

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);

– приставный 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 допечатную 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.iggran.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, 2023

© Саратовская государственная юридическая академия, 2023

© Ассоциация юридических вузов, 2023

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*

1 (91) • 2023

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. Корольев* (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. Гришкovieц*, д.ю.н., профессор; *В. В. Еремян*, д.ю.н., профессор; *Т. В. Заметина*, д.ю.н., профессор; *О. В. Исаenkova*, 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. Мальхихина*, 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. Соловьева*, 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; *А. В. Габов*, д.ю.н., профессор, член-корреспондент РАН; *В. Г. Голубцов*, д.ю.н., профессор; *Е. Ю. Грачева*, д.ю.н., профессор; *А. В. Иванчин*, д.ю.н., доцент; *А. И. Левченков*, 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. Старилова*, д.ю.н., профессор; *Т. В. Худойкина*, д.ю.н., профессор; *Л. Г. Шатино*, 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. Tereshchenko*, 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*, 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. Rudkovskiy*, Doctor of Law, Professor; *A. N. Savenkov*, Doctor of Law, Professor, Corresponding Member of RAS; *D. A. Sмирнов*, Doctor of Law, Professor; *A. Yu. Sokolov*, Doctor of Law, Professor; *Yu. N. 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

Памяти профессора Владимира Терентьевича Кабышева . . . 12

I. ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

Виноградова Е.В. (Москва, ИГП РАН)

Информационные инструменты в праве
LEGALTECH, LAWTECH И REGTECH 14

Афанасьев С.Ф. (Саратов, СГЮА, СФ ИГП РАН)

О некоторых аспектах применения искусственного интеллекта
с точки зрения современной правовой политики 21

Полякова Т.А. (Москва, ИГП РАН), Камалова Г.Г. (Ижевск, УдГУ)

Проблемы формирования правовой политики в сфере
применения технологии искусственного интеллекта 28

Королёв С.Ю. (Саратов, СФ ИГП РАН)

Государственная политика по управлению земельными
ресурсами: мониторинг земель как средство информационного
обеспечения 37

Лакаев О.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)

О некоторых вопросах правовой политики в сфере
организации индустриальных (промышленных) парков 47

Астахова Е.А. (Саратов, СФ ИГП РАН)

Уголовно-правовые аспекты противодействия
транснациональной торговле людьми 55

II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА

Абдуллин А.И., Яхваров С.Д. (Казань, ЮФ КФУ)

Сравнительно-правовой анализ особенностей заключения
двусторонних инвестиционных соглашений России
и зарубежных стран. 65

III. ОТРАСЛЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Гришковец А.А. (Москва, ИГП РАН)

Рассмотрение судами общей юрисдикции дел
об административных правонарушениях — не правосудие . . . 73

<i>Даниловская А. В. (Хабаровск, ХГУЭиП)</i> Объект и предмет уголовно-правовой политики	88
<i>Блинов А. Г. (Саратов, СГЮА)</i> Понятие несовершеннолетнего в уголовном праве и его возрастные параметры	96
<i>Сафин Л. Р. (Казань, КФУ)</i> Зарубежный опыт формирования перечня наказаний, не связанных с лишением свободы	103
<i>Гаврилов В. Н. (Саратов, СГЮА)</i> Совместное завещание супругов: новелла отечественного гражданского права	117
<i>Пономаренко Е. В., Копцева К. О. (Саратов, СГЮА)</i> Обоснованность изменений уголовного законодательства, касающихся отдельных составов преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства	121

IV. ПРАВОВАЯ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЖИЗНЬ ОБЩЕСТВА

<i>Колесников Е. В., Угланова О. А. (Саратов, СГЮА)</i> Российский федерализм: некоторые современные тенденции	127
<i>Еремян В. В. (Москва, ЮИ РУДН),</i> <i>Еремян Э. В. (Москва, НКО «Фонд современной истории»)</i> Есть ли у нас основания говорить о деградации и регрессе либеральной модели демократии? (часть I)	139
<i>Аширбекова М. Т., Семенова В. В.</i> <i>(Волгоград, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС)</i> Обеспечение национальной безопасности как генеральная функция государства	164

V. СУДЕБНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

<i>Федюнин А. Е., Перетьяко Н. М. (Саратов, СГЮА)</i> Вопросы совершенствования правовой политики в области применения запрета определенных действий как меры пресечения в уголовном судопроизводстве	172
<i>Ткачева Н. Н. (Саратов, СГЮА)</i> Право на получение квалифицированной юридической помощи как гарантия вынесения законного и обоснованного судебного решения	181

VI. ТРИБУНА МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

- Барнев И.С.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
О способах совершения и сокрытия преступлений,
посягающих на культурные ценности 188
- Джонов С.Е.** (Москва, РУДН, ассистент)
Принцип соразмерности при ограничении прав и свобод
в контексте конституционной идентичности 196
- Лисина Н.С.** (Москва, МГЮА, аспирант)
Кто там: проблема идентификации гражданина
при реализации права на обращение 206
- Леонкин А.А.** (Саратов, СГЮА, соискатель)
Двойственный характер общих нормативных предписаний права
и терминологическая неопределенность их обозначения
в отечественной юриспруденции 214
- Очкина А.А.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
Самозащита отцовских прав 220
- Пастушенко А.С.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
Мотивированное (профессиональное) суждение
Центрального банка Российской Федерации
как инструмент правоприменения на финансовом рынке:
актуальные вопросы финансово-правовой политики
и концепции правотворчества. 225
- Сафарян Я.Г.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
Право на благоприятную окружающую среду как объект
обеспечения экологической безопасности городов. 231
- Скок Я.А.** (Саратов, СГЮА, аспирант)
Виды саморегулируемых организаций
как участников финансовых правоотношений. 238
- Чиркаев С.А.** (Саратов, СГЮА, соискатель)
Формы реализации юридического приоритета:
теория и практика 246
- Шевченко М.И.** (Москва, РУДН, аспирант)
Реформа Акта о правах человека 1998 года в Великобритании:
как изменится баланс частных и публичных интересов? 255

VII. ОБЗОРЫ И РЕЦЕНЗИИ

- Соколов А.Ю.** (Саратов, СФ ИГП РАН)
Обзор диссертационного исследования «Органы местного
самоуправления в единой системе публичной власти:
организационно-правовые аспекты». 266
-

Зубарев С. М., Андрияшина Э. П.

(Москва, Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА))

Административно-правовые режимы в кризисных ситуациях:
краткий обзор Международной научно-практической
конференции, проведенной 24 ноября 2022 года в рамках
XXII Международной научно-практической конференции
«Кутафинские чтения» Университета имени
О. Е. Кутафина (МГЮА) 274

Соколов А. Ю. *(Саратов, СФ ИГП РАН, СГЮА),*

Колесников А. В. *(Саратов, СГЮА)*

Конституционализм и публичная власть:
концепции и перспективы.
Международная конференция, посвященная памяти
профессора В. И. Радченко
(Саратов, СГЮА, 25 ноября 2022 г.) 281

Соколов А. Ю., Астахова Е. А. *(Саратов, СФ ИГП РАН)*

«Административный процесс и судопроизводство:
современное состояние и перспективы развития»:
обзор мероприятия от 21.12.2022 289

CONTENT

In memory of Professor Vladimir Terentyevich Kabyshev 12

I. LEGAL POLICY IN MODERN SOCIETY

Vinogradova E.V. (Moscow)
Information tools in law.
LEGALTECH, LAWTECH and REGTECH. 14

Afanasiev S.F. (Saratov)
On some aspects of the application of artificial intelligence
from the point of view of modern legal policy 21

Polyakova T.A. (Moscow), Kamalova G.G. (Izhevsk)
Problems of formation of legal policy in the field of application
of artificial intelligence technology. 28

Korolev S.Yu. (Saratov)
State policy on land resources management:
land monitoring as a means of information support 37

Lakaev O.A. (Saratov)
About some issues of legal policy in the field of organization
of industrial parks 47

Astakhova E.A. (Saratov)
Criminal law aspects of counteraction transnational
human trafficking 55

II. INTERNATIONAL LEGAL POLICY

Abdullin A.I., Yakhvarov S.D. (Kazan)
Comparative legal analysis of the features
of the content of models of bilateral investment agreements
in Russia and foreign countries 65

III. BRANCH PROBLEMS OF LEGAL POLICY

Grishkovets A.A. (Moscow)
Consideration by courts of general jurisdiction of cases
about administrative offences is not a justice 73

Danilovskaia A.V. (Khabarovsk)
Object and subject of criminal law policy. 88

Blinov A.G. (Saratov)
The concept of a minor in criminal law
and its age parameters 96

<i>Safin L.R. (Kazan)</i>	
«Foreign experience of forming a list of non-custodial punishments»	103
<i>Gavrilov V.N. (Saratov)</i>	
Joint will of spouses: a novel of domestic civil law	117
<i>Ponomarenko E.V., Kopsheva K.O. (Saratov)</i>	
The validity of changes in criminal legislation concerning certain elements of crimes against the foundations of the constitutional system and the security of the state	121

IV. THE POLITICAL AND LEGAL LIFE OF SOCIETY

<i>Kolesnikov E.V., Uglanova O.A. (Saratov)</i>	
Russian federalism: some current trends	127
<i>Eremyan V.V., Eremyan E.V. (Moscow)</i>	
Do we have reason to assert about the degradation and regression of the liberal model of democracy? (part I).	139
<i>Ashirbekova M.T., Semenova V.V. (Volgograd)</i>	
Ensuring national security as the general function of the state	164

V. JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT POLICY

<i>Fedyunin A.E., Peretyatko N.M. (Saratov)</i>	
Issues of improving legal policy in the field of application of the prohibition of certain actions as a measure of restraint in criminal proceedings.	172
<i>Tkacheva N.N. (Saratov)</i>	
The right to receive qualified legal assistance as a guarantee of a lawful and reasonable judicial decision.	181

VI. TRIBUNE OF YOUNG SCIENTISTS

<i>Barnev I.S. (Saratov)</i>	
About ways of committing and concealing crimes that infringe on cultural property	188
<i>Dzhonov S.E. (Moscow)</i>	
The principle of proportionality in the limitation of rights and freedoms in the context of constitutional identity	196

Lisina N.S. (<i>Moscow</i>)	Who is there: the problem of identification of a citizen in the exercise of the right of appeal . . . . .	.206
Leonkin A.A. (<i>Saratov</i>)	The dual nature of general legal regulations and the terminological uncertainty of their designation in domestic jurisprudence . . . . .	.214
Ochkina A.A. (<i>Saratov</i>)	The self-defence of fathers' rights . . . . .	.220
Pastushenko A.S. (<i>Saratov</i>)	Motivated (professional) judgment of the Central bank of the Russian Federation as a tool of law enforcement in the financial market: current issues of financial and legal policy and the concept of lawmaking . . . . .	.225
Safaryan. Ya.G. (<i>Saratov</i>)	The right to a favorable environment as an object of providing environmental safety of cities . . . . .	.231
Skok Ya.A. (<i>Saratov</i>)	Types of self-regulating organizations as participants in financial legal relations. . . . .	.238
Chirkaev S.A. (<i>Saratov</i>)	Forms of implementation of legal priority: theory and practice . . . . .	.246
Shevchenko M.I. (<i>Moscow</i>)	Reform of the Human Rights Act 1998 in UK: How will the balance of private and public interests change? . . . . .	.255

VII. REVIEWS

Sokolov A.Yu. (<i>Saratov</i>)	Review of the dissertation research «Local self-government bodies in the unified system of public authority: organizational and legal aspects» . . . . .	.266
Zubarev S.M., Andryuhina E.P. (<i>Moscow</i>)	Administrative and legal regimes in crisis situations: a brief overview of the International Scientific and Practical Conference held on November 24, 2022 as part of the XXII International Scientific and Practical Conference "Kutafin Readings" of the O.E. Kutafin University (MSU) . . . . .	.274

Sokolov A.Yu., Kolesnikov A.V. (Saratov)
Constitutionalism and public power: concepts and perspectives.
International Conference dedicated to the memory
of Professor V.I. Radchenko
(Saratov, SSLA, November 25, 2022) 281

Sokolov A.Yu., Astakhova E.A. (Saratov)
"Administrative process and legal proceedings:
current state and development prospects":
review of the event on 21.12.2022 289



**ПАМЯТИ ПРОФЕССОРА
ВЛАДИМИРА ТЕРЕНТЬЕВИЧА
КАБЫШЕВА**

13 февраля 2023 г. на 85-м году ушел из жизни доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права имени профессора И.Е. Фарбера, главный научный сотрудник Научно-образовательного центра интеграции юридической науки и практики Института законодательства СГЮА, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего образования России, действительный член Академии гуманитарных наук, кавалер медали ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени и ордена Дружбы, ветеран труда Владимир Терентьевич Кабышев.

В 1963 г. Владимир Терентьевич окончил Саратовский юридический институт им. Д.И. Курского, в 1966–1969 гг. обучался в очной аспирантуре СЮИ. С 1969 г. работал в Саратовском юридическом институте в должности старшего преподавателя, доцента и профессора. В 1969 г. защитил кандидатскую диссертацию на тему «Правовые институты и конституционные гарантии непосредственного социалистического народовластия в Советском государстве», а в 1981 г. во Всесоюзном научно-исследовательском институте советского законодательства – диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Конституционные проблемы народовластия развитого социализма».

С марта 1981 г. по август 2017 г. Владимир Терентьевич заведовал кафедрой государственного права Саратовского юридического института (ныне кафедра конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Саратовской государственной юридической академии). Продолжая традиции своего научного руководителя доктора юридических наук, профессора И.Е. Фарбера, он внес значительный

вклад в развитие науки государственного (конституционного) права и формирование саратовской научной школы конституционного права.

Наработки саратовской научной школы конституционного права, возглавляемой профессором В.Т. Кабышевым, оказались востребованы в 1990-х гг., решением Конституционной комиссии РСФСР от 3 января 1991 г. саратовский проект Конституции РФ был отмечен второй премией (первая и третья премии не присуждались). В 1993 г. Владимир Терентьевич принимал участие в качестве эксперта в работе Конституционного совещания, созванного Президентом РФ для завершения работы над проектом Основного Закона страны.

Профессор В.Т. Кабышев – один из ведущих специалистов в области конституционного права России. Впервые в науке российского конституционного права им был поставлен вопрос о проблемах психологии власти, сформулированы элементы психологии властвования в российском обществе и государстве, разработан институционально-структурный анализ власти, выявлены тенденции становления конституционного строя РФ, обозначены перспективы развития конституционного процесса в России, влияния Конституции РФ на ход реформ и преобразований, процесс построения демократического правового государства. Теоретические изыскания В.Т. Кабышева нашли отражение в более чем 200 опубликованных им научных работах, которые составляют золотой фонд отечественной юриспруденции. Под научным руководством Владимира Терентьевича подготовлено 46 кандидатов и 7 докторов юридических наук.

Ушел из жизни мудрый и талантливый учитель и наставник, преданный науке, выдающийся ученый-конституционалист, один из основателей и идейных вдохновителей саратовской научной школы конституционного права, задавший векторы ее развития на много десятилетий вперед. В сердцах его учеников, коллег и друзей навсегда сохранится добрая память о Владимире Терентьевиче.

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-14-20

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ В ПРАВЕ LEGALTECH, LAWTECH И REGTECH

Аннотация: формирование современного российского информационно-правового пространства обусловлено созданием эффективного взаимодействия юридических и технологических механизмов. Правовые основы деятельности информационных инструментов детерминированы вовлеченностью юридического сообщества в разработку инновационных решений. Эффективность и безопасность использования новейших достижений в сфере информационных технологий связаны в том числе с профессиональным юридическим анализом терминов и понятий цифровой среды, обеспечивающим единство их употребления в нормативных правовых актах. В статье анализируются вопросы внедрения информационных инструментов LegalTech, LawTech и RegTech в российское правовое пространство. Актуальность исследования правового аспекта процесса цифровизации обусловлена скоростью использования технологических достижений во всех сферах жизни современного общества, нередко опережающей правовое регулирование.

Ключевые слова: инструменты LegalTech, LawTech и RegTech, правовые базы данных, цифровизация.

INFORMATION TOOLS IN LAW. LEGALTECH, LAWTECH AND REGTECH

Abstract: the formation of the modern Russian information and legal space is conditioned by the creation of effective interaction of legal and technological mechanisms. The legal basis for the activities of information tools is due to the involvement of the legal community in the development of innovative solutions. The effectiveness and safety of using the latest achievements in the field of information technology is due to the professional legal analysis of the terms and concepts of the digital environment, ensuring the unity of their use in regulatory legal acts. The article analyzes the issues of the introduction of information tools LegalTech, LawTech and RegTech in the Russian legal space. The relevance of the study of the legal aspect of the digitalization process is due to the speed of the use of technological advances in all spheres of life of modern society, often ahead of legal regulation.

Keywords: LegalTech, LawTech and RegTech tools, legal databases, digitalization.

Цифровой мир, становясь частью реальности, создает новые формы отношений между личностью, обществом, государством. Сегодня развитие информационных технологий «...достигло такого уровня, при котором их применение для прикладных задач становится реальностью» [1, с. 233], причем реальностью повседневной, в которой существование без цифрового контента кажется невыносимым. При этом возникают новые общественные отношения в виде «...связи между людьми (участниками отношения), которые есть результат их совместного взаимодействия» [2, с. 95]. Любые отношения нуждаются в регуляторах, наряду с нормами морали и нравственности в качестве основы регулирования общественных отношений выступают нормы права. Возникновение правовых норм – процесс достаточно длительный, что обусловлено тем, что отношения, которые они призваны регулировать, должны объективироваться, получить статус действующих. Регулирование отношений в сфере цифровизации достаточно быстро оформляется в правовом пространстве. Вместе с тем существуют вопросы, которые нуждаются в решении, прежде чем происходит легальное закрепление в нормативных правовых актах понятий информационно-цифровой среды. Терминология, применяемая в процессе оформления не включенных прежде в законодательство отношений, иногда используется много лет, при этом разные понятия, иногда синонимичные, иногда имеющие дополнительные смысловые акценты, существуют параллельно. Особенно важно осознавать следующее: необходимость регулирования предопределена тем, что «...некий момент истины зависит в выборе между возможными путями развития в виртуальную реальность и созданием иных смыслов и значений, упорядочивающих существование индивида в социуме» [3, с. 40].

Данная статья посвящена анализу понятий LegalTech, LawTech, RegTech, которые уже многие годы используются в российском информационно-юридическом пространстве. Эти понятия близки по смыслу, но есть существенные отличия, не позволяющие использовать их как синонимы.

