioners took part in the work of the scientific event.

The article provides a brief overview of the participants' presentations on improving legislation in the field of administrative responsibility in the field of ecology and nature management.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, legal globalization, environment, ecology, nature management, environmental offenses.

17 июня 2022 г. состоялся всероссийский междисциплинарный круглый стол «**Административная ответственность в сфере экологии и природопользования**», организованный Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук совместно с Саратовской государственной юридической академией, Саратовским региональным отделением общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» и Саратовским региональным отделением Российского общества «Знание». Мероприятие проведено в рамках проекта Ассоциации юристов России «Экология и правовые основы природопользования» в очно-заочной форме.

Модераторами круглого стола выступили директор Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов** и судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент **Татьяна Владимировна Волкова**.

Открыла мероприятие временно исполняющий обязанности первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**. Она подчеркнула важность и актуальность проводимых исследований, теоретическую и практическую значимость мероприятия. Именно экологизация правового сознания – тот элемент, который необходимо внедрять на уровне студенческой и научной аудитории и, конечно же, в законодательство и в правоприменение, поскольку экологическая проблема – это проблема выживания всего человечества. Загрязнение воздуха, воды, порча земли – те составы, которые оформлены в качестве правонарушений и в УК РФ, и в административном законодательстве, однако если говорить о правонарушениях в этой сфере, то на первый план выходят незаконная охота и рыбалка, а они все-таки коррелируются с преступлениями в сфере экономических интересов.

Елена Валерьевна выразила уверенность в том, что интересы в сфере экологии займут важное место, поскольку этими вопросами нужно заниматься в первую очередь, и сегодняшнее мероприятие станет одним из шагов в этом направлении.

С приветственными словами к участникам обратились:

▪ **Светлана Николаевна Зайкова** – председатель исполнительного комитета Саратовского регионального отделения Ассоциации юристов России, кандидат юридических наук, доцент;

▪ **Елена Сергеевна Курохтина** – руководитель Юридической клиники Саратовской государственной юридической академии, модератор Саратовского регионального отделения Российского общества «Знание», кандидат юридических наук, доцент;

▪ **Алина Сергеевна Анисимова** – модератор Саратовского регионального отделения Российского общества «Знание», кандидат юридических наук.

На круглом столе рассматривались как теоретические, так и научно-практические проблемы, связанные с тенденциями совершенствования законодательства в области административной ответственности в сфере экологии и природопользования.

С докладом *«Проблема конкуренции составов административных правонарушений в области природопользования»* выступила **Валентина Владимировна Устюкова** – главный научный сотрудник, исполняющий обязанности заведующего сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор. Она обратила внимание, что фактически за одни и те же деяния (при одной и той же формулировке объективной стороны соответствующего административного деяния) правонарушители привлекаются к ответственности по разным статьям, причем эти статьи находятся не только в рамках одной главы Земельного кодекса РФ. Разумеется, вопросы экологии, природопользования, аграрного и земельного права взаимосвязаны, и иногда трудно отделить один от другого. Тем не менее, по мнению докладчика, такое разделение необходимо.

В качестве одного из примеров Валентина Владимировна привела Федеральный закон от 30 декабря 2020 г. № 490-ФЗ «О пчеловодстве в Российской Федерации», в котором содержится норма, направленная на предотвращение отравления пчел пестицидами и агрохимикатами, а также похожую статью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами». В частности, по одному из дел общество с ограниченной ответственностью было

привлечено к такой ответственности, ему вменялось в вину отсутствие должного оповещения владельцев пасек о предстоящих обработках посевов пестицидами и агрохимикатами, размещение информации о запланированных работах по их применению без указания сведений о границах запланированных к обработке земельных участков и т.п. Однако в другом деле глава крестьянского хозяйства за осуществление деятельности в отсутствие оповещения населения о запланированных работах с применением пестицидов и агрохимикатов без предупредительных знаков безопасности, без информирования работников о характеристиках используемых препаратов и т.д. и т.п. был привлечен к административной ответственности уже по ст. 6.3 КоАП РФ «Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения». Валентина Владимировна подчеркнула, что при разработке нового КоАП РФ определенное разграничение этих составов должно произойти, поскольку это разные санкции в разных статьях, разные органы, привлекающие к ответственности, – Россельхознадзор и Роспотребнадзор соответственно. В противном случае получится дублирование привлечения к административной ответственности лиц, совершивших правонарушение, либо может получиться так, что ни один из органов не будет привлекать к ответственности.

Вопросы разграничения и эффективности административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения затронула в своем выступлении старший научный сотрудник сектора экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук Татьяна Владимировна Редникова. Она отметила, что малоприменимость статей за экологические правонарушения как в КоАП РФ, так и в УК РФ связана со сложностью доказывания, отсутствием специальных знаний, а также специальных сил и средств на местах по выявлению этих правонарушений, соответственно, как административное правонарушение, так и уголовное преступление характеризуются высокой степенью латентности.

Говоря о ситуации дисбаланса между «ресурсными» статьями и статьями об ответственности за загрязнение, Татьяна Владимировна обратилась к законодательству и правоприменительной практике ряда европейских стран. В частности, в Германии за загрязнение при наличии соответствующей статьи УК применяются в основном нормы административного права, это зависит от субъекта совершения преступления, поскольку обычно масштабные загрязнения окружающей среды связаны не с деятельностью одного человека,

а с выбросами предприятий, некими аварийными ситуациями. В Российской Федерации примером, когда предприятие-загрязнитель понесло ответственность, является авария на «Норникеле», однако это одновременно и негативный пример, поскольку неясно, в какой форме и куда пошли взысканные денежные средства, что стало с загрязненной территорией. Как только случается авария, очень важно моментально приступить к ее ликвидации, соответственно, нужны силы, средства. В ситуации с «Норникелем» вовремя оповестили все инстанции, собрали разлившуюся нефть и потратили на это около 20 млн руб., а вот компенсировали компании только 2 млн руб., поскольку все мероприятия могут быть зачтены только при согласовании (при проведении в рамках согласованного проекта по устранению загрязнений, на согласование которого может уйти до полугода, а счет на локализацию загрязнений идет на часы). Соответственно, в следующий раз тот же самый «Норникель» лишь сделает вид, что приступил к ликвидации загрязнения, и спокойно заплатит штраф, поскольку финансирование обязанности по устранению загрязнений гораздо ниже, чем фактическая компенсация.

О судебной защите прав в экологической сфере рассказала судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии **Татьяна Владимировна Волкова**. Она акцентировала внимание на особенностях защиты прав участников земельных правоотношений и отметила, что земельные споры в основном содержат в себе рассмотрение комплекса отношений, вытекающих напрямую из нарушенных прав и законных интересов как конкретного лица, так и неограниченного круга лиц. Данное утверждение Татьяна Владимировна проиллюстрировала анализом материалов судебной практики по рассмотрению земельных споров арбитражными судами, исходя из которого в вопросах оптимального соотношения частных и публичных интересов отдельным фактором выступает экологизация и обеспечение развития сельскохозяйственного производства в земельной сфере. Татьяна Владимировна подчеркнула, что эффективность судебной защиты частных и публичных интересов в экологической сфере способствует надлежащему обеспечению стратегических направлений политики государства, таких как продовольственная безопасность, достигаемая путем развития производства сельскохозяйственной продукции, сырья, продовольствия, соответствующих установленным экологическим, санитарно-эпидемиологическим, ветеринарным и иным требованиям; сохранение благоприятной окружающей среды, биологического раз-

нообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений; сохранение и воспроизводство природных ресурсов, используемых для нужд сельскохозяйственного производства; развитие рынка земельных ресурсов с учетом антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации.

Доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат педагогических наук, доцент **Дмитрий Александрович Агапов** уделил внимание *административно-правовым средствам охраны водопользования*. Он рассказал о структуре государственных органов в сфере надзора за соблюдением российского водного законодательства, ознакомил со статистикой по рассмотрению дел. Так, привлечение к административной ответственности чаще наступает при следующих нарушениях: самовольный захват водных объектов, самовольное водопользование, переуступка права водопользования, а также совершение других сделок, в прямой или скрытой форме нарушающих право собственности на воды; загрязнение вод, нарушение водоохранного режима на водосборах, вызывающее их загрязнение, водную эрозию почв и другие вредные явления; забор воды с нарушением планов водопользования, самовольное производство гидротехнических работ, бесхозяйственное использование воды. Дмитрий Александрович также привел статистику по суммам наложенного и взысканного штрафа с 2019 по 2021 г., лидирующую позицию в представленном рейтинге занимает сумма штрафа по ст. 8.17 КоАП РФ («Нарушение регламентирующих деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или открытом море требований или условий лицензии»). Существующие проблемы в сфере нарушения водопользования докладчик классифицировал на три группы и по каждой предложил возможные пути решения. В первую группу вошли проблемы экономического характера, в числе которых недостаточность средств для возмещения причиненного водным ресурсам вреда. Здесь Дмитрий Александрович отметил, что наложение штрафа как мера возмещения ущерба не соответствует полностью цели исправления, соответственно, предлагается увеличить размеры штрафов для лиц, совершающих правонарушения. Вторую группу составляют проблемы организационного характера, связанные с отсутствием слаженной организации деятельности надзирающих и контролирующих органов в сфере водопользования. Решением видится не что иное, как повышение уровня компетентности должностных лиц. Третья груп-

па – проблемы правового характера, связанные с несовершенством нормативно-правовой базы, могут быть решены путем выявления нормативно-правовых противоречий и своевременного их устранения. В завершение выступления Дмитрий Александрович подчеркнул, что государственная деятельность в сфере реализации права пользования водными объектами всеми участниками общественных отношений призвана осуществляться эффективно, гласно и справедливо. Каждый должен вести свою деятельность так, чтобы богатства пресной воды и водных биологических ресурсов страны были сохранены качественно и приумножены количественно.

Исполнительный директор фонда регионального экономического развития «Инвестиции и регионы» **Ольга Николаевна Гайдукова** познакомила участников круглого стола с проектом *«Амбассадоры устойчивого развития»*, который реализуется совместно с руководителем Общественной приемной при Уполномоченном по защите прав предпринимателей в г. Москве по вопросам молодежного предпринимательства **Анной Александровной Кровяковой** под управлением НКО «Фонд регионального экономического развития “Инвестиции и регионы”». Ольга Николаевна рассказала, что миссией проекта является популяризация целей устойчивого развития в Российской Федерации, формирование позитивного имиджа региона на федеральном уровне, повышение привлекательности регионов для молодежи через выявление социально ответственного бизнеса, делающего вклад в развитие региона. Сама идея проекта состоит в популяризации и распространении лучших практик в сфере устойчивого развития через обмен опытом и продвижение региональных проектов в рамках целей устойчивого развития на федеральном уровне.

Ведущий научный сотрудник сектора экологического и земельного права Института государства и права РАН, кандидат юридических наук **Николай Сергеевич Куделькин** выступил с докладом *«Административная ответственность в сфере борьбы с вредными организмами и чужеродными видами»*, в котором рассмотрел возможности использования административной ответственности в целях защиты окружающей среды и сельского хозяйства от вредных организмов и чужеродных видов. Николай Сергеевич обратил внимание на то, что проблема вредных организмов довольно часто поднимается в научной среде, а что касается чужеродных видов, то эта проблема в скором времени будет представлять собой одну из существенных угроз биоразнообразию, биологи ставят ее в один ряд с утратой мест обитания. Соответственно, праву здесь тоже есть место, поскольку распространение вредных организмов и чужеродных видов нередко

связано с той или иной деятельностью человека (транспортировка грузов, какая-либо морская деятельность и пр.). В законодательстве есть ряд статей, касающихся карантина растений, а вот относительно чужеродных видов ситуация несколько сложнее – существует одна статья, 8.36 КоАП РФ, но она предусматривает ответственность за нарушение правил переселения, акклиматизации или гибридизации объектов животного мира и водных биологических ресурсов. Сами правила неплохо проработаны в отраслевом законодательстве, следовательно, статья может применяться, однако докладчику не удалось найти статистику за последние годы, т.е. данная статья либо не используется (нет такого рода правонарушений), либо попросту не применяется. Николай Сергеевич отметил еще один важный вопрос – отсутствие в законодательстве понятия «чужеродные виды», соответственно, для того, чтобы была какая-то ответственность, необходимо сначала совершенствовать отраслевое законодательство в этом направлении. Довольно частым стало явление, когда граждане приобретают экзотических животных, а через некоторое время выпускают их в окружающую среду, вид может акклиматизироваться и прижиться, что может повлечь какие-либо серьезные последствия. По мнению докладчика, в случае выявления таких действий было бы правильнее предусмотреть административную ответственность, за рубежом подобная практика существует. В целом определенный потенциал административной и даже уголовной ответственности для защиты окружающей среды есть, и он должен быть реализован.

Доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент **Елена Юрьевна Чмыхало** в докладе «*Административная ответственность за невыполнение мероприятий по охране земель*» выразила обеспокоенность состоянием земель в Российской Федерации, о чем также свидетельствуют данные, содержащиеся в государственных (национальных) докладах о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, которые готовятся ежегодно с учетом сведений, полученных при осуществлении государственного мониторинга земель. Елена Юрьевна отметила, что в целях предупреждения и устранения негативных процессов, происходящих при использовании земель, в земельном законодательстве определены требования по их охране (ст. 12 и 13 Земельного кодекса РФ). За невыполнение этих требований предусмотрена юридическая ответственность, в том числе административная. Состав соответствующего административного правонарушения определен в ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ. Объективная сторона этого правонарушения требует толкования, которое возможно на

основе анализа правоприменительной практики, формируемой при разрешении споров, возникающих при привлечении к ответственности за данное правонарушение. На основе анализа судебных актов Елена Юрьевна выявила, что по ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, например, квалифицируются действия, заключающиеся в неиспользовании земельного участка в соответствии с его целевым назначением, что приводит к зарастанию его сорными растениями, а также бездействие, выразившееся в отсутствии документов у конкретного правообладателя земельного участка, предусматривающих выполнение мероприятий по охране земель и определяющих их состояние. По мнению докладчика, диспозиция ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ требует коррекции для более точного установления объективной стороны данного правонарушения, т.к. определить правонарушения, квалифицируемые по этой норме, возможно только на основе анализа правоприменительной практики.

Научные работники, специалисты в области административно-го, арбитражного, земельного, экологического, природоресурсного права Елена Анатольевна Тарасова, Елена Николаевна Абанина, Николай Иванович Махонько, Оксана Юрьевна Кузьмина, Юлия Анатольевна Плотникова, Юлия Викторовна Сорокина, Александр Николаевич Ермаков принимали активное участие в дискуссии по вопросам, освещенным в докладах спикеров, а также высказали свои рекомендации и предложения по оптимизации законодательства в рассматриваемой сфере.

Отдельно были рассмотрены проблемы реализации административной ответственности в сфере экологии и природопользования и административно-правовой ответственности за совершение правонарушений в блокчейн-киберпространстве земельного реестра, доклады на данные темы представили молодые экологи-исследователи студенты Саратовской государственной юридической академии Татьяна Климова и Александр Олифиренко.

Оценив доклады основных спикеров и молодых исследователей, Елена Валерьевна Виноградова как эксперт отметила важность усиления роли экологического воспитания и образования среди студентов, молодежи и граждан РФ в целом с учетом соблюдения основополагающих принципов охраны экологии и окружающей среды.

По итогам круглого стола спикеры были отмечены благодарственными письмами, молодым ученым и всем участникам мероприятия вручены сертификаты.

Участники научного мероприятия выразили благодарность и признательность руководству Саратовской государственной юридической академии в лице ректора Екатерины Владимировны Ильговой, вре-

менно исполняющему обязанности первого заместителя директора Института государства и права РАН профессору Елене Валерьевне Виноградовой, директору Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующему кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, профессору Александру Юрьевичу Соколову, председателю Двенадцатого арбитражного апелляционного суда Сергею Юрьевичу Шараеву, Саратовскому региональному отделению общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», Саратовскому региональному отделению Российского общества «Знание» за высокий уровень организации круглого стола.

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

A. Yu. Sokolov,
*Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
aysockolov@mail.ru*

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: 10.24412/1608-8794-2022-4-274-286

ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА С МЕЖДУНАРОДНЫМ УЧАСТИЕМ «ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА: НАЧАЛО ДОВЕРИЯ»

Аннотация: 17 ноября 2022 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук организован и проведен круглый стол с международным участием «Правовая политика в области регулирования искусственного интеллекта: начало доверия». В мероприятии приняли участие ученые-правоведы, специализирующиеся на вопросах применения искусственного интеллекта. На круглом столе рассматривались проблемы правовой политики в сфере законодательного регулирования и применения искусственного интеллекта, в частности обсуждались теоретические и практические аспекты, связанные с организационными и методологическими основами применения искусственного интеллекта в гражданском, административном и других видах судопроизводства.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, цифровизация, искусственный интеллект.

REVIEW OF THE ROUND TABLE WITH INTERNATIONAL PARTICIPATION "LEGAL POLICY IN THE FIELD OF REGULATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE: THE BEGINNING OF TRUST"

Abstract: on November 17, 2022, 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 "Legal policy in the field of regulation of artificial intelligence: the beginning of trust". The event was attended by legal scholars specializing in the application of artificial intelligence. The round table discussed the problems of legal policy in the field of legislative regulation and the use of artificial intelligence, in particular, discussed theoretical and practical aspects related to the organizational and methodological foundations of the use of artificial intelligence in civil, administrative and other types of legal proceedings.