Прежде всего следует отметить, что отсутствие среди исследователей общего подхода к определению терминов создает понятийную неопределенность, но что еще более важно, противоречит конституционному принципу единства и недвусмысленности правовой нормы. Нарушение этого принципа неоднократно служило основанием для признания нормы не соответствующей Конституции РФ, что влекло ее отмену.

В работах последних лет «анализируются ключевые теоретико-методологические проблемы информационного права, приоритетные задачи государственной политики в информационной сфере на современном этапе, а также актуальные правовые проблемы обеспечения информационной безопасности, применения цифровых технологий, защиты персональных данных, влияния цифровой трансформации на иные отрасли права» [4, с. 3].

Весьма актуальными стали исследования «динамично развивающегося конвергентного направления – сферы LegalTech» [5, с. 3]. Одна из позиций предполагает, что термином LegalTech (легалтех) можно обозначить своеобразное ядро правовой системы, в которую входят: аналитические системы – информационно-правовые базы (в частности, «Гарант», «КонсультантПлюс», «Спутник», «Референт» и др.), текстовая аналитика (например, «Гарантконнект»); интеллектуальные системы (например, распознавание лиц); автоматизация (включающая в себя управление проектами, договорную работу, юридические процессы и проверку контрактов); дистанционная поддержка (онлайн-патент, подача документов в суды («Мой арбитр»)), юридическая помощь онлайн; делопроизводство (документооборот (например, «Симплоер»)), подпись документов (ЭЦП и др.)). Эта система весьма громоздка, разобраться в ней достаточно сложно.

Деятельность в области LegalTech направлена на автоматизацию работы юристов, которые оптимизируют процесс предоставления услуг физическим и юридическим лицам путем использования технологических возможностей. Следует обратить внимание на тот факт, что эти процессы востребованы органами власти.

В частности, в рамках решения задачи обеспечения доступа к правосудию использование возможностей LegalTech позволяет автоматизировать многие процессы, связанные с досудебными стадиями процесса и судопроизводством, а также сокращать сроки рассмотрения дела за счет предоставления судьям возможности подготовки материалов по аналогичным спорам, использования справочных материалов, оформления документов.

Механизмы альтернативного разрешения споров при использовании краудфандинговых платформ позволяют снижать нагрузку на судебную систему, переводя часть споров во внесудебные процедуры. Кроме того, происходит снижение финансовой нагрузки на государственные органы, так как такие споры рассматриваются за счет собственного финансирования их участников.

Помимо внесудебных процедур использование новых технологических возможностей позволяет прибегать к досудебным механиз-

мам при помощи использования так называемых смарт-контрактов. Технологически, включенные в контракт обязательства сторон при их нарушении самостоятельно выполняют правосстанавливающие функции, в частности автоматически производят взыскание убытков без дополнительных процедур.

Большое значение развитие рынка LegalTech имеет для малого бизнеса. Отсутствие необходимости иметь в бизнесе специалиста-юриста при использовании инструментов, позволяющих осуществлять юридическую оценку фактов, снижает расходы и дает возможности для его развития. Использование типовых документов, договоров, претензий, в которых автоматически отражаются все изменения в действующем законодательстве, позволяет не только минимизировать потребность в юридическом сопровождении бизнеса, но и снижать количество ошибок в документах.

Для профессиональных юристов использование этих инструментов позволяет высвободить ресурсы, ранее задействованные для выполнения технической работы, что дает возможность сосредоточиться на собственно решении юридических задач, не уделяя много внимания и не тратя времени на непродуктивный с точки зрения юридической квалификации труд.

Прорывное развитие легалтех-компаний принято связывать с началом 2000-х гг., когда на рынке юридических услуг появились услуги по формированию документов и проведению консультаций в режиме онлайн. Вместе с тем первой компанией, использующей информационно-технологические возможности, называют американскую LexisNexis, созданную в 1977 г.

Наряду с термином LegalTech в правовой практике часто используется понятие LawTech. В России это направление в последние годы становится популярным. В чем их отличие? Основатель сервиса PLATFORMA Ирина Цветкова полагает, что легалтех можно рассматривать как систему, включающую технологические решения, меняющие основные подходы к юридической деятельности. Подходы LawTech предполагают инновации, направленные на решение задач не юристами, а лицами, нуждающимися в юридической помощи. Чаще всего в качестве примера приводят чат-бот для оспаривания штрафов за неправильную парковку. Если LegalTech оптимизирует работу юристов, предоставляя им технические возможности, то LawTech ориентирован на юридическую помощь потребителям юридических услуг без привлечения юриста. При этом понятия LegalTech и LawTech формально нормативными актами не закреплены.

Ранее уже обращалось внимание на необходимость упорядочивать понятийный аппарат, используемый в сфере цифровых отношений. Каким образом будет развиваться правовое содержание этих понятий? Возможно, один из них будет вытеснен. Не исключено, что их дифференциация создаст новые предметы для правового регулирования. Можно предположить, что существующий сегодня инструмент RegTech (Regulatory Technology) также будет участвовать в формировании общего информационно-правового пространства. RegTech (регтех) как инструмент, создающий для корпоративных субъектов возможности соответствия изменяющемуся законодательству, в последние годы стал весьма востребован участниками финансового рынка и государственными органами. Он удобен для контроля требований регуляторов. Регтех использует технологии облачных вычислений больших данных, блокчейн.

Говоря о блокчейне, технологии распределенного реестра, можно напомнить, что она возникла в 80-е гг. XX в. [6, с. 67]. Появление в 2020 г. новых решений существенно сократило «...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, этот блокчейн и многие инновационные решения разработаны российскими программистами» [7, с. 198].

Считается, что зарождение RegTech (регтех) как новой крупной индустрии связано с последствиями финансового кризиса 2007 г. Коллапс был обусловлен недобросовестностью и бесконтрольностью регуляторов, позволивших банкам продолжать выдавать кредиты вопреки очевидно неблагоприятным прогнозам рынка. Значительные средства были вложены в разработку программного обеспечения, позволяющего создать надежную систему регуляторов, приемлемую для бизнеса и контролирурующих органов.

Осознание необходимости и надежности инструментов регтех, которые могут использоваться крупными корпорациями, имеющими многоуровневые системы внутренних локальных актов, позволяет применять эти цифровые продукты органам государственной власти. Особенно важно обратить внимание на то, что для российских органов публичной власти стартапы создаются отечественными программистами. Эти технологии объединяют в общую систему фискальные и финансовые функции.

С помощью инструментов регтех создаются комплаенс-системы, направленные на экономию времени и средств бизнеса в решении юридических вопросов. Они содержат программы, позволяющие ве-

рифицировать документы, идентифицировать клиентов. Инструменты, подготовленные для всестороннего анализа транзакций, способствуют профилактике мошеннических правонарушений. В этом же ряду находятся возможности по противодействию отмыванию денежных знаков, обеспеченные интегративными и адаптивными функциями регтех. Последние, безусловно, востребованы органами финансового контроля и надзора как внутри страны, так и межгосударственными структурами, деятельность которых основана на международных договорах.

В сфере обеспечения национальной и международной безопасности использование инструментов регтех позволяет успешно бороться с терроризмом, уклонением от уплаты налогов. Кроме того, высок потенциал RegTech в обеспечении кибербезопасности. Весьма интересны российские программы, создающие возможности для организации тестовых псевдокибератак.

Очень важно, чтобы возможности, появляющиеся в сфере цифровых технологий, были обеспечены надежным юридическим контролем. В противном случае уже в ближайшее время мы можем столкнуться с проблемами нарушения законов, отсутствием возможности соблюдения гарантированных Конституцией РФ прав и свобод личности, общества, государства.

В заключение хотелось бы отметить, что решение задачи предоставления «...для коллективного пользования отечественных цифровых ресурсов высокого качества, обеспечение повышения уровня мотивации к профессиональному использованию цифровых технологий» [8, с. 222] зависит не только от консолидации усилий в совершенствовании технологических процессов. Важна вовлеченность юридического сообщества в разработку инновационных решений. Во многом эффективность и безопасность использования новых технологий обусловлена профессиональным юридическим анализом терминов и понятий цифровой среды, обеспечивающим единство их употребления в нормативных правовых актах.

Список литературы:

1. 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.
2. Кобзарь-Фролова, М.Н. Административное правоотношение: эволюция взглядов на понятие и сущность / М.Н. Кобзарь-Фролова. – М. : Государство и право. – 2022. – № 4. – С. 90–102.
3. Виноградова, Е.В. Российский конституционализм. Возвращение к сакральности / Е.В. Виноградова // Вестник Пермского Университета. Сер.: Юридические науки. – 2023. – Вып. 2. – С. 25–47.

4. Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации / под ред. Т.А. Поляковой, А.В. Менбалеева и др. – М., 2022. – С. 368.

5. Информационно-технологическое обеспечение юридической деятельности (LegalTech) / под ред. А.В. Менбалеева, Т.А. Поляковой и др. – М. : Проспект, 2023. –368 с.

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

7. Намчук, А.В. Блокчейн-технологии в оценке эффективности научных исследований / А.В. Намчук // Право и государство: теория и практика. – 2022. – № 7. – С. 196–199.

8. Дерюгин, А.А. Практика и инструменты эффективного внедрения в образовательную деятельность военных образовательных организаций высшего образования элементов геймификации / А.А. Дерюгин, Г.И. Крижановская, В.П. Сальников, С.И. Захарцев, Е.В. Виноградова // Образование и право. – 2022. – № 10. – С. 209–223.

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,
Saratov branch of the Institute of State
and Law of the Russian Academy
of Sciences
af.73@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-21-27

О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ПРИМЕНЕНИЯ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: в настоящей статье приводится краткий анализ ключевых проблем, связанных с использованием искусственного интеллекта в правовой сфере, в том числе с позиции реализуемой правовой политики. Подчеркивается, что сегодня с точки зрения действующих нормативных правовых актов в Российской Федерации применяется антропологический подход к определению понятия и уяснению сути искусственного интеллекта. По этой причине последний должен обладать двумя базовыми составляющими, имитирующими функциональную деятельность человека, а именно рациональным и эмоциональным интеллектом. Если по поводу первой составляющей, отвечающей за сбор и совмещение воедино разнопоточковых информационных сведений, особых вопросов не возникает – здесь искусственный интеллект вполне успешно решает поставленные перед ним задачи, – то эмоциональный интеллект пока находится за пределами возможностей искусственного интеллекта. Данное обстоятельство детерминирует потребность введения ряда объективных ограничений на его использование в рамках материальных и процессуальных правоотношений, в том числе при отправлении правосудия по гражданским, уголовным и административным делам. В статье используются методы научного познания и частноправовые методы.

Ключевые слова: право, правовая политика, правосудие, искусственный интеллект, рациональный и эмоциональный интеллект, антропоморфность, законодательство, правоприменение, морально-этические категории, когнитивные способности.

ON SOME ASPECTS OF THE APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE FROM THE POINT OF VIEW OF MODERN LEGAL POLICY

Abstract: this article provides a brief analysis of the key problems associated with the use of artificial intelligence in the legal sphere, including from the standpoint of the legal policy being implemented. It is emphasized that today, from the point of view of the current regulatory legal acts in the Russian Federation, an anthropological approach is used to define the concept and understand the essence of artificial intelligence. For this

reason, the latter must have two basic components that mimic the functional activity of a person, namely, rational and emotional intelligence. If there are no special questions about the first component, which is responsible for collecting and combining together information of different streams, here artificial intelligence quite successfully achieves its tasks; then emotional intelligence is still beyond the capabilities of artificial intelligence. This circumstance determines the need to introduce a number of objective restrictions on its use in the framework of substantive and procedural legal relations, including in the administration of justice in civil, criminal and administrative cases. The article uses methods of scientific knowledge and private law methods.

Keywords: law, legal policy, justice, artificial intelligence, rational and emotional intelligence, anthropomorphism, legislation, law enforcement, moral and ethical categories, cognitive abilities.

Проблематика использования искусственного интеллекта (далее – ИИ) в правовой сфере обсуждается в юридической науке и практике с разных точек зрения, в том числе с политико-правовой. В частности, всесторонне исследуются вопросы правосубъектности и деликтоспособности ИИ в правоотношениях, этико-правовых моделей его использования, влияния технологий ИИ на судебный процесс и делопроизводство [1, 2]. В большинстве случаев правоведа сходятся во вполне справедливом мнении: прежде чем допускать применение ИИ в праве, нужно *de jure* определиться с его формальным *status quo*, поскольку это и есть та опорная точка, которая позволяет рассуждать по поводу форм и средств участия ИИ в легальной деятельности. Правильно пишет М.В. Залоило, что «важным вопросом является определение правового статуса искусственного интеллекта. Ряд ученых отмечают появление новых субъектов или квазисубъектов права в условиях цифровизации общественных отношений, стимулирующей развитие и применение в различных областях жизнедеятельности технологий искусственного интеллекта. В связи с этим актуальной для современной юридической науки задачей является решение вопроса о правосубъектности искусственного интеллекта» [3, с. 9–10].

Что же является триггером, толкающим представителей науки и практики на высказывание мнения относительно рациональности выявления и закрепления в нормативных документах правового статуса ИИ? Быть может, это обычная дань новомодным тенденциям? Иными словами, мы имеем дело с сиюминутной темой, которая покинет дискуссионное поле, как только перестанет быть популярной. Позволим себе предположить, что объективным основанием, детерминирующим стремление так или иначе установить соответствующий статус ИИ, выступает уровень развития такового, коль скоро уже сейчас ИИ воспроизводит когнитивные человеческие способности и может самообу-

чаться для достижения поставленных перед ним целей [4, с. 15–16]. Более того, последнее прямо признается в действующем законодательстве, которое зиждется на антропологическом подходе. Так, согласно положениям Указа Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», под ИИ понимается комплекс технологических решений, позволяющий имитировать когнитивные функции человека (включая самообучение и поиск решений без заранее заданного алгоритма) и получать при выполнении конкретных задач результаты, сопоставимые как минимум с результатами интеллектуальной деятельности человека [5].

Стало быть, оставляя в стороне многочисленные доктринальные дискуссии по поводу характера правосубъектности ИИ и пределов ее реализации [6], нужно отметить, что с формально-юридических позиций правовой статус такого интеллекта ставится в зависимость от человекоцентрической парадигмы. Проще говоря, правовой потенциал ИИ должен прямо корреспондировать тому, насколько он способен подражать когнициям *Homo sapiens*. Сами по себе они являются чрезвычайно сложными, ибо охватывают рациональную и эмоциональную составляющие высшей нервной деятельности, что обеспечивает эффективную двустороннюю связь человеческого организма с объектами внешней среды и другими людьми. Если говорить о рациональном интеллекте, то ИИ близок к его проекции: он может воспринимать, сохранять, анализировать, синтезировать информацию и делать на основе этого некие выводы.

На языке нейробиологов это называется проявлением теменно-фронтальной интеграции, в рамках которой разные отделы головного мозга собирают и совмещают воедино разнопотоковые сведения, а нейроны полосатого тела мозга сравнивают предполагаемый и реальный результат действия, что позволяет субъекту принимать решения с учетом оценки комплекса преимуществ и рисков [7]. Примерно так, по мнению ученых, в самом упрощенном виде выглядит умственная, познавательная работа *individuum organon*.

Очевидно, что искусственные нейросети, организованные по принципу биологических и включающие в себя сотни миллиардов процессоров (для сравнения: головной мозг взрослого человека имеет порядка 90 млрд нейронных клеток), неплохо с такой работой справляются; у них есть даже внутренняя специализация: одни занимаются классификацией информации и распознаванием объектов, другие осуществляют прогнозирование и генерируют контент. Вполне понятно, что в области права эти и иные «умственные» псевдосознательные компетенции ИИ могут быть действительно использованы. Отсюда и возникает

гипотетика наделения подобного интеллекта *ex officio* правосубъектностью. Однако достаточно ли этого для полностью антропоморфного поведения ИИ, ведь есть еще и эмоциональный интеллект?

Дэниел Гоулман, признанный эксперт по проблемам эмоционального интеллекта, так обрисовывает его появление: «Из ствола мозга возникли эмоциональные центры. За миллионы лет в ходе эволюции из этих эмоциональных зон развился думающий мозг – основная часть коры больших полушарий головного мозга, или неокортекс (лат. *neo* – новый, *cortex* – кора, скорлупа). Это новая гомогенетическая кора головного мозга – большая луковица из изогнутых тканей, образующих верхние слои думающего мозга. Тот факт, что думающий мозг развился из эмоционального, говорит о взаимосвязи мысли и чувства: эмоциональный мозг существовал задолго до появления рационального» [8, с. 17–18]. Словом, сначала были чувства, а затем появились мысли, и все это вместе взятое обуславливает в самом широком смысле этологию *Homo sapiens* и принятие им решений, в том числе профессионального свойства.

Что же вбирает в себя эмоциональный интеллект, который в совокупности с рациональным делает человека человеком? Профильные специалисты здесь расходятся во мнениях, тем не менее большинство из них полагают, что подобающий вид интеллекта в первую очередь выражается в восприятии эмоций, их понимании и управлении, а также порождении ими оценочных морально-этических категорий (добро и зло, справедливость и несправедливость, любовь, добродетель, совесть, честь и пр.) [9]. Как правило, внешне эмоции проявляются вследствие наличия эмпатии либо антипатии, т.е. через искреннее сопереживание другому человеку или наоборот [10, с. 104], что образует основу морального (аморального) поведения. При этом, как отмечают нейробиологи, мораль столь же физиологична, как и все остальное в человеке, она служит для поддержки социальных взаимосвязей и взаимопомощи внутри популяционной группы с целью ее выживания, а равно индивидуумов, ее образующих. Многие миллионы лет эволюции привели к тому, что социальные животные в большей степени под влиянием окситоцина (его иногда именуют гормоном доверия) на инстинктивном уровне понимают простую истину: только активное совместное взаимодействие и поддержка друг друга обеспечивают комфортное проживание в агрессивной природной среде. Без парохильного альтруизма нельзя осуществить устойчивое жизнеобеспечение, репродуктивный успех и в конечном счете передачу генов следующему поколению, и, напротив, интроверсия субъекта почти всегда ведет к неудаче [11, с. 50–55].