The article provides a brief overview of the participants' speeches.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, digitalization, artificial intelligence.

17 ноября 2022 г. Саратовский филиал Института государства и права РАН организовал и провел круглый стол с международным участием *«Правовая политика в области регулирования искусственного интеллекта: начало доверия»* на базе Саратовской государственной юридической академии.

Открыл мероприятие директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Александр Юрьевич Соколов**. С приветственным словом к участникам обратились врио первого заместителя директора Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова** и заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**.

С докладом *«Информационно-правовые исследования в области применения искусственного интеллекта: проблемы и приоритеты»* выступила **Татьяна Анатольевна Полякова** – главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ. Она привела обзор научных исследований в области применения искусственного интеллекта и акцентировала внимание на опубликованной в октябре этого года в журнале «Государство и право» статье Ю.М. Батурина и С.В. Полубинской «Искусственный интеллект: правовой статус или правовой режим?». В ней авторами сделаны выводы, которые, по мнению докладчика, являются справедливыми и обоснованными, поскольку подчеркивается острая необходимость профессионального обсуждения понятий робота, искусственного интеллекта и иных сходных с ними понятий. Представляется, что без осмысления этих ключевых проблем, наряду с целым рядом других вопросов, формирование научно обоснованных междисциплинарных подходов, имеющих стратегическое значение для развития системы правового регулирования, является весьма

затруднительным, т.к. законодательство в данной сфере должно основываться на единообразном понятийном и терминологическом аппарате, понимании правосубъектности и быть унифицированным. В связи с этим Татьяна Анатольевна полагает преждевременными утверждения о «праве искусственного интеллекта» и между тем отмечает, что Российская Федерация сегодня стала одним из мировых лидеров в области формирования государственной политики по поддержке развития технологий искусственного интеллекта. Так, в российской Национальной стратегии развития искусственного интеллекта на период до 2030 года указано, что «для стимулирования развития и использования технологий искусственного интеллекта необходимы адаптация нормативного регулирования в части, касающейся взаимодействия человека с искусственным интеллектом, и выработка соответствующих этических норм».

Таким образом, поставлена стратегическая задача разработать как нормативное, так и этическое регулирование использования технологий искусственного интеллекта, что вытекает также из Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники на период до 2024 года, в которой определены ключевые направления регулирования искусственного интеллекта (государственное управление, транспорт, здравоохранение и др.), безусловно, являющиеся приоритетными и для информационно-правовых, и для междисциплинарных научных исследований.

Доклад на тему *«Искусственный интеллект как субъект и объект правоотношений»* представил заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, профессор **Сергей Федорович Афанасьев**. Он обратил внимание, что на систему современного цивилистического процесса значительное влияние оказывают инновационные цифровые технологии, к которым можно отнести искусственный интеллект, использование робототехники, телекоммуникационных средств связи и многое другое, что ведет к появлению ранее неизвестных цифровых прав и обязанностей, а равно модификации структуры основных начал судебного производства. Сергей Федорович привел высказывание В.А. Жилкина, с которым нельзя не согласиться: «В век бурных технологических перемен цифровые технологии прочно вошли в сферу юридических, бухгалтерских и управленческих услуг и продолжают развиваться. Применение информационных технологий и искусственного интеллекта является глобальной тенденцией мирового развития».

В настоящее время, отметил докладчик, отдельные правоведы под влиянием средств так называемого электронного правосудия предлагают расширить систему принципов цивилистического процесса за счет следующих начал: качества и безопасности обработки судебных решений и полученных данных; пользовательского контроля; процессуальной экономии; недискриминации и равного доступа к информационному пространству, его прозрачности и достоверности; автоматизации судебного доказывания, дистанционности и др. Очевидно, что в этом непростом вопросе наука и практика цивилистического процесса находятся в самом начале пути, в перспективе часть из перечисленных принципов действительно успешно имплантируется в процессуальную ткань, часть будет объективно отторгнута. В конечном счете время все расставит по своим местам, но уже сейчас вполне понятно, и это нужно подчеркнуть, что трансформация системы принципов под воздействием «цифры» должна корреспондировать высоким стандартам справедливого судебного разбирательства по гражданским делам.

Вопросам *поиска оптимальной модели регулирования искусственного интеллекта* посвятил выступление профессор департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права НИУ «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, профессор **Юрий Геннадьевич Арзамасов**. Он подчеркнул, что сегодня с развитием технонауки остро встает проблема определения места права в конвергентных технологиях и первичной задачей теоретиков права в данной сфере является выбор оптимальной модели правового регулирования в области искусственного интеллекта. При этом современная наука предлагает три модели правового регулирования в сфере разработки и управления искусственного интеллекта: традиционную, модель мягкого права и смешанную. Юрий Геннадьевич дал характеристику указанным моделям и подробно остановился на «мягкой» модели правового регулирования искусственного интеллекта, которую выбрала для себя Россия, приняв Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта, нормы которого носят рекомендательный характер и распространяются только на гражданские разработки в данной области. Наряду с плюсами такой модели правового регулирования (включение в разработку проекта кодекса не только государственных структур, но и всех заинтересованных субъектов; установление необходимого диалога между различными акторами в сфере искусственного интеллекта; предоставление широких полномочий изобретателям и др.) докладчик выделил аргументы против:

1) с точки зрения философии и философии права считается неприемлемым закрепление моральных норм и принципов в форме кодексов, поскольку в системе правового регулирования каждый социальный регулятор имеет персональную сферу регуляции, свои источники выражения, свои инструменты воздействия и свои конкретные оценочные категории;

2) рекомендательные нормы Кодекса вряд ли будут соблюдаться подписантами;

3) предоставляются большие права IT-компаниям, которые могут посягнуть на отдельные функции государственных органов власти.

Какая модель правового регулирования в сфере искусственного интеллекта будет оптимальной в нашем государстве, покажет время. При этом выбор Россией мягкой модели правового регулирования в сфере искусственного интеллекта не говорит о том, что данная модель постоянно будет неизменной.

О столкновении эффективности и легитимности алгоритмов в правоприменительной деятельности рассказал доцент кафедры философии и социологии Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат философских наук **Максим Александрович Беляев**. Докладчик отметил, что требования обоснованности и законности решения могут быть обеспечены посредством применения алгоритмов, а поскольку формализованные способы обоснования образуют конечное множество дискретных процедур, все они могут быть делегированы искусственному интеллекту как совокупности алгоритмов, способных к обучению и автокоррекции в процессе выполнения. Максим Александрович обратил внимание на то, что в таком случае возникают как минимум две этико-юридические трудности, преодоление которых является необходимым условием дальнейшего совершенствования. Во-первых, пока нет ясности, как можно с помощью алгоритмов обеспечить такое качество решений, как справедливость. Вполне очевидно, что оно не сводится к сумме законности и обоснованности, т.к. предполагает и моральную приемлемость, но как машина может различать приемлемое и неприемлемое с точки зрения морали – по этому вопросу нет консенсуса в сообществе экспертов и разработчиков искусственного интеллекта.

Во-вторых, под вопросом оказывается сама логика работы алгоритма. В случае выполнения некоей экспертной программы формируется прогноз состояний той или иной системы. Обычно качество прогноза напрямую пропорционально количеству обработанной информации о прошлых состояниях данной системы, поскольку

предполагается, что одно состояние сменяется другим под воздействием хорошо определенных причин. Однако это не может относиться к личностям как субъектам права, поскольку их прошлые состояния не детерминируют будущих состояний. Обратное противоречило бы принципу свободы воли, субъективному вменению и основным началам правового регулирования.

Соответственно, чем более эффективен алгоритм искусственного интеллекта в отношении информационной обеспеченности, тем в большей мере возникает угроза правам и свободам всех тех, кого затрагивают прогнозы, формируемые с помощью такого алгоритма. По мнению докладчика, решение первой проблемы возможно посредством комплексного государственного и корпоративного регулирования, в том числе посредством разработки этических правил для составителей алгоритмов искусственного интеллекта, что же касается второй проблемы, то ее решение на данный момент не просматривается.

Заведующий научной лабораторией социально-правовых исследований Уральского федерального университета имени первого Президента России Б.Н. Ельцина, кандидат юридических наук, доцент **Сергей Анатольевич Курочкин** в своем выступлении рассмотрел *перспективы применения искусственного интеллекта в правосудии по гражданским делам*. Он задался вопросом о том, способны ли технологические новации существенно повысить эффективность правосудия, судебной защиты? Из анализа правоприменительной практики видно, что фрагментарное внедрение цифровых технологий не обеспечило качественно более низкий уровень судебных расходов, сроков разрешения административных и гражданских дел, издержек судебного разбирательства. Требуется системные решения.