Поэтому у высших приматов в префронтальной коре головного мозга сформировалась целая «моральная нейронная сеть» из так называемых зеркальных нейронов, прежде всего отвечающих за эмоциональное состояние и механизмы подражания; ее синхронизированное колебание обеспечивает проведение социальных сигналов, она же тормозит эгоистические реакции [12]. При разных патологиях, например лобно-височной деменции, аутизме, шизофрении, часто наблюдается явная склонность к тем или иным конфигурациям асоциального поведения; клинические психопаты вообще не испытывают никакого сочувствия к своим жертвам, ни в чем по-настоящему не раскаиваются, демонстрируют поверхностные эмоциональные маркеры [13, с. 338–339]. Джакомо Риццолатти и Коррадо Синигалья, первооткрыватели зеркальных нейронов, так описывают их функционал: «Различные формы подражания, как простого, так и сложного, а также научения, вербальной и жестовой коммуникации предполагают активацию определенных систем зеркальных нейронов. Кроме того, коррелятом нашей способности понимать эмоциональные реакции других людей тоже оказалась группа мозговых зон, наделенных зеркальными свойствами. Мы делимся эмоциями с окружающими нас людьми столь же непосредственно, как и действиями: восприятие боли, горя или отвращения, переживаемых другим человеком, ведет к активации тех же самых участков коры головного мозга, которые активируются, когда мы сами переживаем эти эмоции» [14, с. 10–11].

В связи со сказанным зададимся следующим вопросом: может ли ИИ в одинаковой мере имитировать рациональный и эмоциональный интеллект, чтобы быть полностью антропоморфным? Видимо, пока нет, и причина достаточно проста – он не является частью социальной конструкции, прочно скрепленной многообразными личными и коллективными связями, контекст которых презюмирует соблюдение определенных морально-этических установок, а также прямое или латентное выказывание собственных эмоциональных переживаний и ощущений.

Однако какое отношение все изложенное имеет к позитивному праву? Самое прямое, поскольку традиционно-исторически оно пользуется множеством морально-этических оценочных категорий, начиная со справедливости и заканчивая разумностью. Еще римское право, онтологически пронизывающее все институты современного континентального права, провозгласило *aequitas* квинтэссенцией юриспруденции, многоликость справедливости нисколько не смущала древних законодателей и правоприменителей [15, с. 115]. Отнюдь, рассматривая ее через призму равенства или соразмерности, корреляции положительного и естественного права и даже понимая под ней не-

кое имманентное чувство, присущее любому нормальному человеку, римляне настаивали на том, что закон или представитель Фемиды должны быть априорно справедливы (говорится ли об имущественных долях сторон – *aequae partes portiones* – или же о вознаграждении по договору – *pretium aequus*) [16, с. 333–335].

И сегодня страны романо-германской правовой семьи, следуя ценностному юридическому наследию, в своих нормативных правовых актах (среди прочего кодифицированного свойства) закрепляют многие разноплановые морально-этические явления, которые затем материализуются правоприменителем в прикладной деятельности [17, с. 371]. Так, российский судья при отправлении правосудия активно оперирует такими оценочными сентенциями, как «добросовестность и разумность действий», «злоупотребление правом» (ст. 10 ГК РФ), «компенсация морального вреда» (ст. 151 ГК РФ), «основы нравственности» (ст. 169 ГК РФ), «степень заботливости и осмотрительности» (ст. 401 ГК РФ), «особо ценные объекты культурного наследия» (ст. 243 УК РФ), «справедливость при рассмотрении административных дел» (ст. 9 КАС РФ), «разумный срок судопроизводства и исполнения судебного постановления» (ст. 6.1 ГПК РФ).

Безусловно, означенные и иные категории можно логически объяснить с высоты рационального интеллекта, выхолостив из них моральную компоненту. Например, справедливость судебного разбирательства допустимо банально свести к процессуальному равноправию истца и ответчика, а заботливость – к надзору *pro forma*. Однако, как показывает правовая жизнь, в этих ситуациях актуальность обретает ленинская фраза: «Формально правильно, а по сути издевательство». Видимо, ИИ, пока не способный реализовывать эмоциональный интеллект, в области общественных отношений будет крайне канцелярски подходить к решению правовых проблем, требующих тонкой когнитивной настройки. Во всяком случае, пока! Поэтому люди стремятся ограничить для себя риски, связанные с действием ИИ, в частности посредством принятия тематических кодексов этики, как это сделано в России [18], а также Европейском союзе [19].

Список литературы:

1. Пашенцев, Д.А. Искусственный интеллект как субъект судебного толкования / Д.А. Пашенцев, К.С. Новикова // Образование и право. – 2020. – № 7. – С. 198–201.
2. Соседова, М.В. Возможность применения искусственного интеллекта при рассмотрении отдельных гражданских дел: предсказанное правосудие / М.В. Соседова // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 5. – С. 32–37.

3. Залоило, М.В. Искусственный интеллект в праве / М.В. Залоило. – М. : Инфотропик Медиа, 2021. – 132 с.

4. Рассел, С. Искусственный интеллект: современный подход : в 3 т. / С. Рассел, П. Норвиг. – М. : Вильямс, 2021. – Т. 1. – 704 с.

5. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации (вместе с Национальной стратегией развития искусственного интеллекта на период до 2030 года) : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

6. Спицин, И.Н. Использование искусственного интеллекта при отпращивании правосудия: теоретические аспекты правовой регламентации (постановка проблемы) / И.Н. Спицин, И.Н. Тарасов // Актуальные проблемы российского права. – 2020. – Т. 15. – № 8 (117). – С. 96–107.

7. Обнаружены нейроны, кодирующие взаимосвязь между нашими действиями и полученным результатом. – URL: <https://naked-science.ru/article/biology/nejrony-kodiruyushhie-reshenie> (дата обращения: 30.11.2022).

8. Гоулман, Д. Эмоциональный интеллект. Почему он может значить больше, чем IQ / Д. Гоулман. – М. : Манн, Иванов и Фербер (МИФ), 1995. – 560 с.

9. Резаев, А.В. «Эмоциональный утилитаризм» и пределы развития искусственного интеллекта / А.В. Резаев, Н.Д. Трегубова // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. – 2022. – № 2. – С. 4–23.

10. Рудаков, С.И. Эмоциональный интеллект в системе человеческой деятельности / С.И. Рудаков, К.С. Рудаков // Bulletin Social-Economic and Humanitarian Research. – 2022. – № 14 (16). – С. 100–107.

11. Черчленд, П. Совесть: происхождение нравственной интуиции / П. Черчленд ; пер. с англ. [М. Десятовой]. – М. : Альпина нон-фикшн, 2021. – 278 с.

12. Синхронизированные нейронные колебания в правом полушарии вызывают эмпатичное поведение. – URL: [https://www.cell.com/neuron/fulltext/S0896-6273\(22\)01000-5](https://www.cell.com/neuron/fulltext/S0896-6273(22)01000-5) (дата обращения: 10.12.2022).

13. Свааб, Д.Ф. Мы – это наш мозг: от матки до Альцгеймера / Д.Ф. Свааб. – СПб. : Изд-во Ивана Лимбаха, 2013. – 544 с.

14. Риццолатти, Дж. Зеркала в мозге: о механизмах совместного действия и сопереживания / Дж. Риццолатти, К. Синигалья. – М. : Языки славянских культур, 2012. – 222 с.

15. Кофанов, Л.Л. Lex et Ius: возникновение и развитие римского права в VIII-III вв. до н.э. / Л.Л. Кофанов. – М. : Статут, 2006. – 587 с.

16. Темнов, Е.И. Iurisprudentia eloquenta – Звучащая юриспруденция / Е.И. Темнов. – М. : Статут, 2015. – 479 с.

17. Жалинский, А.Э. Введение в немецкое право / А.Э. Жалинский, А.А. Рерихт. – М. : Спарк, 2001. – 767 с.

18. Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта от 21 октября 2021 г. – URL: <https://a-ai.ru/ethics/index.html> (дата обращения: 10.12.2022).

19. Регламент Европейского союза об искусственном интеллекте, апрель 2021 г. – URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-regulation-laying-down-harmonised-rules-artificial-intelligence> (дата обращения: 10.12.2022).

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

Г. Г. Камалова,
доктор юридических наук,
доцент, заведующий кафедрой
информационной безопасности
в управлении Удмуртского
государственного университета

T. A. Polyakova,
Doctor of Law, Professor,
Chief Researcher and Head
of the Section of the Information Law
and International Information Security
of the Institute of State and Law
of Russian Academy of Sciences,
Honored Lawyer of the Russian
Federation

G. G. Kamalova,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Information
Security in Management of Udmurt State
University

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-28-36

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРИМЕНЕНИЯ ТЕХНОЛОГИИ ИСКУССТВЕННОГО ИНТЕЛЛЕКТА*

Аннотация: в статье рассматриваются отдельные вопросы становления государственной политики в сфере цифровых технологий в процессе формирования правовых регуляторных механизмов в области применения технологии искусственного интеллекта и взаимосвязанной робототехники. В работе выделены основные перспективные направления развития правового регулирования в указанной междисциплинарной области и определены значимые дискуссионные аспекты. На основе проведенного исследования обоснован вывод о целесообразности единого вектора развития стратегического планирования и точечного регулирования отдельных видов искусственных интеллектуальных систем и устройств на базе технологии искусственного интеллекта для обеспечения баланса экономических интересов и необходимости защиты прав, свобод и законных интересов пользователей этих систем. Авторы также полагают важным научное осмысление существующих проблем с информационно-правовых позиций в целях обоснования правовой политики в рассматриваемой области.

Ключевые слова: информационная сфера, информационное право, правовая политика, цифровые технологии, технология искусственного интеллекта.

PROBLEMS OF FORMATION OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE TECHNOLOGY

Abstract: in the article, the authors consider certain issues of the formation of state policy in the field of digital technologies in the process of formation of legal regulatory

* Статья выполнена в рамках выполнения Государственного задания № FMUZ-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

mechanisms in the field of application of artificial intelligence technology and interconnected robotics. The paper highlights the main promising areas for the development of legal regulation in this interdisciplinary area and identifies significant debatable aspects. On the basis of the study, the conclusion is substantiated about the expediency of a single vector for the development of strategic planning and targeted regulation of certain types of artificial intelligent systems and devices based on artificial intelligence technology in order to ensure a balance of economic interests and the need to protect the rights, freedoms and legitimate interests of users these systems. The authors also consider it important to scientifically comprehend the existing problems from informational and legal positions in order to substantiate the legal policy in the area under consideration.

Key words: *information sphere, information law, legal policy, digital technologies, artificial intelligence technology.*

Актуальность исследования

Сегодня очевидно, что для первой четверти 21-го, информационного, века характерным является глобальное экспоненциальное развитие цифровых технологий, оказывающих значительное трансформирующее воздействие на самые различные общественные отношения. Без сомнения, развитие, внедрение и коммерциализация технологий больших данных, распределенного реестра, виртуальной и дополненной реальности, квантовых вычислений приобрели стратегическое значение как на национальном, так и международном уровне, детерминируя возможность прорывного перехода на следующий уровень общественного, государственного устройства и экономики. В качестве приоритетных среди этих технологий, привлекающих к себе особое внимание и в то же время вызывающих определенную тревогу, следует выделить технологии искусственного интеллекта и взаимосвязанной робототехники, которые, объединяя эффекты применения иных цифровых технологий, оказывают наиболее глубокое трансформирующее воздействие практически на все сферы жизни общества. С учетом этого становится очевидно, что право не может оставаться в стороне, однако эта задача является неординарной для права, что связано со сложностью разработки теоретических вопросов их потенциальной правосубъектности и, соответственно, методологии исследований. В связи с этим следует согласиться с метким выражением исследователей, что в этих условиях меняется «регуляторный ландшафт» [1].

Хотя теоретическая база технологии искусственного интеллекта была заложена в математической и иных науках еще в прошлом веке, эффекты внедрения устройств и программных решений на основе этой технологии начали массово проявляться только в последнее десятилетие, влияя на весьма широкий круг общественных отношений, например в социальной сфере, что, несомненно, влечет необходимость

переосмысления в системе права межотраслевых и междисциплинарных научных подходов.

Все это, на наш взгляд, свидетельствует о том, что сегодня особенно актуальной является стратегическая задача развития государственной политики, направленной на правовое регулирование в данной области, стоящая перед различными направлениями правовой науки, включая, несомненно, и информационно-правовое, вошедшее в условиях реформы научных специальностей в публично-правовые науки.

Роль, значение и важность научных исследований в сфере цифровых технологий в настоящее время трудно переоценить. В связи с этим очевидно, что предстоящее десятилетие неслучайно в России объявлено десятилетием науки. Президент РФ, определяя национальные стратегические задачи развития технологий искусственного интеллекта, отметил важность технологического прорыва, призвав обеспечить в нашей стране массовое внедрение данных технологий во все сферы, в каждый национальный проект и государственную программу [2]. При этом необходимо учитывать, что задачи фундаментального характера, связанные с осмыслением происходящих процессов, поставлены и перед юридической наукой.

Уже сегодня технологии искусственного интеллекта применяются и имеют широкий горизонт дальнейшего использования в спектре различных областей (например, в медицине, образовании, промышленности, финансах, военном деле, ритейле, рекламе, маркетинге, транспорте и, безусловно, IT-сфере). Несомненно, что одним из приоритетных направлений приложения искусственного интеллекта является социальная сфера. Кроме того, в последние годы лидером внедрения программных средств, функционирующих на базе технологии искусственного интеллекта в Российской Федерации, продолжает оставаться финансовый сектор. Набирает обороты также применение этой технологии в практике обеспечения информационной безопасности.

Однако, невзирая на множество очевидных или предполагаемых позитивных перспектив, внедрение самых разных решений на базе технологии искусственного интеллекта и их продвижение таит в себе значительные риски, требующие взвешенных решений, в том числе правовых, и в отношении эффективного развития цифровой экономики [3]. Право, выступая одним из универсальных регуляторов, совместно с этикой и иными регуляторными средствами должно определить основные правовые нормы построения общественных отношений в рассматриваемой сфере. Вместе с тем стоящие перед правом задачи в данной области представляются сложными в силу

революционности самой технологии и требуют взвешенных решений фундаментального характера на базе междисциплинарных подходов.

Вопросы формирования государственной политики в сфере применения искусственного интеллекта

Правовые исследования в области применения технологий искусственного интеллекта сегодня значительно активизировались. Работы ученых-юристов охватывают широкий круг как теоретических, так и отраслевых вопросов [4, 5, 6, 7]. Как показывает исследование, важнейшими проблемами, на решение которых направлено большинство научных исследований, являются вопросы определения универсального понятийного аппарата в области регулирования искусственного интеллекта и робототехники, их потенциальная правосубъектность, распределение ответственности за правонарушения, а также регулирование в связи с использованием отдельных видов программных решений и устройств, функционирующих на базе применения технологии искусственного интеллекта, включая беспилотные летательные аппараты. В рамках дальнейшего развития правового регулирования цифровых технологий уже сейчас ставится вопрос о становлении нового института – права искусственного интеллекта, что пока, безусловно, носит дискуссионный характер, на что авторы настоящей статьи уже обращали внимание [8].

В то же время во многих государствах в настоящее время приняты документы стратегического планирования для решения национальных задач государства в рассматриваемой сфере. Не стала исключением и Российская Федерация, в которой утверждена Национальная стратегия развития искусственного интеллекта и робототехники [9]. В рамках решения задач формирования регуляторных механизмов утверждена Концепция развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 г. [10].

Развитие технологии искусственного интеллекта и ее реализация в настоящее время рассматриваются как важнейшая задача цифровой экономики, что усилилось в условиях санкционной агрессивной политики западных государств. 15 декабря 2022 г. Президент РФ на Заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам отметил, что продолжение развития нашей страны, происходящее, невзирая на внешнее давление, требует перехода на более высокий технологический уровень, а также укрепления технологического суверенитета России. Это, в свою очередь, диктует необходимость открытости и восприимчивости к современным практикам и подходам, к новейшим технологиям и методам работы [2].

Полагаем, что для исследователей в области информационного права одной из приоритетных в настоящее время является задача определения и осмысления ключевых векторов дальнейшего развития системы публичного права, связанной с применением цифровых технологий. Следует признать, что особенно это касается применения технологий искусственного интеллекта и робототехники. Однако системное решение актуальных задач в этой сфере должно основываться на взвешенной правовой политике с учетом развития теоретико-методологических основ правового регулирования цифровых технологий, в том числе информационно-правовых средств, в рамках дальнейшего развития публичного права.

Как известно, формирование новых правовых механизмов может происходить не только посредством приспособления уже имеющихся под возникшие регуляторные потребности, но и разработки ранее не существовавших механизмов регулирования существенно изменившихся общественных отношений. Вместе с тем представляется, что оба пути не являются антагонистами и могут быть применены комбинированно. Так, сложившаяся регуляторная практика показала, что правовое регулирование интернет-отношений сегодня включает как комплексное использование системы норм так называемой доинтернетовской эпохи, так и формирование новых правовых механизмов. Полагаем, что такое гибридное сочетание правовых норм является не только целесообразным, но и неизбежным при правовом регулировании искусственного интеллекта.

Кроме того, в рамках регулирования общественных отношений в сфере применения технологии искусственного интеллекта не утрачивает своей актуальности вопрос об опережающем правовом регулировании. Однако необходимость опережающего развития системы правовых норм, регулирующих общественные отношения, в связи с искусственным интеллектом вызывает определенные сомнения. Возможно, следует согласиться с тем, что регулирование целесообразно развивать в рамках традиционного подхода, когда право следует за общественными отношениями, а не опережает их. В связи с этим ключевым в правовой политике является вопрос о том, какой путь правового регулирования более перспективен для эффективного развития нашей страны, а также вопрос защиты прав, свобод и законных интересов субъектов правоотношений в данной области.

Одновременно нельзя обойти вниманием и вопрос о пределах правового регулирования общественных отношений в области разработки и внедрения искусственного интеллекта. Этот вопрос, включая такой аспект, как пределы осуществления права, активно развивается

в ряде отраслей, включая гражданское и трудовое право. Вместе с тем концепция пределов права в российском информационном праве пока не получила должного развития, хотя данная тема освещалась нами в свое время [11]. Полагаем, что теория информационного права нуждается в развитии и обосновании этих вопросов.

В настоящее время для российского информационного законодательства характерно широкое применение таких правовых средств, как разнообразные «ограничения». Так, ограничение доступа к сайтам устанавливается российским законодательством при распространении в сети Интернет противоправной информации. Однако результаты анализа правового смысла таких «ограничений» с позиций теории права позволяют в одних случаях выявить охрану государством прав одних лиц от злоупотребления правами других, т.е. законодательное установление пределов информационных прав, а в других – определенные временные «изъятия» из общего правила, устанавливаемые в целях создания правовых механизмов регулирования инновационных цифровых технологий, т.е. механизмы экспериментальных правовых режимов. В приведенном выше примере ситуацию ограничений доступа к сайтам, полагаем, следует рассматривать как введение обеспечительных механизмов для охраны прав других лиц. При этом для правового регулирования общественных отношений, связанных с развитием и внедрением технологии искусственного интеллекта, в большей мере актуальны экспериментальные правовые режимы и в силу, как уже отмечалось, революционности самой технологии.

Значимым в рамках настоящего исследования представляется также то, что развитие регулирования в области искусственного интеллекта должно сочетать правовое, техническое, этическое и иное регулирование. В связи с этим является актуальным и требует решения вопрос о пределах правового регулирования общественных отношений, связанных с искусственным интеллектом, т.е. о том, в какой мере право должно регулировать соответствующие общественные отношения. Учитывая дискуссионность имеющихся подходов и определенную консервативность права, представляется, что значительную роль в формируемых регуляторных механизмах в настоящее время должны играть нормы этики и технического регулирования, а также так называемого мягкого права. При этом особенностью современного этапа формирования регуляторных механизмов в рассматриваемой области является возможная одновременность формирования регуляции различных видов.

Вместе с тем исследование показывает, что современное состояние специального правового регулирования в России отношений, связан-

ных с развитием и внедрением технологии искусственного интеллекта, в целом находится в русле общемирового развития и происходит по следующим основным направлениям: стратегическое планирование, регулирование общественных отношений в связи с отдельными видами объектов на базе технологии искусственного интеллекта и акты так называемого мягкого права, регламентирующие этические и иные аспекты развития цифровых технологий в рассматриваемой предметной области. В связи с этим возрастает значение системного решения вопросов, связанных с приоритетом безопасности систем искусственного интеллекта и робототехники, контроля функционирования таких систем, стандартизации и сертификации в данной области, обеспечения конфиденциальности и защиты цифровых данных с тем, чтобы правовое регулирование не только развивалось, реагируя «на злобу дня», но и учитывало приоритетность вопросов безопасности цифровых технологий.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что современная государственная правовая политика в области искусственного интеллекта в настоящее время основывается на балансе интересов, с одной стороны, разработчиков и производителей в целях продвижения цифровых технологий и обеспечения технологического суверенитета, а с другой – пользователей искусственных интеллектуальных систем. Политико-правовыми актами определяются ориентиры для будущего правового регулирования при одновременном сохранении некоей осторожности во введении правил в данной сфере, т.е. имеет место реализация принципа «не навреди», что детерминировано значением продвижения решений и устройств на базе технологии искусственного интеллекта для обеспечения национальных интересов Российской Федерации. Безусловно, правовое регулирование необходимо, но не должно создавать препятствий для развития технологий, и поэтому правовые нормы вводятся лишь в отношении ситуаций, где без регулирования обойтись сегодня не представляется возможным. Но подходить к этому следует продуманно и обоснованно, на базе междисциплинарных научных исследований и прогнозирования возможных рисков.

Следует согласиться с тем, что особое значение для развития государственной политики на современном этапе, включая правовое регулирование, имеет, как справедливо отмечает профессор Ю.М. Батуринов совместно с С.В. Полубинской, выработка согласованного понятийного аппарата [12]. Такой позиции придерживаются и иные ученые [7, 13, 14]. Исследователи отмечают, что формируемый понятийный аппарат в данной области детерминирован уровнем развития систем

искусственного интеллекта и робототехники, их функционалом и сопоставимостью с охраняемыми правом объектами. С учетом указанного решение ряда дискутируемых в праве вопросов и проблем, включая один из ключевых, касающийся правосубъектности искусственного интеллекта, пока находится в значительной степени в теоретической плоскости. Вместе с тем исследователи, выделяя ряд векторов развития права и правовые проблемы в рассматриваемой сфере, отмечают, что «без осмысления этих ключевых проблем <...> формирование научно обоснованных междисциплинарных подходов, имеющих стратегическое значение для развития системы правового регулирования, является весьма затруднительным» [14, с. 275–276].

Таким образом, полагаем, что сегодня преждевременным является утверждение о формировании нового правового института – «право искусственного интеллекта», и пока даже сложно прогнозировать, на наш взгляд, перспективы регулирования в рассматриваемой области. Вместе с тем следует согласиться с исследователями, отмечающими, что разнообразие сфер применения объектов на базе технологии искусственного интеллекта неизбежно окажет воздействие на правовую систему в самых различных отраслях [12, с. 151], и сегодня мы вступаем в эпоху искусственного интеллекта. В связи с этим потребуется переосмыслить существующие подходы. Уже сегодня следует отойти от первоначальной эйфории по поводу искусственного интеллекта и начать формирование концептуальной модели будущего права искусственного интеллекта с учетом развития правовой политики в данной области и наработанного опыта и теории информационного права по правовому регулированию информационных технологий.

Список литературы:

1. Полякова, Т.А. О новом «регуляторном ландшафте» в условиях цифровой трансформации системы права и экономики / Т.А. Полякова, А.А. Чеботарева // Информационное право. – 2020. – № 2. – С. 4–8.
2. Материалы Заседания Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Официальный сайт Президента РФ. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/70086> (дата обращения: 18.12.2022).
3. Камалова, Г.Г. Искусственный интеллект для развития бизнеса и охрана персональных данных: правовые проблемы обеспечения баланса интересов / Г.Г. Камалова // Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России : монография : в 4 т. / отв. ред. С.Д. Могилевский, Ю.Г. Лескова, С.А. Карелина, В.Д. Рузанова, О.В. Шмалий, О.А. Золотова, О.В. Сушкова. – М. : Проспект, 2020. – Т. 3. – С. 122–130.

4. Правовое регулирование искусственного интеллекта в условиях пандемии и инфодемии / В.В. Блажеев и др.; под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. – М. : Московск. гос. юрид. ун-т им. О.Е. Кутафина (МГЮА), 2020. – 240 с.

5. Модели правового регулирования создания, использования и распространения роботов и систем с искусственным интеллектом : монография / Г.Г. Камалова и др.; под общ. ред. В.Б. Наумова. – СПб. : НП-Принт, 2019. – 252 с.

6. Бегишев, И.Р. Искусственный интеллект и робототехника: теоретико-правовые проблемы разграничения понятийного аппарата / И.Р. Бегишев, З.И. Хисамова // Вестник Удмуртского университета. Серия : Экономика и право. – 2020. – Т. 30. – № 5. – С. 706–713.

7. Минбалеев, А.В. Понятие «искусственный интеллект» в праве / А.В. Минбалеев // Вестник Удмуртского университета. – Серия : Экономика и право. – 2022. – Т. 32. – № 6. – С. 1094–1099.

8. Полякова, Т.А. «Право искусственного интеллекта» и его место в системе информационного права / Т.А. Полякова, Г.Г. Камалова // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 3 (65). – С. 133–145.

9. О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации : указ Президента РФ от 10 октября 2019 г. № 490 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2019. – № 41, ст. 5700.

10. Об утверждении Концепции развития регулирования отношений в сфере технологий искусственного интеллекта и робототехники до 2024 года : распоряжение Правительства РФ от 19 августа 2020 г. № 2129-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 35, ст. 5593.

11. Камалова, Г.Г. Пределы и ограничения в информационном праве России / Г.Г. Камалова // Национальная безопасность / nota bene. – 2020. – № 2. – С. 11–30.

12. Батурин, Ю.М. Искусственный интеллект: правовой статус или правовой режим? / Ю.М. Батурин, С.В. Полубинская // Государство и право. – 2022. – № 10. – С. 141–154.

13. Архипов, В.В. На пути к юридическому определению искусственного интеллекта / В.В. Архипов, А.Ю. Брагинец, А.В. Грачева, В.Б. Наумов // Информационное право. – 2021. – № 4. – С. 22–26.

14. Соколов, А.Ю. Обзор круглого стола с международным участием «Правовая политика в области регулирования искусственного интеллекта: начало доверия» / А.Ю. Соколов, Е.А. Астахова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 4. – С. 274–286.

С. Ю. Королёв,
кандидат юридических наук, доцент,
старший научный сотрудник
Саратовского филиала
Института государства и права
Российской академии наук

S. Y. Korolev,
Candidate of Law, Associate Professor,
Senior Researcher, Saratov Branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences
skorolev1976@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-37-46

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО УПРАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ КАК СРЕДСТВО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

***Аннотация:** в статье рассматривается государственный мониторинг земель как средство информационного обеспечения органов власти, реализующих государственную политику по управлению земельными ресурсами. Актуальность исследования определяется недостаточной точностью сведений о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, т.к. действующий уровень развития мониторинга не позволяет в полной мере собирать объективную и достоверную информацию. Цель – определить дальнейшее направление развития государственного мониторинга земель. Выявлены некоторые проблемы правового регулирования, обоснована необходимость разработки единой концепции развития государственного мониторинга земель.*

***Ключевые слова:** правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, государственный мониторинг земель, управление земельным фондом.*

STATE POLICY ON LAND RESOURCES MANAGEMENT: LAND MONITORING AS A MEANS OF INFORMATION SUPPORT

***Abstract:** in the article the state monitoring of lands is considered as a means of information support for authorities implementing state policy on land management. The relevance of the study is determined by the insufficient accuracy of information about the state and use of land in the Russian Federation, since the current level of monitoring development does not allow to fully collect objective and reliable information. The goal is to determine the further direction of development of state land monitoring. Some problems of legal regulation are identified, the necessity of developing a unified concept for the development of state land monitoring is substantiated.*

***Keywords:** legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, state monitoring of land, land fund management.*

Государственное управление земельными ресурсами – это сложный, постоянно эволюционирующий процесс, в котором должным образом переплетаются экономические, организационные и правовые составляющие. Ставя во главу угла конституцион-

ные положения об использовании и охране земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, государство еще в 2012 г. определило цели, которых необходимо достичь в результате реализации политики использования земельного фонда нашей страны. К таковым отнесено повышение эффективности использования земли, а также охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны. Предполагается, что поставленные цели будут достигнуты посредством решения следующих задач: 1) создания условий для организации рационального и эффективного использования земель; 2) сохранения и повышения качества земельных ресурсов (прежде всего земель сельскохозяйственного назначения); 3) сохранения особо охраняемых природных территорий; 4) развития гражданского оборота земельных участков [1].

Безусловно, решение данных задач требует комплексного подхода, при котором будут задействованы не только органы государственной власти, местного самоуправления, но и все общество в целом. Однако не вызывает сомнения тот факт, что ведущая роль в этом процессе принадлежит государственным органам управления земельным фондом РФ. Именно на их плечи ложатся формирование нормативно-правовой базы в сфере земельных отношений, ведение государственного кадастра недвижимости, осуществление федерального государственного земельного контроля (надзора), организация и проведение землеустройства, осуществление прогнозирования и планирования рационального использования земель, предоставление земель, их изъятие.

В данном перечне функций мониторинг земель выделяют как одно из средств информационного обеспечения государственного регулирования земельных отношений. Это делает его, по сути, первичной (базовой) точкой принятия решений на всех уровнях публичной власти. Несмотря на это, современное состояние правового регулирования мониторинга земель характеризуется наличием ряда проблем, что обусловлено в том числе недостаточным вниманием со стороны ученых-правоведов, специализирующихся на земельных отношениях.

Как функция управления, государственный мониторинг земель представляет собой систему наблюдений, направленных на получение объективной информации о состоянии земель, которая решает две основные задачи: выявление изменений состояния земель, оценка и прогнозирование данных изменений, выработка предложений по предотвращению негативного воздействия на земли; обеспечение

информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель всех заинтересованных субъектов – органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц [2, ст. 71].

Прообразом современного государственного мониторинга земель можно считать писцовые, переписные и дозорные книги, предусмотренные Соборным уложением 1649 г. [3, с. 353], а в последующем – систему Генерального межевания, которая внедрялась с 1765 по 1861 г. При Екатерине II межевание получило принудительный и обязательный характер. Оно должно было распространяться на все губернии и находилось под контролем различных органов [4, с. 169].

С того времени государственный мониторинг земель прошел в своем развитии большой путь. Сегодня он является частью государственного мониторинга окружающей среды, а его результаты (информация о состоянии земель, анализ и оценка качественного состояния земель, прогноз изменения состояния земель и др.) являются одним из видов информации, включаемой в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга [5].

Мониторинг земель как средство информационного обеспечения управления земельными ресурсами характерен и для зарубежных стран. Толчком для его развития послужила Стокгольмская декларация по проблемам окружающей человека среды 1972 г. [6, с. 682–687] «Существующие системы мониторинга, действующие в рамках международных программ на национальном уровне, в значительной степени различаются друг от друга и зависят от природных условий различных стран» [7, с. 67]. Например, в Швеции, Финляндии мониторинг земель проводится с помощью стационарных полигонов (эталонных территорий), на которых земля (почва) исследуется по широкому спектру показателей. В США в основу положена ресурсная информационно-оценочная система, предполагающая выделение зон с однородными природными характеристиками. В Англии создана географическая информационная система, основанная на цифровизации всех процессов. В Германии в дополнение к созданной сети стационарных площадок широко используются методы дистанционного зондирования. Особенностью Франции является осуществление мониторинга земель на государственном, региональном и местном уровнях. Данные различных региональных систем аккумулируются в единой географической информационной системе [8]. Мониторинг земель в Российской Федерации представляет собой нечто среднее относительно мирового опыта. В нашей стране применяются дистанционное зондирование, наземные съемки, наблюдения, обследования,

сеть тестовых (валидационных) полигонов, различные информационные базы данных, в том числе землеустроительная документация, результаты обновления картографических исследований и т.д.

Правовыми основами осуществления мониторинга земель являются Конституция РФ [9], Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [10], Приказ Росреестра от 22 июля 2021 г. № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» [11], Приказ Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» [12] и другие нормативные правовые акты.

В последнее десятилетие формирование нормативно-правовой базы в рассматриваемой нами сфере осуществлялось в рамках государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 гг. [1], одним из направлений которой являлось развитие государственного мониторинга земель. Сегодня уже можно сказать, что мониторинг земель получил достаточно детальное правовое регулирование, а изменения законодательства, произошедшие на рубеже 2014–2015 гг., положительно повлияли на эффективность данной деятельности.

Прежде всего поменялся подход к определению видов мониторинга. Если ранее в основу видового разнообразия мониторинга земель были положены признаки территориальности (федеральный, региональный, локальный мониторинг) [13], то в настоящее время выделяют мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель, что представляется весьма логичным. Мониторинг использования земель – наблюдение за использованием земель в соответствии с их целевым назначением и разрешенным использованием. Мониторинг состояния земель – наблюдение за изменением качества земельных ресурсов, их захламлением, загрязнением, иной деградацией.

Это позволило не только упростить классификацию, но и четко определить параметры наблюдения: показатели мониторинга использования земель; показатели мониторинга состояния земель. И если со вторыми все более или менее ясно – это количественные показатели состояния земель, подверженных различного рода негативным воздействиям (опустыниванию, заболачиванию, захламлению, загрязнению нефтепродуктами и т.п.), то первые требуют определенного правового анализа и пояснения.

Впервые показатели мониторинга использования земель были введены Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» (утратил силу) [14]. Действующий одноименный Приказ Росреестра от 22 июля 2021 г. № П/0315 в качестве таковых определил следующие:

- общую площадь земель соответствующей категории;
- общую площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории и (или) разрешенным использованием, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, в течение установленного срока;
- площадь земель в отношении земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства;
- площадь распределения земель по формам собственности.

Приказ Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 относительно мониторинга земель сельскохозяйственного назначения содержит аналогичные показатели.

Таким образом, в результате деятельности по мониторингу земель собирается информация о противоправном поведении субъектов, за которое законодательством РФ предусмотрена не только административная ответственность, но и возможность принудительного прекращения права на земельный участок. Это в полной мере коррелируется с совершенствованием законодательства в сфере изъятия земельных участков в результате неправомерного поведения участников земельных отношений. В частности, с внесенными в ст. 6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» поправками относительно принудительного изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или ненадлежащем использовании [15]. Такой комплексный подход в рамках правовой политики государства по использованию земельного фонда даст положительный

результат на поле борьбы с неиспользованием или нерациональным использованием земельных участков.

В то же время анализ данных государственных национальных Докладов о состоянии и использовании земель в Российской Федерации за последние пять лет позволяет говорить о несистемном подходе к осуществлению государственного мониторинга земель. Так, в рамках государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» [16] работы по мониторингу состояния и использования земель были проведены:

- в 2017 г. в 19 муниципальных образованиях 12 субъектов РФ на площади 14,8 млн га;
- в 2018 г. в 28 муниципальных образованиях 11 субъектов РФ на площади 23 млн га;
- в 2019 г. в 37 муниципальных образованиях 16 субъектов РФ на площади 33 млн га;
- в 2020 г. в 22 муниципальных образованиях 12 субъектов РФ на площади 31 млн га;
- в 2021 г. в 17 муниципальных образованиях 7 субъектов РФ на площади 6 млн га.

В мероприятиях по мониторингу в основном были задействованы Хабаровский край, Приморский край, Камчатка, Республика Саха (Якутия) [17]. Исходя из этих данных, имеет место не поступательное движение вперед, а лишь отдельный всплеск активности, пик которой пришелся на 2020 г. Следовательно, нарушается один из главных постулатов осуществления мониторинга земель – его всеобъемлемость и непрерывность. Данная проблема имеет множество причин, в том числе правового характера. Некоторые из них можно показать на примере мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

В отличие от «общего» государственного мониторинга земель, мониторинг земель сельскохозяйственного назначения с 2010 г. развивался в соответствии с Концепцией развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, одобренной Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р [18]. Представленная Концепция предполагала следующие направления развития:

- разработка и совершенствование нормативной правовой базы;
 - создание и использование картографической основы;
 - развитие методов дистанционного зондирования;
-

-
- разработка системы показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения;
 - развитие системы наземных обследований и наблюдений;
 - развитие системы обработки и анализа данных;
 - развитие и внедрение современных технических средств;
 - совершенствование информационных технологий и информационных систем;
 - разработка программ подготовки и повышения квалификации специалистов.

Главным результатом реализации указанной Концепции явилось введение в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий (ЕФИС ЗСН) [19]. Цель ЕФИС ЗСН – «информационно-аналитическое обеспечение процессов подготовки и принятие управленческих решений, направленных на сбалансированное и устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, предотвращение процессов деградации сельскохозяйственных угодий и выбытия их из сельскохозяйственного оборота, сохранение и восстановление плодородия почв и вовлечение неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот» [20, с. 167]. Главными болевыми точками предложенной системы являются: 1) нерегулярное предоставление сведений; 2) неполнота материалов; 3) их неточность. Это обусловлено прежде всего отсутствием нормативной правовой базы, регулирующей процесс обмена данными, порядок и обязанность их предоставления. Кроме того, ежегодные обследования на предмет выявления негативных процессов охватывают только 8–10 % сельскохозяйственных угодий, а периодичность определяется временем, за которое могут произойти существенные изменения качественных характеристик почвы. Это следствие малочисленности и некомпетентности кадров на местах, недостаточного финансирования, слабого контроля региональных органов управления агропромышленным комплексом [Там же, с. 102, 182]. Все это актуально и для государственного мониторинга земель в целом.