Сергей Анатольевич отмечает, что сегодня очевидны перспективы применения искусственного интеллекта и методов машинного обучения в судопроизводстве, впрочем, как и в других связанных с ним сферах. Достигнутый технологический уровень искусственного интеллекта позволяет ставить вопрос о значительном снижении издержек судебного разбирательства и повышении эффективности обращения в суд, об оптимизации судопроизводства, обеспечении единообразного применения судом правовых норм при подготовке судебных решений, о радикальном снижении издержек судебных ошибок, а также повышении эффективности производств по пересмотру и проверке судебных постановлений.

Вместе с тем Сергей Анатольевич заметил, что отношение к искусственному интеллекту со стороны ученых и практиков пока крайне

сдержанное. Ключевым условием его применения в административном, гражданском и арбитражном судопроизводстве, по мнению докладчика, может стать эффективность реализуемой с помощью искусственного интеллекта судебной защиты. Однако какими бы скорыми, экономичными и результативными ни были технологии разрешения споров, основанные на искусственном интеллекте, власть за ними, право принимать обязательное к исполнению решение люди признать еще не готовы. Сергей Анатольевич подчеркнул: судья – это всегда человек, а не машина. Технологии обеспечивают, поддерживают, но не заменяют правосудие. При этом нельзя исключать, что в недалеком будущем разрешение споров интеллектуальной машиной станет доступной и экономичной альтернативой постепенно отступающему от проникнутой «цифрой» реальности правосудию по гражданским делам.

С докладом *«Парадигма искусственного интеллекта в иностранных судебных системах как средство упрощения процессуальной формы»* выступила доцент кафедры гражданского процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук **Мария Николаевна Зарубина**. Она рассказала, что применение искусственного интеллекта в судебной деятельности способствует более рациональному и быстрому решению поставленных перед правосудием задач. Минимализм в совершении однотипных процессуальных действий сводится к новым стандартам и технологиям при рассмотрении гражданского дела без вреда для эффективности и качества судебной защиты. Мария Николаевна осветила результаты исследования Европейской комиссии по эффективности правосудия тех сфер правосудия, где искусственный интеллект наиболее себя зарекомендовал. Акцент был в первую очередь сделан на автоматизации однотипных процессов, цифровой обработке поступающей в суды информации и электронном документообороте, распознавании речи участников процесса. Необходимость замены человека (судьи) роботом не предполагается (за исключением дел, рассматриваемых по правилам упрощенных производств) и фактически осуждается представителями сообщества главным образом по одной причине – из-за отсутствия внутреннего убеждения, чувств, мотивов при принятии судебного решения у последнего. Здесь представляется важным говорить о допустимых границах упрощения процессуальной формы при использовании искусственного интеллекта, иначе абсурдны даже попытки его апробации. Разгрузку судов нельзя считать главным направлением роботооснащения. В противном случае общество стол-

кнется с бездушным и несправедливым правосудием, устраняющим любые эмоциональные, моральные и этические нормы регулирования человеческого поведения.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Вятского государственного университета, кандидат юридических наук **Дмитрий Александрович Плотников** рассказал *о развитии принципов гражданского процессуального права в условиях применения искусственного интеллекта*. Он провел анализ существующих публикаций по вопросу исследования цифровизации в гражданском процессуальном праве и пришел к выводу, что чаще всего процесс цифровизации в указанной области рассматривается автономно, без учета его места в системе гражданского процессуального права и соотношения с принципами гражданского процессуального права. Кроме того, развитие идей цифрового судопроизводства, использования цифровых (информационных) технологий при отправлении правосудия, в том числе искусственного интеллекта, должно пониматься исключительно с точки зрения принципов гражданского процессуального права. Именно поэтому в науке гражданского процессуального права возникает необходимость обсуждения вопросов о том, насколько понятие принципов гражданского процессуального права требует корректировки в связи с цифровизацией процессуальных правоотношений, нужно ли в науке пересмотреть систему гарантий соблюдения принципов гражданского процессуального права, все ли принципы гражданского процессуального права (как минимум отраслевые) возможно обеспечить в новых условиях цифровизации, следует ли разработать специальные принципы гражданского судопроизводства при осуществлении правосудия в условиях цифровизации.

На *вопросах использования искусственного интеллекта при исследовании доказательств* остановилась доцент кафедры гражданского процесса Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент **Виктория Федоровна Борисова**. Она отметила необходимость разработки специальных стандартов доказывания, критериев оценки допустимости, достаточности, достоверности электронных доказательств ввиду их многообразия, подверженности изменениям и сравнительно легкому уничтожению, отсутствия четкого понятия оригинала, тиражируемости. В качестве самостоятельной проблемы в докладе выделен технически сложный порядок исследования судом электронных доказательств, который в идеале должен обеспечивать установление метаданных, содержащих информацию об авторах, дате создания или публикации файла, его названии, размере, последних сохранениях, обнаружение из-

менений, подделки, искажений. Не секрет, что практически любой электронный контент может быть подвержен редактированию при помощи специальных программ. Программы генерализации нейросетей позволяют синтезировать максимально реалистичный цифровой контент (изображения, аудио-, видео-записи, текст, презентации и др.), не соответствующий действительности (дипфейки). Виктория Федоровна подчеркнула, что в настоящее время выявление подделки или изменений представленных файлов производится посредством экспертизы содержания мультимедийных материалов, экспертизы содержания электронной переписки и вложенных в переписку файлов, электронных приложений мобильных устройств. Логично, что электронные доказательства, созданные при помощи искусственного интеллекта, анализируются с его применением, но суды такими возможностями не обладают.

Однако проведение экспертизы не всегда оправданно, особенно учитывая ее стоимость. Часто установить недостоверность электронного доказательства можно посредством выполнения минимального набора действий при наличии соответствующего программного обеспечения, существующего даже на уровне приложений для мобильных устройств. К основным программам, пригодным для проверки электронных доказательств, следует отнести группы программ, направленных на извлечение веб-артефактов (история посещений, закладки, автозаполнение, сохраненные настройки, пароли, расширения), работу с метаданными (чтение, извлечение, формирование pdf-файлов), выявление изменений, монтажа, распознавание подделки. В связи с этим Виктория Федоровна полагает необходимым рассматривать вопрос о разработке интеллектуальных софт-программ, адаптированных для нужд судебного процесса. Технический прогресс неизменно повлечет за собой повышение требований к уровню технического оснащения судов, квалификации судей, а также поступательное совершенствование законодательства в части регламентации правил исследования электронных доказательств.

Особенностям применения искусственного интеллекта при цифровизации правосудия уделила внимание старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права РАН, кандидат юридических наук **Оксана Леонидовна Солдаткина**. Она отметила, что обосновывать необходимость научных разработок по теме правового регулирования использования систем искусственного интеллекта сейчас практически не нужно. Еще в 2019 г. в судах нескольких субъектов РФ начали работу системы автоматического стенографирования, ранее проходившие апробацию в 10 залах район-

ных судов г. Москвы. Сегодня в научных и судебных кругах говорят о применении искусственного интеллекта как средства распознавания речи для ведения протоколов, исследования доказательств, медиации, даже для принятия решений по бесспорным делам. Однако, помимо того, что правовое регулирование систем искусственного интеллекта все еще находится в зачаточном состоянии, при внедрении искусственного интеллекта в судебный процесс возникает ряд технологических и этических проблем. Одной из них является редко озвучиваемая проблема кажущейся непредвзятости искусственного интеллекта. Хотя это не совсем так: сами по себе алгоритмы машинного обучения можно назвать непредвзятыми, но они обучаются на основе данных (так называемых датасетов), специально предобработанных человеком, причем часто обработка происходит на интуитивном уровне. Иными словами, обученная модель может наследовать предубеждения человека, ее обучающего. И совершенно необязательно эти убеждения будут оправданны и логичны с точки зрения судебного процесса. Озвученная проблема позволяет снова поставить вопрос об ответственности за принятые искусственным интеллектом решения. По мнению докладчика, представляется, что пока озвученная проблема ответственности не будет решена законодательно, говорить о широком распространении искусственного интеллекта в судебном процессе преждевременно.

С докладом *«Искусственный интеллект: помощник или конкурент праву»* выступила Елена Васильевна Перепелица – старший научный сотрудник Национального центра правовой информации Республики Беларусь, ассоциированный член кафедры ЮНЕСКО по авторскому праву, смежным, культурным и информационным правам НИУ «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук, доцент. Она отметила, что основной характеристикой текущего момента является приобщение различных акторов к цифровым технологиям. На этом фоне увеличивается количество информационных правоотношений. Правовые системы разных стран реагируют на данную ситуацию либо экстраполяцией готовых нормотворческих решений на соответствующие сферы, либо ускоренной формулировкой новых. И то и другое чревато инфляцией законодательства. Такие стратегии нередко имеют эффект «залатывания» социальных пробелов, вызванных скачками информатизации и дигитализацией. Правовое опосредование современных общественных отношений не может игнорировать технологические, когнитивные, этические, гуманитарные, антропологические и, без преувеличения, экзистенциальные факторы. Ситуацию не меняют догоняющие шаги и перепро-

изводство законотворческих решений. Отношение к цифровой среде как к объекту, который может быть легко помещен в прокрустово ложе нормативного регулирования и подвластен целенаправленному управленческому воздействию, ошибочно. Паттерны сверхрегулирования и всеислия правотворчества здесь не работают. Даже в IT-гигантах интернет как бы ускользает из государственных «объятий», проявляя себя как самореферентная среда. Утопией является как то, что право способно решить всё, что продуцирует цифровая среда, так и то, что эта среда сама, без участия права, себя урегулирует. Нередко помощь аналогового права в «гибридной реальности» оказывается маргинальной.

В настоящее время технологией дня может быть назван искусственный интеллект. Его применение создает новое проблемное поле и становится настоящим вызовом для сложившейся системы правового регулирования. В то же самое время зреет уверенность в том, что при помощи сквозных цифровых технологий можно анестезировать почти любые правовые, социальные и экономические проблемы, разрушить пространство и время, сгладить существующие в обществе противоречия.

Вместо искомого упрощения профессиональной юридической деятельности, вытеснения на обочину физического труда искусственный интеллект и агрегированные с ним технологии скорее спишут со счетов тех, кто не способен конкурировать с разумными агентами, протезами-оптимизаторами, ИИ-ассистентами. Елена Васильевна призвала ответственно относиться к продуктам эпохи цифрового цунами, отдавая отчет в неоднозначности вариантов соразвития права и технологий. Цифровой армагеддон реалистичен. Возникают риски слома в эволюции сверхсложных технологических систем, что в том числе обусловлено участием в подобных системах человека как наиболее слабого их звена.

Видам правового регулирования искусственного интеллекта посвятила выступление заведующая кафедрой гражданского процессуального и трудового права Южного федерального университета, кандидат юридических наук, доцент **Елена Сергеевна Смагина**. В докладе она выделила два основных направления нормативного регулирования технологий искусственного интеллекта: социально-этическое и техническое. Первое в самом общем виде призвано установить принципы и правила взаимодействия человека и искусственного интеллекта, создать границы безопасности, предусмотреть ответственность. Второе – техническое регулирование – включает установление технических требований, стандартов для производ-

ственных процессов и продуктов новых технологий. В настоящий момент оба направления развиваются неравномерно, с преобладанием первого, причем в части именно этического регулирования. Типичное же регулирование, характерное для субъекта или объекта правоотношений, отсутствует практически полностью; техническое регулирование представлено фрагментарно – стандартами отдельных технологий. Одной из причин очевидного отставания нормативного регулирования от развития технологий искусственного интеллекта является, как это ни парадоксально, отсутствие потребности в таком регулировании, запроса. Запроса от тех, кто разрабатывает и продвигает технологии, крупных IT-компаний, собственно, основных акторов в соответствующей сфере. Елена Сергеевна подчеркнула, что любое жесткое регулирование может серьезно затормозить разработки искусственного интеллекта и даже сделать их невозможными или бессмысленными. Поиск компромисса, диалога между представителями юридической и технической общественности – основное, что может сейчас способствовать адекватному отражению в праве достижений прогресса. Иначе право рискует навсегда отстать от развития техники, которая будет действовать уже по своим законам.

Об использовании искусственного интеллекта в правоприменительной деятельности рассказал старший преподаватель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии **Сергей Михайлович Рукавишников**. Он отметил, что цифровые технологии на современном этапе помогают правоприменительным органам выявлять и доказывать факты совершения правонарушений. Например, Федеральная антимонопольная служба использует специальное программное обеспечение, которое в автоматическом режиме собирает информацию для выявления и доказывания случаев заключения участниками торгов антиконкурентного соглашения (картеля). Сергей Михайлович подчеркнул, что указанные соглашения в письменной форме участниками торгов не заключаются, доказывание базируется на основе анализа собранных антимонопольным органом косвенных доказательств. В настоящее время автоматизированная информационная система «АнтиКартель» только собирает и оцифровывает информацию. Однако данная система дорабатывается и в ближайшее время сможет оценивать вероятность заключения сговора участниками торгов в процентном выражении. Это снизит временные и финансовые затраты контрольного органа на выявление подозрительных торгов из большого количества проведенных заказчиками конкурсов и аукционов, перераспределив высвободившиеся ресурсы на доказывание

факта совершения правонарушения с помощью собранных АИС «АнтиКартель» сведений.

Преподаватель кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии **Анна Алексеевна Токарева** представила доклад *«Особенности реализации права на обращение в суд в контексте использования искусственного интеллекта»*, посвященный теоретико-практическим аспектам реализации права на обращение в суд в целом и права на иск при конкуренции исков в условиях цифровизации в частности.

Анна Алексеевна отметила, что в связи с правовой цифровизацией отечественный законодатель значительно обновляет правовое регулирование в области процессуальных прав и обязанностей участников гражданского судопроизводства, прежде всего принадлежащих сторонам, чьи материально-правовые требования подлежат рассмотрению и разрешению. При этом право на обращение в суд проявляется в различных формах, и универсальной считается исковая форма защиты прав. С учетом этого некорректно отождествлять категорию права на обращение в суд с понятием иска и правом на его предъявление. В противном случае право на обращение в суд сводилось бы только к одной форме защиты нарушенных прав и законных интересов, в то время как оно обладает более объемным значением. Кроме того, докладчик констатировал, что лицо, осуществляя право на иск при конкуренции исков, производит выбор должного, по его мнению, способа защиты своих прав, нарушенных или оспариваемых, и охраняемых законом интересов. Реализация права на иск тесно связана с построением истцом эффективной стратегии и тактики защиты, что в ситуации конкуренции исков чрезвычайно важно, т.к. от выбора конкурирующего иска зависит положительный для истца результат дела.

Значительный интерес аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и другие выступления.

М.Н. Кобзарь-Фролова,
главный научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
РАН, доктор юридических наук,
профессор

M.N. Kobzar-Frolova,
Chief Scientist of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of the RAS, Doctor of Law, Professor
adminlaw@igpran.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2022-4-287-300

СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ

Аннотация: административное право РФ – одна из ведущих отраслей российской системы права. Как и любая иная правовая отрасль, оно имеет внутреннее строение, а именно включает в себя группы взаимосвязанных правовых норм, образующих систему отрасли. Существующая ныне система административного права формировалась на основе системы полицейского права и окончательно сложилась в 50–60-е гг. советского периода государственного строительства, отражая реалии социалистического строительства. Конституционные изменения последних лет предопределили необходимость поиска подходов и определения оптимальных критериев построения обновленной, возможно, принципиально иной, новой, отличной от существующей многие годы системы административного права. В этой связи в Институте государства и права 12 октября 2022 г. состоялся круглый стол, целью которого было организовать широкую научную дискуссию о современной системе административного права. В дискуссии приняли участие ведущие ученые России. В настоящей статье отражены основные идеи и итоги дискуссии.

Ключевые слова: административное право, система, отрасль традиционный и функциональный подходы, институциональный подход, Общая и Особенная части, критерии.

THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW: TRADITIONS AND INNOVATIONS

Abstract: Administrative law of the Russian Federation is one of the leading branches of the Russian legal system. Like any other legal branch, it has its own internal structure, namely, it includes groups of interrelated legal norms that form the system of the branch. The current system of administrative law was formed on the basis of the system of police law and finally took shape in the 50-60 years of the Soviet period of state-building, reflecting the realities of socialist construction. The constitutional changes of recent years have predetermined the need to search for approaches and determine optimal criteria for building an updated, possibly fundamentally different new system of administrative law, different from the one that has existed for many years. In this regard, a round table was held at the Institute of State and Law on October 12, 2022, the purpose of which was to organize a broad scientific discussion about the modern system of administrative law. Leading Russian scientists took part in the discussion. In the present become.

Keywords: administrative law, system, industry, traditional and functional approach, institutional approach, general and special parts, criteria.

Административное право РФ одна из фундаментальных отраслей российской системы права. Оно выступает в качестве опорной конструкции (материнской отрасли [1]) для многих других публичных правовых отраслей (финансового права, налогового права, таможенного, земельного, воздушного и др). «Административное право – это именно та отрасль права, которая регулирует общественные отношения, возникающие в процессе реализации исполнительной власти» [2, с. 2]. Это тезис из учебника Юрия Марковича Козлова, сделанный с поправкой на принятую в 1993 г. Конституцию РФ.