К тому же указанная Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения свидетельствует о том, что у нас параллельно развиваются две системы: государственный мониторинг земель в рамках государственного экологического мониторинга; государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения в рамках государственного мониторинга земель. С нашей точки зрения, это представляется не совсем верным.

Несомненно, мониторинг земель сельскохозяйственного назначения имеет свою специфику, обусловленную объектом наблюдения (значение данной категории земель в контексте продовольственной безопасности весьма велико). Однако свои особенности имеет мониторинг земель лесного фонда, водного фонда, населенных пунктов, особо охраняемых природных территорий. Логичнее было бы видеть развитие данных направлений в рамках одной концепции, которой в настоящее время не существует. В связи с этим одной из задач Правительства РФ в сфере управления земельными ресурсами видится разработка и утверждение соответствующего документа, который станет своего рода дорожной картой по развитию государственного мониторинга земель по всем направлениям. Тем более что положительный опыт реализации таких актов в сфере земельных отношений (даже более масштабных) имеется [1, 18].

Таким образом, осуществляемая сегодня деятельность по государственному мониторингу земель требует совершенствования. Для повышения ее эффективности необходимо обеспечить реализацию принципа всеобщности и непрерывности ведения мониторинга. Устранение пробелов в правовом регулировании процесса организации взаимодействия уполномоченных органов и должностных лиц по вопросам обмена информацией, порядка и обязанности ее предоставления послужит гарантией достижения поставленных целей. При этом совершенствование правовых основ мониторинга земель должно проходить в рамках единой концепции его развития, непременным условием чего будет еще большая его цифровизация. Один из вариантов – внедрение технологии блокчейн, которая дает заинтересованным субъектам доступ к единому источнику объективной и достоверной информации. Такую технологию в сфере земельных отношений уже используют некоторые государства [21]. Современные технологии, подходы и адекватная реакция на изменяющиеся внешние и внутренние условия – залог эффективной реализации правовой политики нашего государства по управлению земельными ресурсами в целом и государственному мониторингу земель в частности.

Список литературы:

1. Об Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы : распоряжение Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р (в ред. от 28 августа 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 12, ст. 1425; 2014. – № 36, ст. 4880.
2. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 44, ст. 4147; 2022. – № 50, ч. 3, ст. 8803.

3. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред О.И. Чистякова. – М. : Юрид. лит., 1985. – Т. 3. – 511 с.

4. Кассо, Л. А. Русское поземельное право / Л. А. Кассо. – М. : кн. маг. И. К. Голубева, п/ф «Правоведение», 1906. – 260 с.

5. О государственном экологическом мониторинге (государственном мониторинге окружающей среды) и государственном фонде данных государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) : постановление Правительства РФ от 9 августа 2013 г. № 681 (в ред. от 30 ноября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 33, ст. 4383; 2018. – № 50, ст. 7766.

6. Действующее международное право : сб. док. : учеб. пособие для студентов и аспирантов, изучающих междунар. право : в 3 т. / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Изд-во Моск. независимого ин-та междунар. права, 1997. – Т. 3. – 824 с.

7. Верхотуров, А. А. Разработка систем регионального мониторинга земель на основе атласного картографирования / А. А. Верхотуров, В. А. Мелкий // Известия Томского политехнического университета. Инжиниринг георесурсов. – 2016. – Т. 327. – № 7. – С. 66–83.

8. Особенности осуществления мониторинга земель в зарубежных странах // КиберПедия. – URL: <https://cyberpedia.su/1x7bab.html> (дата обращения: 05.01.2023).

9. 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).

10. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2022. – № 29, ч. 3, ст. 5310.

11. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения : приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 22 июля 2021 г. № П/0315. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

12. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 24 декабря 2015 г. № 664. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

13. Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель : постановление Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 (утратило силу) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 49, ст. 4882.

14. Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения : приказ Министерства экономического развития РФ от 26 декабря 2014 г. № 852 (утратил силу). – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка изъятия земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации : федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 354-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 27, ч. 2, ст. 4287.

16. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» : постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 (в ред. от 2 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 18, ч. 2, ст. 2162; 2022. – № 50, ч. 4, ст. 8923.

17. Государственный национальный Доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации (2017, 2018, 2019, 2020, 2021 годы) // Официальный сайт Росреестра. – URL: <https://rosreestr.gov.ru/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyu-natsionalnyu-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-rossiyskoj-federatsii/> (дата обращения: 12.01.2023).

18. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

19. О вводе в эксплуатацию Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения и землях, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий : приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 2 апреля 2018 г. № 130. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

20. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2019 году. – М. : ФГБНУ «Росинформагротех», 2021. – 404 с.

21. BitFury и Гражданский реестр Грузии запустили блокчейн-проект по управлению земельным имуществом // Digital.Report – информационно-аналитический портал о цифровой экономике и ИКТ-политике в странах Евразии. – URL: <https://digital.report/bitfury-gruziya/> (дата обращения: 13.01.2023).

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: 10.24412/1608-8794-2023-1-47-54

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ИНДУСТРИАЛЬНЫХ (ПРОМЫШЛЕННЫХ) ПАРКОВ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена необходимостью совершенствования правовой политики в сфере организации индустриальных парков для создания надлежащей правовой базы ускорения экономического роста на основе развития обрабатывающей промышленности. Цель статьи заключается в выявлении недостатков современного подхода к нормативно-правовому регулированию создания и обеспечения функционирования индустриальных парков и предложении путей их устранения. Поставленные задачи были решены с использованием общенаучных методов (анализ, синтез, формально-логический, системно-структурный метод) и формально-юридического метода. Посредством анализа действующих нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих промышленную политику, автор пришел к выводу о целесообразности постановки вопроса о возможной концентрации всех полномочий по обеспечению функционирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, включая режим индустриальных парков, у Министерства экономического развития РФ, что будет способствовать достижению требования комплексности правовой политики в данной сфере. В части непосредственного управления индустриальными парками необходима конкретизация полномочий управляющих компаний непосредственно в законодательстве о промышленной политике для установления пределов их воздействия на резидентов и уточнения их места в механизме стимулирования экономической активности хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: правовая политика, индустриальный парк, административно-правовой режим, государственное управление, правовое регулирование.

ABOUT SOME ISSUES OF LEGAL POLICY IN THE FIELD OF ORGANIZATION OF INDUSTRIAL PARKS

Abstract: the relevance of the article is due to the need to improve the legal policy in the field of organizing industrial parks in order to create an appropriate legal framework for accelerating economic growth based on the development of the manufacturing industry. The purpose of the article is to identify the shortcomings of the modern approach to the regulatory regulation of the creation and operation of industrial parks and propose ways to eliminate them. The tasks were solved 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 regulating industrial policy, the author came to the conclusion that it is expedient to raise the question of the possible concentration of all powers to ensure the functioning of special administrative and legal regimes of economic activity, including the regime of industrial parks, at the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, which will contribute to achieving the requirement of a comprehensive legal policy in this area. In terms of direct management of industrial parks, it is necessary to specify the powers of management companies directly in the legislation on industrial policy in order to establish the limits of their impact on residents and clarify their place in the mechanism of stimulating economic activity of economic entities.

Keywords: *legal policy, industrial park, administrative and legal regime, public administration, legal regulation.*

На современном этапе развития в условиях беспрецедентных экономических санкций со стороны западных стран перед Российской Федерацией остро встает вопрос развития обрабатывающей индустрии для обеспечения собственных потребностей в промышленных товарах. С этим связана необходимость развития государственной политики в разных ее проявлениях – инновационной, промышленной, инфраструктурной, технологической политики. Необходимым условием формирования надлежащих условий развития отечественных производительных сил является совершенствование нормативно-правового регулирования, которым оформляются выработанные государством механизмы, предназначенные для стимулирования открытия новых производств, расширения существующих и экономического роста в целом.

Оптимизация законодательства и подзаконного регулирования в данной сфере должна иметь прочную стратегическую основу, включающую первоочередные цели, задачи, ориентиры, к которым необходимо стремиться органам государственной власти в области усиления производственного потенциала страны в несырьевом секторе экономики. В настоящее время основные идеи, направленные на совершенствование промышленной политики, изложены в Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года [1], в которой отмечается стабильный рост показателей развития обрабатывающих производств на протяжении последних двух десятилетий. Тем не менее отмечается необходимость дальнейшего совершенствования подходов к организации промышленного производства, с тем чтобы добиться наполнения внутреннего рынка востребованной высокотехнологичной продукцией. Это требует выхода промышленности на новый технологический уровень, повышения ее кадровой обеспеченности

и инвестиционной привлекательности, расширения сферы применения цифровых технологий.

Одновременно необходима выработка качественной правовой политики в сфере нормативного обеспечения как обрабатывающей промышленности в целом, так и отдельных институциональных явлений, способствующих формированию экономического интереса у участников хозяйственных отношений к участию в тех или иных проектах. В частности, речь идет и об организации промышленных (промышленных) парков, которые призваны сыграть существенную роль в реализации региональной и пространственной политики. Тем не менее необходимо отметить фрагментарность нормативно-правового регулирования организации и функционирования указанных парков, вызванную, в первую очередь, несовершенством административно-правовой политики, поскольку последняя имеет непосредственное отношение к выработке порядка создания промышленных парков, решения вопросов публичного управления, снижения административного давления на хозяйствующих субъектов, модернизации механизма контрольно-надзорной деятельности с расчетом на усиление профилактической ее составляющей в противовес административно-пресекательным и карательным практикам, развития стимулирующих механизмов для привлечения интереса предпринимателей.

Образование промышленных парков осуществляется в контексте промышленной политики, которая с 2014 г. оформлена законодательно [2]. О ее особой важности для государства говорит то, что не так много видов неправовой политики нашли закрепление на уровне федерального законодательства (научно-техническая политика, молодежная политика, государственная политика в отношении соотечественников за рубежом). Разработка соответствующего законопроекта была обусловлена началом масштабного экономического давления стран Запада на Российскую Федерацию для коррекции ее внешнеполитического курса, что актуализировало вопрос импортозамещения. Промышленные парки существовали и ранее, функционируя на основе региональных инициатив, и принятием Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» были оформлены общие начала их организации и деятельности.

В то же время установление правовыми нормами содержания того или иного вида неправовой политики влечет недостаточную конкретность правового регулирования, его декларативность, делает содержание закона похожим на содержание документа стратегического планирования. Применительно к промышленной политике такая декларативность проявляется в определении целей, задач, принципов

такой политики, мер, направленных на развитие промышленного потенциала, в том числе кадрового характера. Указанные меры не привязаны к полномочиям каких-либо конкретных публично-властных субъектов. Кроме того, правовое регулирование организации индустриальных парков имеет весьма ограниченный характер ввиду ориентированности законодателя на всеобъемлющий охват социальных связей в сфере развития промышленности. Им посвящена одна статья закона, не считая фрагментарных упоминаний в иных его положениях.

Вместе с тем особый порядок осуществления производственной деятельности рассматривается в научной литературе в контексте административно-режимного регулирования, для которого в целом характерны характерные признаки в виде наличия специальных нормативно-правовых актов, регулирующих соответствующие отношения, субъектов, уполномоченных обеспечивать режим, предусмотренности специальных организационно-побудительных, административно-ограничительных, информационных, материально-технических и финансовых мер для поддержания социальных связей в заданных законодателем параметрах [3, с. 59, 61]. Кроме того, режим индустриальных парков может рассматриваться как одна из разновидностей особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, поскольку изменяет правовое положение хозяйствующих субъектов, для которых вводятся преференциальные механизмы, призванные обеспечить повышение эффективности экономической деятельности. Для этих целей вводится специальный порядок управления территорией, на которой осуществляется производство продукции, центральным звеном которого являются управляющие компании.

Если рассматривать указанные аспекты организации индустриальных парков в ключе промышленной политики, они могут представляться достаточными для выражения политической воли государства на создание подобных механизмов. Однако в разрезе правовой политики в достаточности и целостности правового регулирования соответствующих правоотношений могут возникнуть обоснованные сомнения. Современный опыт создания индустриальных парков показывает, что они представляют собой подобие особых экономических зон в миниатюре: вместо крупных в географическом отношении территорий для организации индустриальных парков выделяется сравнительно небольшой земельный участок, на котором создается инфраструктура в виде зданий, сооружений и коммуникаций, предназначенная для сдачи в аренду или передачи в собственность организациям, изъявляющим желание производить промышленную

продукцию на преференциальных условиях, что должно способствовать повышению экономической эффективности региона. О сходстве с особыми экономическими зонами говорит и тот факт, что первоначальная редакция законопроекта была ориентирована на возможность создания части из индустриальных парков на основе отдельного регулирования, а другой – на основе законодательства об особых экономических зонах.

Что касается целостности правового регулирования, то обращает на себя внимание факт отсутствия систематизированного законодательства о преференциальных административно-правовых режимах, чем обусловлено наличие разных подходов к организации промышленно-производственной деятельности. С одной стороны, на основе отдельного законодательства создаются индустриальные парки, а с другой – имеется параллельный законодательный механизм регулирования промышленно-производственных особых экономических зон. С таким параллелизмом связано и отсутствие единой системы государственного управления в области развития обрабатывающих производств. В отношении индустриальных парков общие управленческие функции осуществляет Министерство промышленности и торговли РФ, а в отношении особых экономических зон – Министерство экономического развития РФ.

Нужно иметь в виду, что любой правовой режим является комплексным средством правовой политики, будучи единой системой, которая составлена из ряда подсистем, которые находятся между собой в определенной взаимосвязи и характеризуются сочетаемостью, целостностью и целесообразностью [4, с. 19]. Так и особые административно-правовые режимы осуществления экономической деятельности призваны быть системным образованием, способствуя поступательному развитию народного хозяйства на основе взаимосвязи и сочетаемости входящих в эту систему компонентов. Применительно к правовым режимам индустриальных парков и особых экономических зон промышленно-производственного типа на нормотворческую политику законодателя влияют прежде всего стратегические подходы, вырабатываемые органами исполнительной власти. Когда эти органы разные, согласованность нормотворческой правовой политики утрачивается. Об этом свидетельствует содержание разработанного Минэкономразвития России проекта федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], отражающего совершенствование только тех правовых режимов осуществления экономической деятельности,

которые охватываются его компетенцией, то есть без учета режима индустриальных парков, несмотря на то, что рассматриваемые режимы в целом являются однородными и имеющими общую направленность. Если представить, что указанный законопроект будет принят, то возникнет модель параллельного сосуществования специальных экономических режимов в ведении Минэкономразвития России и иных административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, включая режим индустриальных парков, что диссоциирует с разрабатываемой концепцией систематизации правового регулирования рассматриваемых режимов.

Еще одним фактором, свидетельствующим о несовершенстве современной правовой политики в сфере организации индустриальных парков, является способ определения правового положения управляющей компании как субъекта, непосредственно отвечающего за надлежащее функционирование каждого конкретного индустриального парка. Стоит отметить, что модель управления через управляющую компанию является традиционной для особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности и используется в большинстве из них. При этом законодатель, как правило, четко определяет пределы ее участия в механизме управления в рамках того или иного режима, включая полномочия, которые в обычных (нережимных) условиях характерны для органов местного самоуправления. Федеральным законом «О промышленной политике в Российской Федерации» фактически не определен ее правовой статус, который в общем виде представляет собой комплекс прав и обязанностей управляющей компании. Соответствующие полномочия в тексте закона отсутствуют. На основе его содержания можно лишь сформулировать ее дефиницию как коммерческой или некоммерческой организации, созданной для управления совокупностью объектов промышленной инфраструктуры индустриального парка. Однако о том, каким образом это управление осуществляется, законодатель умалчивает. О содержании деятельности управляющих компаний можно судить на основе комплексного исследования подзаконного регулирования и информации, размещенной на официальных сайтах индустриальных парков. Так, Постановлением Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» (в ред. от 26 октября 2022 г.) [6] определены требования к управляющим компаниям, из которых методом анализа можно вычлениить и их публично-правовые обязанности, включая осуществление регистрационных функций в отношении резидентов курируемого индустриального парка и адми-

нистративно-договорной деятельности с участием исполнительных органов субъектов РФ, отвечающих за реализацию промышленной политики. Если обратиться к информации официальных сайтов индустриальных парков, то, например, в Столыпинском индустриальном парке (г. Саратов) ООО «Управляющая компания «Столыпинский индустриальный парк»» занимается созданием объектов промышленной инфраструктуры, предоставлением коммунальных услуг, предоставлением в аренду или собственность резидентам земельных участков и вспомогательных зданий или сооружений, а также оказанием правовых, консалтинговых, маркетинговых, информационных и иных услуг [7]. Вряд ли такое положение свидетельствует о реализации либеральной концепции государственного регулирования экономических процессов, основанного на механизме саморегуляции рынка [8, с. 22]. В большей степени это обусловлено недостатком внимания законодателя к вопросу детализации всех организационно-правовых вопросов создания и функционирования индустриальных парков.

Таким образом, правовая политика в сфере организации индустриальных (промышленных) парков имеет ряд недостатков, которые снижают качество нормативно-правовой регламентации организационно-управленческих отношений, возникающих в процессе их организации и деятельности. Системная природа административно-режимного регулирования, направленного в том числе на стимулирование экономической деятельности, делает целесообразной постановку вопроса о возможной концентрации всех полномочий по обеспечению функционирования особых административно-правовых режимов осуществления экономической деятельности, включая режим индустриальных парков, у Минэкономразвития России, что будет способствовать достижению требования комплексности правовой политики в данной сфере. В части непосредственного управления индустриальными парками необходима конкретизация полномочий управляющих компаний непосредственно в тексте Федерального закона «О промышленной политике в Российской Федерации» для установления пределов их воздействия на резидентов и уточнения их места в механизме стимулирования экономической активности хозяйствующих субъектов.

Список литературы:

1. Об утверждении Сводной стратегии развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2024 года и на период до 2035 года : распоряжение Правительства РФ от 6 июня 2020 г. № 1512-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 24, ст. 3843.

2. О промышленной политике в Российской Федерации : федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ (в ред. от 5 декабря 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 1, ч.1, ст. 41; 2022. – № 50, ч. 3, ст. 8790.

3. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика: монография / отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2017. – 528 с.

4. Беляева, Г.С. Правовой режим как комплексное средство правовой политики / Г.С. Беляева // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 3. – С. 16–20.

5. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. – URL: <https://regulation.gov.ru/projects#nra=83729> (дата обращения: 01.03.2023).

6. Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков : постановление Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 (в ред. от 26 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 33, ст. 4827; 2022. – № 44, ст. 7587.

7. Официальный сайт Столыпинского индустриального парка. – URL: <https://stolypin-park.ru/> (дата обращения: 01.03.2023).