Административное право традиционно рассматривают как отрасль права, область законодательства и науку. Круг общественных отношений, регулируемых отраслью административного права, постоянно расширяется. Административное право переносит свое воздействие на новые, ранее неизвестные отношения, поэтому и границы отрасли находятся в постоянной динамике. Несмотря на то, что административное законодательство и отрасль права не совпадают в своих границах, вопреки попыткам выделить из материнской отрасли часть (сегмент) норм, регулирующих однородные отношения, вычленив из него какую-то самостоятельную отрасль, административное право остается наиболее крупным отраслевым образованием.

В юридическом исследовании важное значение имеют не только знания и понимание границ отрасли, но и ее внутреннее строение. Последнее служит отправным ориентиром для построения законодательства и преподавания учебной дисциплины студентам и слушателям.

Административное право, как и любая иная отрасль права, имеет внутреннее строение, а именно включает в себя группы взаимосвязанных правовых норм, образующих систему отрасли. В отличие от других правовых отраслей система административного права имеет сложное строение, что во многом обусловлено широким кругом общественных отношений, входящих в предмет административного права. Административное право регулирует отношения на всех трех уровнях публичной власти, во всех сферах и отраслях: политической, социальной, экономической, культурной, сфере охраны и защиты с учетом их специфики. Отсюда еще одна особенность административного права – это то, что его нормы не сосредоточены в одном кодифицированном нормативном правовом акте, могут приниматься как на федеральном, региональном, так и на местном уровне и быть закреплены

в нормах различных отраслевых законов и подзаконных нормативных правовых актов органов, обладающих публичными полномочиями по обеспечению исполнения российского законодательства.

Административное право исторически вышло из полицейского права и во многом опиралось на его основные постулаты. Дореволюционный правовед и видный полицейист Иван Трофимович Тарасов в своих Очерках 1897 г. [3] разделял науку полицейского права на Общую и Особенную части. Его учение развил уже в административном праве профессор Казанского, а позднее Московского университета Аркадий Иванович Елистратов. В 1917 г. ученый писал о том, что в противоположность полицейскому праву предметом административного права является не административная деятельность в себе, а система правоотношений, складывающихся на ее почве [4, с. 64].

Существующая ныне система административного права (с группировкой норм) окончательно сложилась в 50–60-е гг. советского периода развития государственности, отражая реалии социалистического строительства [5; 6; 7, с. 173–184; 8; 9, с. 28–29.]. За прошедшие годы изменился общественный строй, выстроена принципиально иная система органов государственной власти, изменилось законодательство и правосознание.

Качественные преобразования, произошедшие в российском обществе за последние три десятилетия, предопределили необходимость поиска новых подходов и критериев построения обновленной или даже, может быть, совершенно новой, отличной от существующей многие годы системы отрасли административного права. Указанные преобразования нашли отражение в Конституции РФ 1993 г. Государство ставит перед собой иные, отличные от социалистического строя задачи, решение которых требует выработки динамичных и эффективных административно-правовых средств и применения более совершенных способов и методов. Все чаще российские ученые поднимают вопрос о не совершенстве укоренившейся системы [10; 11, с. 5–15; 12, с. 17–18; 13; 14, с. 122–136].

В этой связи Институт государства и права Российской академии наук, сектор административного права и административного процесса выступили с инициативой начать широкую дискуссию о современной системе административного права. 12 октября 2022 г. в Институте государства и права состоялся круглый стол «Система административного права». Для участия в дискуссии были приглашены ведущие ученые из Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Воронежа и других городов России, представители законодательных органов

власти России, судов. Организаторами были вынесены на обсуждение следующие вопросы:

- традиционный подход к пониманию системы административного права, основанный на его делении на Общую и Особенную части;
- перспективы выделения в системе административного права новых подотраслей и правовых институтов;
- функциональный подход к пониманию современной системы административного права.

Тема круглого стола вызвала живой интерес у российской научной общественности и привлекла внимание представителей законодательных органов власти. Открыла круглый стол первый заместитель директора доктор юридических наук, профессор **Елена Валерьевна Виноградова**, которая сказала о том, что академическая наука административного права долгое время не проявляла заметного интереса к проблеме системы административного права. Лишь на рубеже 90-х и нулевых годов проблема системы административного права, пусть и не слишком широко, но обсуждалась российскими административистами. С тех пор прошло два десятилетия. Изменился мир. Изменилась Россия. Открытие на площадке Института государства и права Российской академии наук широкой научной дискуссии о системе административного права во многом символично и обусловлено рядом факторов, которые повлияли на государственное строительство и формирование законодательства страны. Прежде всего это конституционная реформа 2020 г. Конституция РФ приобрела ярко выраженную социальную направленность. На первое место отныне поставлен человек. Деятельность всей системы публичной власти теперь направлена на цели всемерного обеспечения благосостояния, достойной жизни и свободного развития людей. В связи с конституционными изменениями происходит переосмысление таких фундаментальных категорий, как государственное управление и исполнительная власть. Е.В. Виноградова выразила уверенность в том, что начавшаяся научная дискуссия о системе административного права позволит более четко структурировать эту фундаментальную отрасль, выделить ее основные структурные элементы, подотрасли, институты и субинституты. Все это будет способствовать рациональной систематизации административного законодательства.

С приветственным словом к участникам круглого стола обратилась первый заместитель председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, сенатор, доктор юридических наук, профессор **Ирина Валерьевна Рукавишникова**, которая отметила важность и значимость заявлен-

ной темы для дальнейшего развития административного законодательства. И. В. Рукавишникова рассказала собравшимся о подготовке проекта нового Кодекса РФ об административных правонарушениях, а также о его концепции.

Важность поднимаемой на круглом столе проблематики отметил в своем приветственном слове председатель Экспертного совета по законотворческой деятельности партии «Единая Россия», первый заместитель руководителя фракции «Единая Россия» в Государственной Думе, заслуженный юрист РФ **Дмитрий Федорович Вяткин**. По его словам в постсоветский период государство ушло из различных сфер, в которых оно ранее присутствовало. Однако это не было оправдано, и государство вновь приняло на себя функции регулятора отношений в различных сферах и областях общественной жизни. Выстраивание управленческих отношений стало появляться и в сферах, которых раньше не было (информационные технологии, интернет-пространство, биотехнологии и проч.). Соответственно, и система административного права, и его предмет стали расширяться. Развитие науки административного права становится не только задачей ученых, но и общегосударственной задачей, как отметил Д. Ф. Вяткин.

Дискуссию научного сообщества открыл ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса доктор юридических наук, профессор **Алексей Алексеевич Гришковец**, который выступил с докладом *К вопросу о системе административного права: открытие широкой дискуссии*. А. А. Гришковец выразил мнение, что поиск оптимальной системы административного права имеет большое теоретическое и не менее важное практическое значение. В докладе ученого освещались следующие вопросы: исторические предпосылки построения системы административного права и выделение в отрасли Общей и Особенной части; вопросы выстраивания структуры системы административного права в советский период; обзор существующих подходов ученых к системе административного права и их критерии (основания) и прочие. А. А. Гришковец предложил научному сообществу присоединиться к позиции, выраженной еще в 1998 г. видным российским ученым Константином Степановичем Бельским, которым был предложен функциональный подход и в качестве критерия положен предмет правового регулирования. Согласно функциональной системе К. С. Бельского, административное право разграничивает нормы на три основополагающие подотрасли: управленческое право, полицейское право, право административной юстиции. Доклад вызвал у аудитории значительный интерес. Однако отдельные научные сотрудники

сектора административного права и административного процесса (М.Н. Кобзарь-Фролова, Т.В. Щукина, С.В. Запольский) выразили особое мнение и не поддержали точку зрения А.А. Гришковца. Они возразили, сказав, что выделение в административном праве трех подотраслей сломает существующую систему, где уже сложилась группа подотраслей, институтов, субинститутов. При всем новаторстве данного подхода у него имеются существенные слабые стороны.

Известный ученый-административист профессор кафедры административного права и процесса МГЮА им. О.Е. Кутафина доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ **Борис Вульфович Россинский**, вступая в дискуссию, выразил убеждение в том, что еще не время менять устоявшуюся систему административного права. Он согласился с тем, что существуют отдельные проблемы в преподавании учебной дисциплины административного права, построенной на делении административного права на Общую и Особенную части. Однако их решение возможно в рамках компетенции университета и кафедры. В связи с изменениями, внесенными в Конституцию РФ в 2020 г., идут активные процессы в сфере административного права, которые еще не завершены. Время все расставит на свои места.