8. Промышленная политика России: политэкономические и региональные аспекты: монография / под общ. ред. В.С. Осипова. 2-е изд., испр. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 190 с.

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: 10.24412/1608-8794-2023-1-55-64

УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТРАНСНАЦИОНАЛЬНОЙ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ

Аннотация: торговля людьми – одно из наиболее опасных преступлений, чаще всего имеющее транснациональный характер. Противодействие данному виду транснациональной криминальной деятельности организованных преступных формирований – актуальное направление уголовно-правовой политики Российской Федерации. В статье раскрываются сущность данного преступления, факторы его распространения, законодательная база противодействия торговле людьми и перспективы уголовно-правового противодействия. Цель статьи – выявить современные направления уголовно-правовой политики Российской Федерации в сфере противодействия транснациональной торговле людьми. Методологической основой выступает совокупность всеобщего метода познания, общенаучных, частнонаучных и специальных методов. Сформулированы предложения по перспективам противодействия транснациональной торговле людьми на международном и национальном уровнях.

Ключевые слова: торговля людьми, транснациональная преступность, уголовно-правовая политика, уголовное право, международное право, глобализация, криминализация.

CRIMINAL LAW ASPECTS OF COUNTERACTION TRANSNATIONAL HUMAN TRAFFICKING

Abstract: human trafficking is one of the most dangerous crimes, most often of a transnational nature. Countering this type of transnational criminal activity of organized criminal groups is one of the topical areas of the criminal law policy of the Russian Federation. The article reveals the essence of this crime, the factors of its spread, the legal framework for combating human trafficking and the prospects for criminal law counteraction. The purpose of the article is to identify modern directions of the criminal law policy of the Russian Federation in the field of combating transnational trafficking in human beings. The combination of the general method of cognition, general scientific, particular scientific and special methods acts as a methodological basis. Proposals are formulated on the prospects for combating transnational human trafficking at the international and national levels.

Keywords: human trafficking, transnational crime, criminal law policy, criminal law, international law, globalization, criminalization.

Политические и экономические преобразования, происходившие долгие годы в мире, направленные на тесное взаимодей-

стве государств в различных сферах общественной жизни, привели к появлению нового вида преступных деяний, которые выходили за рамки одного государства. В СССР их рассматривали как преступления международного характера [1]. С развалом СССР и образованием СНГ отечественная юридическая наука стала применять термин «транснациональная преступность», уходящий корнями в работы Ф. Джессапа [2]. Научные дискуссии привели к тому, что «транснациональные преступления» и «преступления международного характера» стали различать. На данный момент их можно рассматривать как смежные понятия.

В 2000 г. была принята Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, ставшая основным международным нормативным правовым документом, направленным на противодействие транснациональной преступности. Начиная с этого момента борьба с транснациональной преступностью становится стратегической задачей государств, ратифицировавших данный документ. Среди них и Российская Федерация. Принятие, а в дальнейшем и ратификация Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности подтолкнули ученых-юристов к обмену мнениями в формате международных научных мероприятий [3, 4, 5].

С тех пор прошло более двадцати лет. Отношения со многими государствами изменились, преступность продолжает трансформироваться в новых условиях. Все это подсказывает, что не стоит сильно надеяться на международную борьбу с транснациональными преступлениями. Необходимо иметь собственную внутригосударственную стратегию противодействия транснациональной преступности. Подобные проекты предлагались некоторое время назад [6; 7, с. 371–390]. Мир меняется, но с некоторыми доработками основные положения данных стратегий можно использовать и сегодня.

Транснациональная преступность представляет собой подсистему общей системы преступлений, объединенную совокупностью признаков, на данный момент считающихся криминологическими и криминалистическими (отчасти – международно-правовыми). Общепринятого полного перечня преступлений, которые могут носить транснациональный характер, нет ни на международном, ни на национальном уровне. Тем не менее ряд деяний имеют наиболее выраженную транснациональную окраску. К таковым относится торговля людьми.

Торговля людьми – преступление, которое давно приобрело транснациональный характер и характер криминального бизнеса. На распространение такой разновидности транснациональной криминаль-

ной деятельности влияет и ряд объективных факторов: 1) миграция населения в поисках лучших условий жизни и высокооплачиваемой работы; 2) появление новых возможностей осуществлять трудовую деятельность за рубежом; 3) трансформация глобализационных процессов, связанных с движением капиталов различных государств; 4) социальные и политические перемены в мире и отдельно взятых государствах; 5) научно-технический прогресс; 6) трансформация мировой организованной преступности.

Особенность этого преступления в том, что оно практически всегда является элементом взаимосвязанной транснациональной криминальной деятельности. Полученная от торговли людьми прибыль используется криминальными структурами для совершения новых преступлений различного характера (незаконный оборот оружия, наркотиков, финансирование терроризма и т.п.).

По статистическим данным Верховного Суда РФ, за первое полугодие 2022 г. число осужденных по ч. 1 ст. 127¹ УК РФ составило 0 человек, по ч. 2 – 6, по ч. 3 – 1 [8]. Это свидетельствует о том, что торговля людьми составляет менее 1 % от общего количества преступлений, совершенных за тот же период на территории РФ. Однако не все так просто.

Статистические данные, касающиеся числа преступлений и осужденных за их совершение лиц, носят латентный характер. Так, по информации Global Slavery Index, 794 тыс. человек в России могут быть жертвами торговли людьми [9]. Реальные цифры, по подсчетам исследователей, доходят до миллиона. Одной из причин статистической неточности называют тот факт, что на практике подозреваемым вменяются другие статьи Уголовного кодекса РФ [10]. В связи с этим и ввиду ряда иных факторов установить реальные масштабы торговли людьми пока не представляется возможным.

Как уже отмечалось, торговля людьми (т.е. состав преступления, предусмотренный ст. 127¹ УК РФ) чаще всего является элементом сложной криминальной деятельности, осуществляемой не отдельными субъектами, а организованными преступными формированиями. При этом в подавляющем большинстве случаев эта деятельность носит транснациональный характер. Так, еще в 2006 г. С.Ю. Журавлёв и А.М. Пигаев отмечали, что «похищение человека (ст. 126 УК РФ) может являться частью механизма вымогательства (ст. 163 УК РФ), в котором похищенный выступает в качестве средства давления на тех, от кого требуются действия имущественного, юридического, организационного и иного характера в отношении вымогателей. Если речь идет об организованной деятельности по торговле людьми, то похи-

щение человека (ст. 126 УК РФ) нередко является этапом подготовки к торговле людьми (ст. 127¹ УК РФ) и последующему использованию рабского труда (ст. 127² УК РФ) теми лицами, которые непосредственно похитили потерпевшего или купили его у похитителя или торговца» [11, с. 23]. На это же указывают авторы более свежих публикаций, посвященных борьбе с торговлей людьми [12, с. 52].

Рост данного вида преступлений и их латентный характер обусловлены правовой неопределенностью. Вопрос уголовно-правовой квалификации торговли людьми представляет определенную сложность.

Международная классификация транснациональных преступлений, предложенная Организацией Объединенных Наций, очень расплывчата. По сути, торговля людьми в данной классификации объединяет сразу несколько составов преступлений, включенных в УК РФ (ст. 126, 127¹, 127², 240, 241). То есть состав торговли людьми в российском уголовном праве более дифференцирован. Однако возможность совершения торговли людьми на транснациональном уровне слабо выражена.

В связи с этим существует необходимость более детального исследования вопросов понятия торговли людьми и возможности выделения ее разновидностей в самостоятельные составы преступлений.

1. *Понятие торговли людьми.* Несмотря на то что определение, данное в Уголовном кодексе РФ, представляется грамотным, сформулированным с учетом основных международных нормативных правовых актов, подписанных и ратифицированных Российской Федерацией, остается проблема однозначного понимания правоохранительными органами иностранных государств и России торговли людьми в ходе осуществления международного сотрудничества при расследовании ее транснациональных форм.

Отсутствие единообразия в юридической терминологии стран, затронутых преступлением, создает сложности в осуществлении международного сотрудничества, что ведет к результатам, которые не устраивают правоохранительные органы РФ, в частности в случаях, когда бремя доказывания лежит на иностранном государстве и уголовная ответственность наступает в соответствии с его национальным уголовным законодательством.

Решением данной проблемы может стать имплементация норм международного права в целях унификации российского и международного уголовного права.

2. *Выделение разновидностей торговли людьми в самостоятельные составы преступлений.* Изменения, происходящие в мире, затрагивают все стороны общественных отношений. Происходит транс-

формация и криминальной деятельности, главным образом за счет совершенствования способов совершения преступлений. Они в свою очередь совершенствуются благодаря научно-техническому прогрессу, в частности цифровизации всех сфер человеческой деятельности.

Цифровизация открыла новые возможности в осуществлении криминальной деятельности, связанной с торговлей людьми, в том числе для транснациональных организованных формирований. Среди них можно выделить следующие:

а) возможность быстрой и анонимной коммуникации участников организованных транснациональных формирований, вне зависимости от их местонахождения;

б) поиск заинтересованных в купле-продаже людей лиц (в частности, с использованием скрытой сети Даркнет);

в) дистанционное получение оплаты замаскированными способами и перевод денежных средств в короткие сроки в любую точку мира;

г) выстраивание последовательности действий таким образом, чтобы усложнить выявление ее признаков как взаимосвязанной деятельности.

Все это затрудняет процесс противодействия транснациональной торговле людьми. Может увеличиваться и количество фигурантов – граждан различных иностранных государств, что также осложняет применение норм уголовного и уголовно-процессуального права.

В целях выделения отдельных видов уголовно-правовых составов необходимо провести исследование существенных признаков, которыми обладают преступления, связанные с торговлей людьми, совершаемые с применением высоких технологий. Таким образом будут установлены способы совершения деяний, которые рассматриваются в качестве элементов объективной стороны преступления, а значит, можно будет говорить о ее содержании и формировании новых уголовно-правовых норм.

Исследование существенных признаков торговли людьми должно носить междисциплинарный характер, а не ограничиваться рамками уголовного права. Следует отметить, что данной проблеме в российской юридической науке уделено внимание в многочисленных работах специалистов как по уголовному праву и криминологии [13], так и по криминалистике [14, 15]. Диссертационные исследования вопросам противодействия торговле людьми посвятили М.Ю. Буряк [16], Е. Г. Горбань [17], И. Д. Измайлова [18], Е. А. Кислова [19], В. В. Стукалов [20], Р. Р. Фахрутдинов [21] и многие другие.

В научной литературе отмечается необходимость учета криминологических исследований при формировании норм уголовного законо-

дательства. В частности, ученые считают, что «криминологическая обусловленность закона – настоятельная необходимость, ибо успешное реагирование на преступность недостижимо без знания и учета криминальных реалий, процессов их детерминации, степени и характера чувствительности преступности к разным принимаемым в отношении нее мерам» [22, с. 129]. Данное суждение справедливо и в отношении науки криминалистики. Как и криминология, она изучает преступления, а точнее преступную деятельность, которая рассматривается в науке как составляющая часть двуединого объекта криминалистики (вторая ее часть – деятельность по расследованию преступлений). Результатами криминалистического анализа преступной деятельности являются криминалистическая характеристика преступления (криминалистическое понятие преступления) и криминалистическая классификация преступления (деление криминалистического понятия преступления). Последняя дает нам новые знания об уже известном преступлении (содержащемся в УК РФ). Криминалистическое деление понятия отдельно взятого преступления позволяет детализировать такие важные для уголовного права элементы, как личность субъекта преступления, способ совершения преступления и личность лица, в отношении которого данное преступление совершается. Этому способствуют выявленные криминалистические признаки преступления, которые в дальнейшем могут быть восприняты уголовным правом. При определенной трансформации криминалистического знания указанные элементы состава преступления могут быть использованы как для совершенствования уже существующих уголовно-правовых норм, так и для выделения самостоятельных составов преступлений.

Все это необходимо для более точной и грамотной квалификации деяний, связанных с торговлей людьми, и для процесса расследования преступлений. В частности, на стадии возбуждения уголовного дела следователю нужно установить не только признаки преступления (т.е. решить вопрос о возбуждении уголовного дела), но и признаки, свидетельствующие о транснациональном характере совершенного деяния (или его отсутствии).

В действующем Уголовном кодексе РФ транснациональные преступления не выделяются как вид. Отсутствуют и нормы, регламентирующие ответственность за преступления транснационального характера. В научной литературе предлагались различные варианты регламентации норм, которые закрепляли бы уголовную ответственность за транснациональные преступления или же особенности санкции за такие преступления. Рассматривалось даже выделение данных деяний в отдельную главу УК РФ [23, с. 5]. А. А. Цветков пред-

лагает представить в уголовном законе состав транснационального преступления [24, с. 44]. Тем не менее речь в уголовном законодательстве должна идти не о составе транснационального преступления, т.к. это не конкретное уголовно наказуемое деяние, а о понятии транснационального преступления и значении транснационального характера преступления для квалификации деяния.

Каким образом это сделать? Это вопрос юридической техники. Представляется возможным закрепить определение понятия транснационального преступления в ст. 14 УК РФ, а также внести изменения в ст. 63 «Обстоятельства, отягчающие наказание». Благодаря этому 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». Почему нужно такой состав определять именно как отягчающий (квалифицированный), вполне очевидно – из-за особого размаха, значения и последствий.

Что же касается торговли людьми, то следует обратить внимание на несколько моментов.

Во-первых, п. «г» ч. 2 ст. 127¹ УК РФ закрепляет ответственность за торговлю людьми, сопряженную «с перемещением потерпевшего через Государственную границу Российской Федерации или с незаконным удержанием его за границей». По сути, речь идет о транснациональном характере преступления. Однако изучение судебной практики показало, что термин «транснациональное преступление» в приговорах не встречается. Пленум Верховного Суда РФ не дает пояснений, как трактовать это положение [25]. Возникает вопрос: учитывается ли при этом транснациональный характер деяния? Ведь он подразумевает не только факт передвижения через государственную границу РФ, но и нарушение законодательства иностранного государства, на чью территорию перемещается потерпевший.

Во-вторых, п. «в» ч. 3 ст. 127¹ УК РФ предусматривает ответственность за данные преступления, совершенные организованной группой. Последняя может представлять собой транснациональное организованное преступное формирование, не просто занимающееся торговлей людьми и связанными с ней преступлениями, но и постоянно действующее на территории двух и более государств, состоящее из граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства. Исходя из этого можно отметить, что транснациональный характер деятельности организованной группы в УК РФ также не предусмотрен.

В целях решения вопроса о необходимости учета транснационального характера торговли людьми представляется возможным внести

изменения в ст. 127¹ УК РФ, а именно дополнить ч. 3 следующим пунктом: «г) совершенные транснациональным организованным формированием». Таким образом, в одном пункте учитывается и характер торговли людьми как транснационального преступления, и форма организации преступления.

Данный подход позволит дифференцировать характер преступления, на который благодаря норме будут обращать внимание следователи и судьи. Отражение транснационального характера даст возможность вести статистику торговли людьми, совершенной с нарушением законодательства РФ, иностранных государств и норм международного права. Благодаря этому мы будем иметь более правдивое представление о масштабах деятельности преступных формирований, занимающихся торговлей людьми, формировать следственную и судебную практику по таким делам. В свою очередь это позволит усовершенствовать криминалистические методики расследования торговли людьми и связанных с ней преступлений.

На данные аспекты хотелось бы обратить внимание специалистов по уголовному праву, чтобы в исследованиях, проводимых ими, учитывались результаты, полученные учеными других наук, входящих в специальность 5.1.4 «Уголовно-правовые науки».

Список литературы:

1. Карпец, И. И. Преступления международного характера / И. И. Карпец. – М. : Юрид. лит., 1979. – 264 с.
2. Jessup, Ph. Transnational Law / Ph. Jessup. – New Haven : Yale University Press, 1956. – 113 p.
3. Современные проблемы борьбы с транснациональной преступностью : матер. междунар. науч.-практ. конф. (г. Сочи, 9–12 октября 2000 г.) / редкол.: В. П. Коняхин, И. А. Николайчук, М. В. Феоктистов, А. А. Хмыров. – Краснодар : Изд-во Кубан. гос. ун-та, 2000. – 353 с.
4. Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией : матер. третьего парламентского междунар. круглого стола по проблемам борьбы с транснациональной преступностью : сб. ст. / редкол.: Л. Ю. Исмаилова, Л. М. Колодкин, Н. Ф. Кузнецова, С. В. Максимов. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 176 с.
5. Проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью : по материалам междунар. конф. : сб. науч. тр. / под ред. Т. С. Волчецкой. – Калининград : Изд-во Калинингр. гос. ун-та, 2002. – 67 с.
6. Пихов, А. Х.-А. Актуальные вопросы государственной политики в сфере противодействия транснациональной преступности / А. Х.-А. Пихов // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 9. – С. 161–164.
7. Хижняк, Д. С. Методологические основы расследования транснациональных преступлений / Д. С. Хижняк ; под ред. А. Г. Волеводза. – М. : Юрлитинформ, 2021. – 424 с.

8. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 1 полугодие 2022 года // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=7069> (дата обращения: 12.02.2023).

9. 2018 Findings Country Studies Russia // Global Slavery Index. – URL: <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/country-studies/russia/> (дата обращения: 03.02.2023).

10. Россия – в списке стран, которые не борются с торговлей людьми. В рабстве здесь может находиться несколько миллионов человек // Если быть точным. – URL: <https://tochno.st/materials/rossiya-v-spiske-stran-kotorye-ne-boryutsya-s-torgovley-lyudmi-v-rabstve-zdes-mozhet-nakhoditsya-neskolko-millionov-chelovek> (дата обращения: 03.02.2023).

11. Журавлёв, С.Ю. Торговля людьми: механизм преступной деятельности, методика расследования : науч.-практ. пособие / С.Ю. Журавлёв, А.М. Пигаев. – М. : Юрлитинформ, 2006. – 216 с.

12. Иванов, А.Л. Спорные вопросы квалификации похищения человека, незаконного лишения свободы и торговли людьми / А.Л. Иванов, Я.Н. Ермолович // Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. – 2021. – № 1 (31). – С. 51–55.

13. Евстифеева, Е.В. Организованная преступность и торговля людьми: криминологический и уголовно-правовой анализ : специализир. учеб. курс / Е.В. Евстифеева ; под ред. Е.В. Кобзевой. – Саратов : Саратов. Центр по исслед. проблем орг. преступности и коррупции : Сателлит, 2004. – 88 с.

14. Олимпиаев, А.Ю. Противодействие торговле людьми: методика расследования уголовных дел и способы проведения оперативно-розыскных мероприятий : метод. пособие / А.Ю. Олимпиаев. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2009. – 111 с.