В целом в рамках научной дискуссии возобладала консервативная и осторожная позиция относительно построения новой, оптимальной для современных условий системы административного права. Так, декан юридического факультета Воронежского государственного университета доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ **Юрий Николаевич Старилов** хотя и с некоторыми авторскими вариациями высказался за сохранение традиционного и устоявшегося подхода к системе административного права, т.е. деления его на Общую и Особенную части.

Заведующий кафедрой административного права и процесса им. Н.Г. Салищевой РГУП доктор юридических наук, профессор **Александр Иванович Стахов** разработал авторский подход к системе отрасли административного права. Ученый, демонстрируя слайды, отметил, что систему административного права нужно оценивать с позиции функционального подхода (основываясь на административно-публичных функциях). Сфера административно-распорядительных функций – это совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу административного правотворчества, административного правопредоставления, обязывания, стимулирования. Сфера административно-охранительных функций – это административное

санкционирование, административно-деликтные функции, административно-казуальная и административно-спорная функции.

Продолжая свою мысль, А.И. Стахов раскрыл содержание каждой из функций. Система административного права с позиции функционального подхода включает в себя: административно-нормотворческое право; административно-правопредоставительное право; административно-обязывающее право; административно-стимулирующее право; административно-санкционирующее право; административно-деликтное право; административно-спорное право; административно-казуальное право.

Научная позиция заместителя директора Института проблем административно-правового регулирования Департамента публичного права факультета права Национального исследовательского университета Высшей школы экономики доктора юридических наук, доцента **Елены Владимировны Овчаровой** состоит в том, что система административного права с учетом его места в системе публичного права требует кардинального пересмотра. Необходим отказ от традиционного деления на Общую и Особенную части с переходом на функциональную и институционную системы построения отрасли. Это предполагает выделение функций публичного администрирования по направлениям деятельности публичной администрации. Целесообразно сохранить оправдавшие свое существование традиционные институты административного права, а именно: административно-правовые методы и формы публичного администрирования; административная ответственность; административный процесс. Отказ от Особенной части в административном праве с использованием в качестве примеров в Общей части курса материалов из опыта функционирования механизма правового регулирования межотраслевого и отраслевого государственного и муниципального управления позволит обеспечить необходимую унификацию административно-правового механизма и единство отрасли «Административное право».

Заведующий кафедрой государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин РЭУ им. Г.В. Плеханова доктор юридических наук, профессор **Алексей Александрович Фатьянов** в своем выступлении охарактеризовал сложившиеся подходы к системе административного права на основе разработок видных ученых-административистов Ю.М. Козлова и Ю.А. Тихомирова. Поддерживая отраслевой подход Ю.А. Тихомирова, который, по мнению докладчика, является более убедительным, подчеркивает равную весомость каждого из направлений административно-правового регулирования, а не ставит «Особенную часть» в зависимость от «Общей части»,

как это вполне обоснованно реализуется в рамках науки уголовного права. Однако такой подход не в полной мере приемлем для правового регулирования в сфере публичной власти. А. А. Фатьянов обосновал необходимость придерживаться системы административного права, состоящей из следующих подотраслей: 1) общетеоретические институты административного права; 2) регулирование деятельности органов исполнительной власти; 3) государственная служба; 4) административно-правовые режимы; 5) организация и осуществление государственного управления в сферах и отраслях и обеспечения законности; 6) административно-правовые статусы граждан, частных и иных организаций; 7) административно-деликтное право; 8) административно-процессуальное и административно-процедурное право.

Заведующий кафедрой административного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева кандидат юридических наук, доцент **Сергей Дмитриевич Хазанов** обратил внимание на то, что система отрасли права в основном должна отражать систему подотраслей и институтов административного законодательства, соответствовать структуре административного законодательства, максимально полно охватывая все виды отраслевых нормативных правовых актов, объем которых диктует необходимость дифференциации отраслей законодательства по предметному и функциональному признакам. Ряд подотраслей административного законодательства, имеющих системообразующий характер, влияющих на все виды и формы публичного администрирования, образуют *подотрасли общего административного права* (организация деятельности публичной администрации, законодательство о государственной и муниципальной службе, о государственном и муниципальном контроле и надзоре, о государственных и муниципальных услугах и проч.). К *особенному административному праву* следует относить законодательство об отдельных видах публичного администрирования (таможенное право, градостроительное, образовательное, медицинское, право военной администрации, транспортное право и др.) Что касается административного судопроизводства, то включение его в систему отрасли административного права будет правомерным при условии, что все отраслевые науки, прежде всего процессуального права, признают административно-правовой характер процессуальных норм, содержащихся в КАС РФ и АПК РФ, что в настоящий момент не очевидно и не соответствует характеру и методологии административно-процессуального регулирования.

Хотелось бы отдельно выделить позицию группы ученых, построенную на тесной взаимосвязи административного и конституционного

права и опирающуюся на положения п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, в которой идет разграничение законодательства на административное и административно-процессуальное. Так, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы РФ **Андрей Иванович Каплунов** отметил, что границы административного права как отрасли предопределены данным пунктом российской Конституции. В основу структурирования нормативного материала на институты административного права должно быть положено содержание базовой категории «государственное управление», отражающей природу административного права, а не термин «публичное администрирование». В свою очередь, структурирование базовых институтов административного права, обусловленных содержанием административно-процессуального законодательства, должно осуществляться в зависимости от основных элементов, характеризующих государственно управленческую деятельность и складывающихся при ее осуществлении административно-правовых отношений, а именно: административно-правовой статус субъектов и участников этих управленческих отношений, формы и методы государственного управления, способы обеспечения законности в государственном управлении, особенности административно-правовой организации государственного управления в сфере экономики, социально-культурной и административно-политической сферах, в сфере межотраслевого государственного управления.

Судья Второго арбитражного апелляционного суда доктор юридических наук, профессор **Павел Иванович Кононов** подчеркнул, что выделение основным нормативным правовым актом РФ двух названных видов законодательства предполагает формально-юридическое обособление и систематизацию административно-материальных и административно-процессуальных норм в рамках соответствующих отдельных законодательных актов. Проблема структурирования норм административного права в системе обусловлена отсутствием в административном законодательстве России системообразующего кодифицированного законодательного акта, содержащего наиболее общие нормы права, которые, во-первых, достаточно четко определяют бы предмет административно-правового регулирования, во-вторых, закрепили основы административно-правового статуса органов публичной администрации, правовые формы, методы и процедуры их деятельности и, в третьих, регламентировали бы основы административно-правового статуса физических лиц и организаций. В настоящее время, по мнению П. И. Кононова, имеются и необходи-

мость, и технико-юридическая возможность разработки и принятия федерального кодифицированного системообразующего рамочного административного закона, наиболее приемлемой и оптимальной формой которого являются Основы административного законодательства РФ. Данный нормативный правовой акт определит общий предмет и сферы административно-правового регулирования, отграничит их от предметов и сфер регулирования других отраслей права, может систематизировать наиболее общие нормы административного права и проч. П.И. Кононов также обосновал важность разработки и принятия рамочного Федерального закона «Об административном производстве в Российской Федерации», определяющего общие принципы и правила осуществления такого производства, в том числе правила издания (принятия), исполнения и прекращения действия административных актов.

Конституционную основу, сообразно прямому действию Конституции РФ, при формировании системы административного права поддержал главный научный сотрудник отдела административного законодательства и процесса доктор юридических наук, кандидат экономических наук, профессор **Николай Михайлович Казанцев**. Административное право – основной публично-правовой механизм реализации Конституции РФ в любом государстве. Н.И. Казанцев обосновал свое мнение о том, что для каждой статьи Конституции должны быть определены составы правонарушений и предусмотрены санкции, как правило, пресекающего вида. Статья Конституции, не защищенная нормой административного права, не порождает никаких материальных фактов. Если такая статья имеется, то она открывает путь такому произволу исполнительной власти, который, не основываясь на нормах закона, одновременно и не вступает в противоречие с законом. Возникает законный произвол. Власть перестает быть властью исполнительной, а становится самодержавной, произвольной, авторитарной и потому опасной для устойчивости государства.

Начальник центра изучения проблем управления и организации исполнения наказаний в уголовно-исполнительной системе ФКУ НИИ ФСИН России кандидат юридических наук, доцент **Людмила Владимировна Павлова** поддержала традиционный подход к системе административного права.

Большой интерес вызвал доклад доцента кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов кандидата юридических наук **Марины Александровны Штатиной** о подходах к рассматриваемой проблематике за рубежом

(во Франции, Германии, Испании, США, странах Латинской Америки и др.) и уникальности системы административного права в каждом государстве. Система административного права непосредственно связана не только с предметом, но и с назначением (миссией) этой отрасли. Административное право, обеспечивающее реализацию государственной власти, формируется и развивается под влиянием государственной политики, которая во многом предопределяет и цели, и направления развития, и логику построения основных институтов этой отрасли права. Государственная политика в отношении административного права, в свою очередь, обусловлена как историческими традициями публичного управления, так и текущими потребностями общественного развития страны. Отсюда уникальность системы административного права в каждом государстве.