15. Торговля людьми в Калининградской области: постановка проблемы, противодействие, профилактика / под ред. Т.С. Волчецкой ; [Т.С. Волчецкая и др.]. – Вильнюс : Моксло Айдай, сор. 2007. – 139 с.

16. Буряк, М.Ю. Торговля людьми и борьба с ней: криминологические и уголовно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.Ю. Буряк. – Владивосток, 2005. – 32 с.

17. Горбань, Е.Г. Противодействие торговле людьми (уголовно-правовой и криминологический аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Г. Горбань. – М., 2012. – 28 с.

18. Измайлова, И.Д. Уголовная ответственность за торговлю людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.Д. Измайлова. – М., 2007. – 27 с.

19. Кислова, Е.А. Уголовно-правовые средства противодействия рабству и торговле людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Кислова. – М., 2005. – 31 с.

20. Стукалов, В.В. Уголовно-правовые аспекты торговли людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Стукалов. – Ростов н/Д., 2012. – 25 с.

21. Фахрутдинов, Р.Р. Методика расследования торговли людьми : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.Р. Фахрутдинов. – Челябинск, 2011. – 26 с.

22. Противодействие современной преступности: криминологические, уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты : монография / под общ. ред. А. Н. Савенкова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА : Закон и право, 2019. – 567 с.

23. Волчецкая, Т.С. Изучение феномена транснациональной организованной преступной деятельности / Т.С. Волчецкая // Проблемы борьбы с транснациональной организованной преступностью: по материалам междунар. конф. : сб. науч. тр. / под ред. Т.С. Волчецкой. – Калининград : Изд-во Калинингр. гос. ун-та, 2002. – С. 4–8.

24. Цветков, А.А. Применение общепризнанных принципов и норм международного права, направленных на борьбу с транснациональной преступностью : монография / А.А. Цветков. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 192 с.

25. О судебной практике по делам о похищении человека, незаконном лишении свободы и торговле людьми : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. № 58 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2020. – № 3. – С. 17–20.

А.И. Абдуллин,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
международного и европейского права
юридического факультета
Казанского (Приволжского)
федерального университета

С.Д. Яхваров,
соискатель кафедры международного
и европейского права юридического
факультета Казанского
(Приволжского) федерального
университета

A.I. Abdullin,
Doctor of Legal Sciences, Professor,
Head of the International and European
Law Chair of the Law Faculty
of the Kazan (Volga Region)
Federal University
adelabdouline@yandex.ru

S.D. Yakhvarov,
Postgraduate at the Chair International
and European Law of the Law Faculty
of the Kazan (Volga Region)
Federal University
yakhvarov_s@icloud.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-65-72

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ СОДЕРЖАНИЯ МОДЕЛЕЙ ДВУСТОРОННИХ ИНВЕСТИЦИОННЫХ СОГЛАШЕНИЙ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Аннотация: для улучшения отечественной концепции по заключению двусторонних инвестиционных соглашений актуальным представляется проведение сравнительно-правового исследования отличительных черт образцов типовых моделей таких договоров в зарубежных странах. Цель исследования – сравнительно-правовой анализ стандартных документов по созданию рассматриваемых соглашений в России, США, Германии и Индии. В рамках проведенной работы авторами формулируются выводы относительно характеристик исследованных подходов к заключению инвестиционных договоров и отмечаются возможности потенциального заимствования отдельных положений.

Ключевые слова: инвестиции, двусторонние соглашения, инвестиционное сотрудничество, иностранные инвестиции, международные соглашения.

COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE FEATURES OF THE CONTENT OF MODELS OF BILATERAL INVESTMENT AGREEMENTS IN RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

Abstract: to improve the Russian domestic concept of concluding bilateral investment agreements, it is incredibly relevant and important to conduct a comparative legal study of the distinctive features of samples of standard models of such agreements in foreign countries. The purpose of the study is to carry out a comparative legal analysis of standard

documents on the creation of the agreements in question in Russia, the USA, Germany and India. As part of the work carried out, the authors formulate conclusions regarding the characteristics of the studied approaches to the conclusion of investment agreements and note the possibility of potential reception of certain provisions.

Keywords: *investments, bilateral agreements, investment cooperation, foreign investments, international agreements.*

Несмотря на комплексное функционирование разнообразной палитры источников международного регламентирования инвестиционной деятельности, двусторонний уровень регулирования на данный момент играет наибольшую роль по сравнению с региональным и универсальным. Это является следствием того, что факт наличия только двух договаривающихся сторон делает данные инвестиционные соглашения более эффективными регуляторами за счет большей гибкости переговорного процесса и обширных возможностей детализации.

Рассматриваемые соглашения также обладают рядом отличительных преимуществ, которые обоснованно выделяет П. О. Протопопова [1, с. 57]. Между тем Н. Г. Доронина и Н. Г. Семилютина отмечают, что на текущем историческом этапе происходит переосмысление и переоценка роли таких соглашений [2, с. 119].

Актуальность исследования зарубежного опыта многоаспектного регулирования вопросов, связанных с иностранными инвестициями, не подлежит сомнению. Как следствие, в условиях современных тенденций заключения двусторонних инвестиционных соглашений считаем необходимым проведение сравнительно-правового анализа актуальных особенностей образцов типовых договоров таких стран, как США, Германия и Индия, в контексте исследования возможностей потенциального заимствования подходов и конкретных положений для повышения эффективности отечественной концепции по заключению подобных соглашений. Схожие подходы есть в фундаментальных работах отечественной доктрины [3, с. 25], однако в целом не характеризуются достаточной степенью разработанности в российской научной литературе.

Избрание для анализа доводов именно указанных государств обуславливается двумя главными факторами: во-первых, принадлежностью к различным правовым семьям и континентальному местоположению, во-вторых, присутствием всех трех стран на лидирующих позициях в мировом рейтинге по величине ВВП [4].

Порядок заключения инвестиционных договоров в России регулируется Постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2016 г. № 992

«О заключении международных договоров Российской Федерации по вопросам поощрения и защиты инвестиций» [5], заменившим действующее ранее Постановление Правительства РФ от 9 июня 2001 г. № 456 «О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений», в свое время дважды подвергнутое изменениям [6].

В силу того, что в 2016 г. отечественный законодатель заменил типовое соглашение на документ, формулирующий общие подходы, но не содержащий непосредственно текст, российскую типовую модель анализируемых договоров уместно рассматривать как гибрид действующего постановления и его предшественника, на основе которого были заключены последние двусторонние соглашения. Несмотря на то, что документ в 2001 г. утратил юридическую силу, в практическом аспекте он сохраняет свою функцию, ни в какой мере не вступая в противоречие со своим преемником. В свою очередь стандартные образцы США [7], Германии [8] и Индии [9] были приняты в 2012, 2008 и 2016 гг. соответственно.

Справедливо отметить, что типовые договоры географически отдаленных друг от друга стран, к тому же представляющих различные правовые семьи, имеют идентичную организационную структуру. Причиной этого выступают концентрированно изложенные одинаковые цели, провозглашенные в преамбулах. Наиболее детально в рассматриваемых стандартных моделях они сформулированы в американском образце, очерчивающем цели заключения договора содействием расширения экономического сотрудничества, стимулированием притоков частного капитала и экономического развития стран, максимальной эффективностью использования экономических ресурсов и повышением уровня жизни, а также обеспечением эффективных средств защиты инвестиций.

Краеугольными элементами понятийного аппарата рассматриваемых соглашений являются определения инвестора и инвестиций. Российский подход в рамках двусторонних соглашений в максимально упрощенном виде обозначает инвестора как любого гражданина государства или любое юридическое лицо, учрежденное в государстве.

В немецком типовом договоре компонент подданства физического лица распространяется также на граждан государств – членов ЕС и ЕЭЗ (Европейской экономической зоны), находящихся на территории Германии при соблюдении правил свободы учреждения ст. 43 Договора об учреждении ЕС. Относительно юридических лиц формулировка более развернутая – коммерческая или иная компания либо

объединение с правосубъектностью или без, учрежденное в рамках вышеуказанных юрисдикций, организованное в соответствии с законодательством Германии, зарегистрированное в едином публичном реестре, а также пользующееся свободой учреждения (представительств и агентств) в рамках соблюдения ст. 43 и 48 упомянутого договора. При этом прямо прописано, что к деятельности как физических, так и юридических лиц, владеющих или осуществляющих контроль над инвестиционными активами, не предъявляется требование получения прибыли.

Индийский стандартный договор максимально емко упоминает физических лиц, однако в рамках юридических лиц прямо не признает инвестиционную природу филиалов и представительств. Однако к инвестору – юридическому лицу устанавливается требование совершения «существенной коммерческой деятельности». Инвестором признается также юридическое лицо, прямо или косвенно принадлежащее или контролируемое гражданами и юридическими лицами государства-донора.

Американская версия в своем понятийном аппарате характеризуется использованием процессуального термина «сторона». Вместо установления единого понятия, она регламентирует определения инвестора стороны, инвестора, не связанного со стороной лица, лица стороны, гражданина, предприятия и предприятия стороны. Относительно двух последних интересно отметить, что «предприятие стороны», в отличие от «предприятия», подразумевает осуществление коммерческой деятельности на территории государства-донора. Прямо упомянуты филиалы, признаваемые в ракурсе наличия инвестиционных свойств.

В российских соглашениях инвестициями (капиталовложениями) являются все виды имущественных ценностей, вкладываемые инвестором одной стороны на территории другой. При этом далее в структуре документа предусмотрен повсеместно используемый перечень таких имущественных ценностей.

Аналогичный подход присущ немецкой концепции, в рамках которой инвестиции представляются как любые активы, прямо или косвенно инвестируемые инвесторами одного государства на территории другого. Сформулирован также список видов инвестиций, не отличающийся от российского.

В более детализированном и своеобразном ключе раскрывается инвестиция в индийском типовом договоре, представляемая как предприятие, созданное, организованное и управляемое инвестором добросовестно в соответствии с законодательством стороны, на тер-

ритории которой осуществляются инвестиции, а также сами активы предприятия [10, с. 17]. При этом установлены требования вложения капитала или иных ресурсов, определенной продолжительности, ожидания прибыли, принятия риска и значения, вносимого в развитие стороны, на чьей территории осуществляются инвестиции.

По мнению экспертов, расплывчатость понятий «определенная продолжительность» и «значение, вносимое в развитие стороны» является одним из слабых мест типового соглашения, так как только усложняет комплекс критериев для признания инвестиционного характера [11]. Вместе с тем установлен перечень активов предприятия, признаваемых как инвестиции. Стоит обратить внимание на то, что типовой договор Индии, используя формулировку «для большей ясности», указывает также список того, что к таким активам относиться не может. Среди прочего в списке фигурируют портфельные инвестиции.

Американская стандартная модель представляет инвестицию как любое вложение, обладаемое или контролируемое прямо или косвенно инвестором, имеющее инвестиционные характеристики, такие как вложение капитала или иных ресурсов, принятие риска и ожидание прибыли. Далее перечисляются формы, которые могут принимать инвестиции, среди которых упомянуты в том числе фьючерсы, опционы и иные производные от них финансовые инструменты.

Все рассматриваемые типовые модели соглашений предусматривают установление национального режима, режима наибольшего благоприятствования и гарантии при экспроприации (национализации). В последние годы в свете особой актуальности проблемы косвенной экспроприации стоит обратить внимание на сформулированные критерии ее определения в Приложении к американскому типовому договору [12, с. 72]. Представляется, что аналогичный подход мог быть уместно использован в российской концепции.

Типовые примеры соглашений рассматриваемых государств отражают однородное формулирование касательно возмещения убытков инвесторам по причине военных конфликтов, гражданских беспорядков, чрезвычайного положения и иных аналогичных событий.

Аналогичным образом установлены гарантии по переводу денежных платежей, основой осуществления которых выступает возможность свободного конвертирования валюты. Стоит отметить должную детализацию соответствующей процедуры в немецкой модели, устанавливающей, в частности, максимальный двухмесячный срок с момента подачи заявления или уведомления для исполнения перевода.

Урегулирование инвестиционных споров в рассматриваемых моделях соглашений подразумевает арбитражное разбирательство только при невозможности решения спора дипломатическими средствами. В них предусмотрены механизмы разрешения споров как между инвестором и государством, так и между государствами. При этом уровень детализации данного компонента в модельных соглашениях России и Германии, включающих всего по две статьи, значительно уступает моделям Индии и США, напоминающим в этом аспекте, скорее, полноценные процессуальные кодексы, нежели двусторонние соглашения.

Необходимо отметить самобытную, невероятно актуальную в свете последних геополитических событий норму типового соглашения Германии, отмечающую, что договор имеет силу даже в случае отсутствия дипломатических и консульских отношений между государствами.

Типовая модель Индии закрепляет положения касательно въезда и пребывания персонала, нанятого инвестором или местным предприятием для осуществления деятельности, связанной с инвестициями.

Стоит отметить также подробные правила об обязательствах инвестора по соблюдению всех применимых к инвестиционной деятельности отраслей законодательства и корпоративной ответственности, включающей в себя вопросы труда, окружающей среды, отношений с общественностью и борьбы с коррупцией.

В контексте потенциальной рецепции представляет интерес норма индийского соглашения о встрече договаривающихся сторон каждые пять лет с целью консультаций и обзора действия и эффективности документа. Влияние концептуальных начал ВТО прослеживается в запрете производственных требований в рамках американского типового соглашения. Между тем за некоторыми исключениями установлены запретительные меры относительно национальности высшего руководства и совета директоров компаний.

Следуя современным тенденциям по привлечению внимания к охране окружающей среды, стандартная модель США предусматривает наложение прямого обязательства на инвестора по соблюдению природоохранного законодательства. Аналогичным образом установлены отсылки к положениям Международной организации труда и требованиям по соблюдению трудового законодательства.

Проводя аналогии регулирования с североамериканскими интеграционными соглашениями НАФТА/ЮСМКА, необходимо отметить закрепление практического и последовательного применения общепризнанных положений обычного международного права в Приложении к модели типового договора США.

Таким образом, в подходе сравнительно-правового анализа особенностей моделей двусторонних инвестиционных соглашений России, Германии, Индии и США было выявлено: детализация договоров двух последних стран по сравнению с отечественным и немецким, составленных практически аналогичным образом.

Из проведенного анализа следует, что, несмотря на наличие определенно релевантных для рецепции положений немецкого образца соглашения (например, упомянутой нормы о действии документа вне зависимости от состояния дипломатических и консульских связей), данная модель не демонстрирует существенного интереса в ракурсе потенциального заимствования. В то же время уместно заключить, что типовые соглашения Индии и США, олицетворяющие собой всеобъемлющие по объему и детализации комплексные документы по поощрению и защите инвестиций, очевидно, имеют огромный потенциал в контексте заимствования отечественным законодателем отмеченных в соответствующем ключе положений.

Список литературы:

1. Протопопова, П. О. Двусторонние инвестиционные договоры / П. О. Протопопова // Скиф. Вопросы студенческой науки. – 2016. – № 2. – С. 56–61.
2. Доронина, Н. Г. Значение двусторонних соглашений о защите капиталовложений и перспективы их совершенствования / Н. Г. Доронина, Н. Г. Семилотина // Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 119–129.
3. Данельян, А. А. Международно-правовой режим иностранных инвестиций : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А. А. Данельян. – М., 2016.
4. GDP by Country. – URL: <https://globalpeoservices.com/top-15-countries-by-gdp-in-2022> (дата обращения: 05.11.2022).
5. О заключении международных договоров Российской Федерации по вопросам поощрения и защиты инвестиций : постановление Правительства РФ от 30 сентября 2016 г. № 992 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 41, ст. 5836.
6. О заключении соглашений между Правительством Российской Федерации и правительствами иностранных государств о поощрении и взаимной защите капиталовложений : постановление Правительства РФ от 9 июня 2001 г. № 456 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 25, ст. 2578.
7. U.S. Model Bilateral Investment Treaty 2012. – URL: <https://ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf> (дата обращения: 05.11.2022).
8. Germany Model BIT (2008). – URL: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2865/download> (дата обращения: 05.11.2022).
9. Model Text for the Indian Bilateral Investment Treaty. – URL: https://dea.gov.in/sites/default/files/ModelBIT_Annex_0.pdf (дата обращения: 05.11.2022).

10. Averse, I. India's Model Bilateral Investment Treaty. – URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/08/India%E2%80%99s-Model-Bilateral-Investment-Treaty-2018.pdf> (дата обращения: 06.11.2022).

11. India's Flawed Approach to Bilateral Investment Treaties. – URL: <https://thediplomat.com/2020/12/indias-flawed-approach-to-bilateral-investment-treaties> (дата обращения: 07.11.2022).

12. Свириденко, А.С. Сравнительный анализ европейской и американской школ двусторонних соглашений о защите и поощрении иностранных инвестиций / А.С. Свириденко, А.Д. Волюнец // Проблемы современной науки и образования. – 2017. № 18(100). – С. 69–76.

А. А. Гришковец,
доктор юридических наук, профессор,
ведущий научный сотрудник
сектора административного права
и административного процесса
Института государства и права
Российской академии наук

A. A. Grishkovets,
Doctor of Law, Professor,
Leader Researcher of the Sector
of Administrative Law
and Administrative Process
of the Institute of State and Law
of Russian Academy of Science
grishkovecz65@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-73-87

РАСМОТРЕНИЕ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ДЕЛ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ – НЕ ПРАВОСУДИЕ

Аннотация: статья посвящена проблеме рассмотрения в судах общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. Сделан вывод о том, что данное рассмотрение является не правосудием, а административной юрисдикцией, которая представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности, осуществляемой судом наряду с правосудием. Административное судопроизводство и производство по делу об административном правонарушении принципиально различаются по своей правовой природе. Отождествлять их нельзя. Как орган административной юрисдикции, суд, рассматривая дело об административном правонарушении, реализует тем самым судебную власть, которая приобретает характер полицейской меры принуждения. При этом решения суда утрачивают значение актов правосудия.

Ключевые слова: судебная власть, суд общей юрисдикции, правосудие, административное правонарушение, производство по делу об административном правонарушении, административное судопроизводство, административная юрисдикция, полицейская мера принуждения, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации.

CONSIDERATION BY COURTS OF GENERAL JURISDICTIONS OF CASES ABOUT ADMINISTRATIVE OFFENCES IS NOT A JUSTICE

Abstract: the article is devoted to problem of consideration by courts of general jurisdiction of cases about administrative offences. It is concluded that this consideration is not justice but is administrative jurisdiction which is independent type of state activity. Courte realizes this activity along with justice. Administrative proceedings and proceedings in the case of an administrative offence are fundamentally different in their legal nature. It is not to identify them.