Свои тезисы представили ведущие административисты, видные ученые, которые внесли весомый вклад в развитие науки административного права: А. П. Шергин, Н. И. Побежимова и, к сожалению, не доживший до дня проведения круглого стола профессор В. А. Юсупов.

Виталий Андреевич Юсупов был одним из инициаторов проведения научного мероприятия на заявленную тему. Он успел передать в Институт государства и права РАН, в сектор административного права и административного процесса, свою статью, в которой выразил идеи по поводу формирования системы административного права нового типа. По его мнению, система отрасли административного права представляет собой сложную конструкцию. Для того чтобы разобраться в ней, необходимо выделить основные элементы системы административного права и проанализировать функциональные связи между ними. Связи возникают между государством и людьми через административно-правовые акты. Большое значение имеют иерархические связи, координационные отношения, прямые и обратные связи и проч. В. А. Юсупов, опираясь на учение Ю. М. Козлова (1967 г.) и Г. В. Атаманчука (1990 г.), предлагал рассматривать систему административного права через однотипные связанные между собой управленческим началом общественные отношения, которые он сгруппировал в подотрасли: административно-управленческое право, административно-деликтное право, административно-процессуальное право.

Заслуженный деятель науки РФ **Анатолий Павлович Шергин** передал свои тезисы участникам круглого стола. Разработка оптимальных моделей государственного управления, по его мнению, предполагает не только углубленное изучение содержания административно-правовых отношений, но и совершенствование

их регулятора – административного права. Наиболее интересными представляются оценки традиционного подхода к делению административного права на Общую и Особенную части, его новых модификаций, влияния донорских возможностей административного права на его современную систему. Однако подвергать ревизии основу традиционной системы административного права как смешанной отрасли российского права не имеет смысла. Ее деление на Общую и Особенную части базируется на апробированных подходах соотношения общего и особенного, характерного для любых системных образований [15, с. 124–132]. Такое деление позволяет, с одной стороны, сохранять устойчивость системы административного права, формировать его общие понятия и институты, а другой стороны, обеспечивать динамическое развитие государственного управления. Исключение Особенной части из курса административного права, содержание которой выступает отраслевое управление, на наш взгляд, не представляется обоснованным. Ее содержанием является действующая государственная администрация, без знания этого субъекта управления, его правового статуса теряют смысл административно-правовые формы и методы.

Анатолий Павлович предложил следующую триаду системы современного административного права: Общая, Особенная и Функциональная части. Социальная и правовая значимость отдельных регулируемых нормами административного права общественных отношений требует обособленной правовой регламентации, которая влечет выделение новых отраслей права. Напомним, что административное право выполняет функцию материнской отрасли российского права [1]. Маточная отрасль российского права и его предмет уточняются при очередном отпочковании совокупности правовых норм, образующих самостоятельную отрасль права.

Краткие размышления о новой системе административного права РФ специально для круглого стола были подготовлены **Нелли Ивановной Побежимовой**. При рассмотрении системы административного права, с ее точки зрения, необходимо исходить из общего понятия системы права, предложенной А.И. Елистратовым, которая состояла из Общей и Особенной части. Отказ от исследования Особенной части административного права является сужением его содержания. При формировании системы административного права необходимо определить понятие отрасли административного права в современных условиях и выделить основные элементы – подотрасли, определить место институтов административного права среди элементов системы права, выделить их отличия от отрасли и от подотрасли

права. Соглашаясь с позицией Ю. А. Тихомирова о переходе от «наказательного» к «регулирующему» обеспечению, Н. И. Побежимова поддерживает позицию А. Б. Зеленцова о том, что на первый план выдвигаются две новые функции административного права: правообеспечительная и правозащитная. Также предложено выделить в системе административного права в качестве самостоятельной отрасли административно-процессуальное право и международное административное право. Н. И. Побежимова высказалась категорически против растаскивания базовой, ключевой отрасли административного права и выделения из нее в качестве самостоятельных отраслей права таких, как полицейское право, служебное право, образовательное право и др.

Подводя итоги данного научного мероприятия, можно отметить не только его хорошую организацию, статустность и высокий научный уровень его участников, но и значимость того решения, которое одобрило большинство участников.

Участники дискуссии на круглом столе преимущественно высказались в пользу сохранения в настоящее время пандектной системы административного права с ее принципами и группировкой правовых норм в Общей и Особенной части. Были поддержаны тезисы о целостности отрасли административного права как материнской отрасли и недопущении ее дробления по отдельным областям с приданием им статуса самостоятельного отраслевого образования (служебное право, спортивное право и проч.). Нормы административного процессуального права, включая регламентирующие административные процедуры, должны найти достойное место в материнской отрасли. При этом участники круглого стола согласились с тем, что разнообразие общественных отношений, регулируемых нормами административного права, тесное слияние административного и конституционного права, которое произошло после конституционной реформы 2020 г., перориентация деятельности исполнительной власти на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, возрастание роли административно-охранительных отношений в структуре норм административного права последовательно ведут к построению системы отрасли нового типа. В ее основе будет функциональный подход и новые критерии объединения норм в единой системе административного права. Административное право уверенно движется именно в этом направлении. Однако время для подобной трансформации еще не пришло.

В заключение участники мероприятия выразили удовлетворение по поводу проведенной научной дискуссии, высказали слова благодарности руководству Института государства и права РАН и организаторам мероприятия.

Список литературы:

1. Шергин, А.П. Административное право – материнская отрасль российского права / А.П. Шергин // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права («Сорокинские чтения»): сб. ст. по матер. междунар. науч.-практич. конф., посвящ. памяти д-ра юрид. наук, проф., заслуженного деятеля науки РФ Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, 25 марта 2022 г. – СПб., 2022. – С. 16–24.
2. Козлов, Ю.М. Административное право : учебник / Ю.М. Козлов. – М. : Юристъ, 1999. – 320 с.
3. Тарасов, И.Т. Очерк науки полицейского права / И.Т. Тарасов. – М. : Печатня С.П. Яковлева, 1897.
4. Елистратов, А.И. Основныя начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Изд-е Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917.
5. Козлов, Ю.М. Предмет советского административного права / Ю.М. Козлов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. 160 с.
6. Административное право (Общая и Особенная части) / М.И. Еропкин, Т.И. Козырева, Б.М. Лазарев и др.; под ред. А.Е. Лунева. – М. : Юрид. Лит., 1970.
7. Студеникин, С.С. Советское административное право : учебник / С.С. Студеникин, В.А. Власов, И.И. Евтихийев. – М.: Гос. изд-во юрид. лит., 1950.
8. Петров, Г.И. Административное право: Общая и Особенная части / Г.И. Петров, И.Б. Усиевич; под редакцией Ю.М. Козлова. – М. : Юрид. Лит., 1968. – 575 с.
9. Конин, Н.М. Административное право России. Общая и Особенная части: курс лекций / Н.М. Конин. М. : Юристъ, 2004.
10. Долгополов, А.А. Интеграция как фактор дальнейшего развития структуры системы российского административного права / А.А. Долгополов, А.Н. Жеребцов // Административное право и процесс. – 2022. – № 1.
11. Тихомиров, Ю.А. Новые векторы регулирования – «другое» право? / Ю.А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2016. – № 4. – С. 5–15.
12. Стариков, Ю.Н. О сущности и новой системе административного права: некоторые итоги дискуссии / Ю.Н. Стариков // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 17–18.
13. Стахов, А.И. Административное право России: учебник для вузов / А.И. Стахов, П.И. Кононов. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2021.
14. Кононов, П.И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики / П.И. Кононов // Российский юридический журнал. – 2018. – № 1. – С. 122–136.
15. Шергин, А.П. Административно-деликтное право и законодательство: сб. науч. тр. / А.П. Шергин. – М.: ВНИИ МВД России, 2015. – 275 с.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

4 (90) • 2022

Редакторы:
*Н.С. Добротворская, О.В. Мерзлякова,
Л.П. Насонова, Е.А. Фешина, М.П. Яковлева*
Обложка художника *В.К. Иванова*
Компьютерная верстка *О.А. Фальян*

Подписано в печать 23.12.2022. Выход в свет 26.12.2022. Формат 60x84^{1/8}.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 17,5. Уч.-изд. л. 17,5.
Тираж 500 экз. Заказ № 493.

Издательство
Саратовской государственной юридической академии.
410028, Саратов, ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
Саратовской государственной юридической академии.
410056, Саратов, ул. Вольская, 1.

ISSN 1608-8794



9 771 608 879 008 >