Court is considering the case as administrative jurisdiction body. In this case court realizes judicial power which has the character of police coercive measure. Then court decision loses the significance of acts of justice.

Keywords: *judicial power, court of general jurisdictions, justice, administrative offence, proceedings in the case of an administrative offence, administrative proceedings, administrative jurisdiction, police coercive measure, Code of Administrative Offences of the Russian Federation, Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation.*

Поводом написать данную статью стала защита в 2022 г. в Московском государственном юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) докторской диссертации на тему «Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции» [1]. Концептуально диссертация показалась автору настоящей статьи спорной, а ее научная состоятельность сомнительной. И хотя защита прошла успешно, сохранилась потребность высказаться, обменяться мнениями с коллегами относительно правовой природы рассмотрения судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях. Оперативно сделать это не удалось. Благодаря научно-практической конференции «Административный процесс и судопроизводство: современное состояние и перспективы развития», которая состоялась 21 декабря 2022 г. в рамках II Саратовского юридического форума, такая возможность представилась, чем автор настоящей статьи не пренебрег воспользоваться.

Сущность правосудия. Прежде всего необходимо, пусть в самом общем виде, определиться с тем, что есть правосудие, как оно понимается в свете положений Конституции РФ. Как известно, именно в Основном Законе страны судебная власть, с которой неразрывно связано правосудие, впервые получила четкое правовое оформление и тем самым заняла свое место в системе разделения властей. Определиться с понятием правосудия тем более важно, что оно хотя и используется в российской Конституции, но нормативно не определено. В силу ограниченного объема статьи дать его всесторонний анализ не представляется возможным. Поэтому автор ограничится лишь кратким пояснением того, что есть правосудие, в чем его сущность.

Правосудие – вид государственной деятельности, направленный на рассмотрение и разрешение различных социальных конфликтов, связанных с действительным или предполагаемым нарушением норм права [2, с. 499]. Данное определение является предельно общим, и в нем по не вполне понятной причине отсутствует упоминание

суда, который, собственно, и осуществляет правосудие. Известны и другие определения, которые обычно формулируются в изданиях, посвященных правоохранительным органам. Так, К. Ф. Гуценко определяет правосудие как осуществляемую судом правоохранительную деятельность по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных и подведомственных судам административных дел при неуклонном соблюдении требований закона и установленного им порядка, обеспечивающих законность, обоснованность, справедливость и общеобязательность судебных решений [3, с. 74–75]. При этом автор относит к административным делам дела об административных правонарушениях, т.е. правонарушениях, ответственность за которые устанавливается административным законодательством, состоящим прежде всего из КоАП РФ и других законов, а также о спорах, вытекающих из административно-правовых отношений (например, спорах, возникающих в связи с налогами) [3, с. 73]. В свою очередь, Ю. А. Дмитриев и М. А. Шапкин полагают, что «правосудие – это деятельность независимого суда, основанная на соблюдении демократических принципов судопроизводства, в рамках установленного законом порядка и применение на этой основе в необходимых случаях мер государственного воздействия» [4, с. 114]. Данное определение также следует признать предельно общим. Подобное понимание правосудия не препятствует тому, чтобы отнести к нему рассмотрение дел об административных правонарушениях по нормам КоАП РФ. Наконец, в научной работе, причем на уровне докторской диссертации, посвященной производству по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции, О. В. Панкова определяет правосудие в качестве функции судебной власти, осуществляемой государственными судами и судьями путем рассмотрения и разрешения в специальной процессуальной форме отнесенных к их компетенции правовых конфликтов и принятия общеобязательных решений, обеспеченных мерами государственного принуждения, в целях восстановления и защиты нарушенных законных интересов и прав [1, с. 120–121]. При таком понимании правосудия в его сферу однозначно попадают дела об административных правонарушениях.

По мнению автора настоящей статьи, правосудие – одно из направлений деятельности независимого государственного суда, в рамках которого судья (суд) в установленной процессуальным законодательством форме рассматривает и разрешает уголовные и гражданские дела, а также административные дела, подсудные ему по Кодексу об административном судопроизводстве РФ. Данное определение не претендует на то, чтобы быть истиной в последней

инстанции, но призвано внести авторский вклад в научное осмысленные правосудия.

Важно отметить, что термины «судебная власть» и «правосудие» выражают одно и то же понятие, но при этом они не тождественны. Понятие «судебная власть» заметно шире, чем правосудие. Последнее осуществляется в ходе реализации судебной власти, является одной из форм, причем далеко не единственной, этой реализации. Забегая вперед, отметим, что наряду с правосудием самостоятельной формой реализации судебной власти является административная юрисдикция, т.е. рассмотрение судьей (судом) дел об административных правонарушениях.

Итак, правосудие – это самостоятельное, причем основное, направление деятельности государственного суда. Здесь уместно задать вопрос: как это отражается в законодательстве? В ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» [5] предусматривается, что суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства, а в ч. 2 указанной статьи устанавливается, что суды общей юрисдикции рассматривают все гражданские и административные дела о защите нарушенных и оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов, за исключением дел, которые в соответствии с законодательством рассматриваются другими судами. В ч. 1 ст. 34 этого же Федерального конституционного закона закреплено, что районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подведомственности других судов. Что касается дел об административных правонарушениях, то они рассматриваются районным судом только в случаях, установленных федеральным законом. Таковым, очевидно, является КоАП РФ, в ст. 23.1 которого очерчена компетенция судьи по рассмотрению дел об административных правонарушениях. То же можно сказать и о мировых судьях. В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях» мировой судья рассматривает в первой инстанции дела об административных правонарушениях, отнесенные к его компетенции КоАП РФ и законами субъектов РФ. По мнению Д.Н. Бахраха, в данном федеральном законе «четко сказано, что мировые судьи осуществляют правосудие по делам об административных правонарушениях» [6, с. 24]. Однако так ли уж «четко», как полагает Д.Н. Бахрах, в законе сказано о рассмотрении

мировыми судьями дел об административных правонарушениях как о правосудии? Прежде всего нужно отметить, что правосудие в данной норме закона вообще не упоминается. В анализируемой статье 3 определяется компетенция мирового судьи, в рамках которой он может осуществлять и на основании закона осуществляет не только правосудие, но и другие виды государственной деятельности. Как известно, в самом общем виде компетенция определяется как возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел [7, с. 55]. Применим такой подход к определению компетенции как мирового судьи, так и районного суда. КоАП РФ относит к их компетенции рассмотрение дел об административных правонарушениях, то есть (исходя из устоявшегося в науке административного права понимания) не что иное, как административную юрисдикцию.

Законодатель не отождествляет понятия «административное дело» и «дело об административном правонарушении». Первое используется в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации, второе – в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и соответствующих законах субъектов РФ. Не случайно в ч. 5 ст. 1 специально устанавливается, что положения КАС РФ не распространяются на производство по делам об административном правонарушении, т.е. административную юрисдикцию. Таким образом, сам законодатель недвусмысленно заявляет: административное судопроизводство и административная юрисдикция различны, смешивать их недопустимо.

Анализ действующего законодательства позволяет однозначно утверждать, что правосудие, выражая сущностную характеристику судебной власти, ее не исчерпывает. Судебная власть распространяется и на другие области жизнедеятельности общества, не связанные с разрешением социально-правовых конфликтов [8, с. 588].

Суд осуществляет не только правосудие. В соответствии с ч. 1 ст. 118 российской Конституции правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Однако правосудие хотя и основной, но далеко не единственный вид деятельности, который осуществляется судом. Вот лишь один, достаточно показательный, как представляется, пример. Противодействие преступности, борьба с этим негативным социальным явлением осуществляются с использованием негласных методов наблюдения за человеком, сбора о нем информации и, в частности, прослушки телефонных разговоров подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений средней тяжести, тяжких или особо тяжких преступлений. Использование таких методов в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий сопряжено

с вмешательством в частную жизнь, ограничением конституционных прав человека и гражданина, которые хотя и допустимы, но требуют надежных гарантий законности. Закономерно поэтому, что в ч. 2 ст. 23 Конституции РФ провозглашается право каждого на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права в ходе проведения оперативно- розыскных мероприятий допустимо только на основании судебного решения. В соответствии с ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [9] проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина, например на тайну телефонных переговоров, допускается на основании судебного решения. С соответствующим ходатайством в суд могут обратиться следователь или дознаватель. Согласно ст. 165 УПК РФ [10], судья, рассмотрев единолично указанное ходатайство, выносит постановление о разрешении следственного действия либо об отказе в его производстве с указанием мотивов отказа. Очевидно, что судья в данном случае правосудие не осуществляет. Примеры иных, отличных от правосудия видов деятельности, которые осуществляет суд (судья), реализуя в рамках определенной законом компетенции судебную власть, можно продолжить, но вряд ли в этом есть необходимость.

Сторонники понимания рассмотрения дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции не иначе как правосудия, например Д.Н. Бахрах, апеллируют к Постановлению Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П [11]. Напомним, что в данном постановлении КС РФ оценивал конституционность норм абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части первой статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением» [12]. Данный нормативный правовой акт предусматривал административную ответственность предприятий и юридических лиц за его нарушение. При этом соответствующие процессуальные нормы, на основании которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, в этом законе отсутствовали. Как известно, в 1990-е годы многие составы административных правонарушений оказались за пределами КоАП РФ, что дало основание В.Д. Сорокину вполне справедливо говорить о своеобразном «размывании» единого правового поля административных правонарушений и, следовательно, целостности самой категории административной ответственности [13]. Однако отсутствие в законе процессуальных норм не препятствовало его

применению в надлежащей процессуальной форме судом или иным органом, обладающим административной юрисдикцией. Позиция КС РФ сводилась к тому, что деяния, предусмотренные Законом РФ от 18 июня 1993 г. № 5215-1, являются административными правонарушениями. Исходя из смысла ст. 118 (ч. 2) Конституции РФ (как указал Конституционный Суд), в данном случае должно применяться процессуальное законодательство, относящееся к рассмотрению дел, возникающих из административных отношений (Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Арбитражный процессуальный кодекс РФ и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР). Как видно, КС РФ, ссылаясь на ч. 2 ст. 118 российской Конституции, относил процессуальную часть КоАП к процессуальному законодательству, а рассмотрение дел об административных правонарушениях к административному судопроизводству, посредством которого реализуется судебная власть. Для конца 90-х гг. XX в. такая позиция была вполне приемлема и объяснима. Продолжало действовать архаичное и уже явно не отвечавшее реалиям того периода законодательство (КоАП РСФСР и ГПК РСФСР), а о создании нормативно-правовой базы административной юстиции (в будущем – КАС РФ) вообще шли лишь научные дискуссии. Именно поэтому, думается, КС РФ был просто вынужден отнести к административному судопроизводству дела, возникающие из административных правоотношений по действовавшему тогда КоАП РСФСР, т.е. дела об административных правонарушениях. Тем самым КС РФ хоть как-то заполнил существовавший правовой вакуум, что позволяло должным образом применять и нормы Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением». Однако после введения в действие в 2002 г. нового КоАП РФ и особенно КАС РФ в 2015 г. ситуация принципиально изменилась. Считать производство по делам об административных правонарушениях административным судопроизводством теперь едва ли уместно.

Исходя из положений КАС РФ, административное судопроизводство представляет собой процедуру рассмотрения судами дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений [14, с. 6]. Вступление в силу КАС РФ ознаменовало четкое правовое оформление в современной России административной юстиции в форме административного судопроизводства, что позволило создать условия для беспрепятственного доступа граждан и организаций к судебной защите в спорах, возникающих из публично-правовых отношений [14, с. 12]. Поэтому правовая позиция КС РФ, сформули-

рованная в Постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П, вряд ли сохраняет актуальность.

Примечательно, что Законом РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» [15] п. «о» ст. 71 Конституции РФ был скорректирован таким образом, что в нем появилось общее понятие «процессуальное законодательство», которое находится в ведении Российской Федерации. Казалось бы, вопрос о процессуальном законодательстве принципиально решен. Однако это не так. Дело в том, что в п. «к» ст. 72 Основного Закона продолжает сохраняться норма, согласно которой административно-процессуальное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Правда, границы административно-процессуального законодательства, в отличие от уголовно-процессуального или гражданско-процессуального законодательства, нормативно четко не определены. В специальной литературе по этому поводу также нет единого мнения. По мнению автора настоящей статьи, которое аргументировано в отдельной работе [16], нормы собственно административно-процессуального права содержатся только в процессуальных частях КАС РФ и КоАП РФ.

Полицейская сущность административной юрисдикции. Еще до первой кодификации законодательства об административных правонарушениях, в своей основательной и сохраняющей актуальность монографии «Административная юрисдикция» А.П. Шергин, размышляя о видах органов административной юрисдикции, специально подчеркивал, что особое место в системе административной юрисдикции занимают народные суды (народные судьи), к компетенции которых действующее законодательство отнесло рассмотрение дел об административных правонарушениях [17, с. 86]. По мнению ученого, рассматриваемая деятельность народных судов (административная юрисдикция – авт.) не может быть отнесена ни к правосудию, ни к его новой ветви [17, с. 87]. Правда, объясняет это А.П. Шергин тем, что закон относит к правосудию только деятельность судов по рассмотрению гражданских и уголовных дел. Однако такое объяснение не представляется убедительным. Действительно, в ст. 154 Конституции СССР 1977 г. говорилось только о рассмотрении судами гражданских и уголовных дел. Хорошо известно, что в советском государстве принцип разделения властей не признавался, а судебная власть как самостоятельная ветвь государственной власти отсутствовала, значимость суда была невелика. При этом советские народные суды (народные судьи), в отличие от современных российских судов, по сути ничем другим кроме правосудия не занимались. Исключением

была административная юрисдикция. Предоставление народным судам (народным судьям) ограниченных административно-юрисдикционных полномочий встраивало их в существовавшую в тот период систему государственного управления. Применительно к этой системе суды наряду с другими органами административной юрисдикции были ее органичной составной частью, участниками полицейских отношений, реализующими карательную политику советского государства. В условиях отсутствия разделения властей это было вполне логично и естественно. Поэтому ни о каком правосудии при осуществлении судом административной юрисдикции не могло быть и речи. Следовательно, дело не в том, что в ст. 154 Конституции СССР, как полагал А. П. Шергин, упоминались только гражданские и уголовные дела, рассматриваемые судами, а в том, что административная юрисдикция ни при каких обстоятельствах не может быть отнесена к правосудию, просто потому, что это другой вид государственной деятельности, который наряду с правосудием по воле законодателя осуществляли тогда и продолжают осуществлять судьи (суды), причем вместе с другими органами административной юрисдикции. Видный русский дореволюционный полицейист И. Т. Тарасов в свое время весьма точно отметил, что судебная власть приобретает характер полицейской меры принуждения, решения такого суда утрачивают значение актов правосудия [18, с. 74]. Поэтому считаем себя вправе согласиться с мнением А. Ю. Якимова о том, что осуществление административной юрисдикции относится к разновидности охранительной правоприменительной деятельности [17, с. 7]. Вместе с тем указанный автор прямо ничего не говорит о том, является ли деятельность суда как субъекта административной юрисдикции правосудием. В тепер уже достаточно далеко 1996 г. А. Ю. Якимов писал: «... велась активная полемика по поводу того, осуществляют ли судьи административную юрисдикцию в судебном порядке. С учетом того, что согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством административного судопроизводства, этот вопрос можно снять с повестки дня» [19, с. 125].

Как видно, между административным судопроизводством и административной юрисдикцией ставится знак равенства, с чем решительно нельзя согласиться. Вопреки мнению А. Ю. Якимова, соответствующая дискуссия активно продолжается и поныне, снимать с повестки дня вопрос об осуществлении административной юрисдикции в судебном порядке в свете проведения третьей кодификации законодательства об административных правонарушениях явно преждевременно. В силу их различной правовой природы следует

различать административное судопроизводство и административную юрисдикцию. В первом случае это отношения административной юстиции, во втором – вид полицейских отношений.

В связи с этим в специальной литературе поднимался еще один интересный как в теоретическом, так и в практическом отношении вопрос. Речь идет ни много ни мало о конституционализации так называемого административно-деликтного права в целом и его процессуальной составляющей в частности. Так, О.В. Панкова предлагает решить вопрос о конституционном закреплении в ч. 2 ст. 118 Конституции РФ производства по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельного вида судопроизводства [20, с. 33, 43]. Данное предложение оценивается критически. Специально закреплять на конституционном уровне данное производство, да еще в части 2 статьи 118, посвященной правосудию и судопроизводству, нет необходимости, поскольку административная юрисдикция, осуществляемая судом, как показано выше, – не правосудие.

Повышение значимости суда как органа административной юрисдикции. КоАП РСФСР 1984 г. отводил судам достаточно скромную роль при рассмотрении дел об административных правонарушениях, их административно-юрисдикционная компетенция была ограничена. Связано это было с тем, что значение суда в советский период, как отмечалось выше, было не слишком велико, а в условиях, когда принцип разделения властей официально не признавался и нормативно не закреплялся, говорить о существовании судебной власти как самостоятельной ветви государственной власти, повторимся, не приходилось. В ст. 194 КоАП РСФСР устанавливалось, что дела об административных правонарушениях рассматриваются, в частности, районными (городскими) народными судами (народными судьями). Даже место в перечне органов (должностных лиц), уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, т.е. органов административной юрисдикции, которое в тот период отвел народным судам (судьям) законодатель (а они указывались четвертыми после административных комиссий, исполнительных комитетов поселковых, сельских Советов народных депутатов, районных (городских) комиссий по делам несовершеннолетних), указывало на их вспомогательную роль, второстепенное значение при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Правда, наблюдалась тенденция уверенного роста количества составов административных правонарушений, которые судьи уполномочены рассматривать. Так, если в 1985 г., когда был введен в действие КоАП РСФСР, им предоставлялось право рассматривать

всего лишь 6 категорий таких дел, то в 1989 г. – 12, а уже в 1997 г. – более 50 [21, с. 597]. Кардинально ситуация изменилась после введения в действие в 2002 г. действующего КоАП РФ. Ведущее положение в системе органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, ныне занимают судьи [22, с. 953]. Думается, связано это с тем, что государство, руководствуясь ст. 2 российской Конституции, в которой права и свободы человека и гражданина провозглашаются высшей ценностью, стремится упрочить гарантии их соблюдения при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Как известно, административная ответственность – наиболее распространенный вид юридической ответственности, причем вид крайне репрессивный, нередко имеющий четко выраженную фискальную направленность. Поэтому гарантии законности здесь крайне важны. Суд такие гарантии, очевидно, существенно повышает и упрочивает. В этом контексте уместно вспомнить профессора К.С. Бельского, который прямо говорит: «Согласно ст. 22.1–22.2 в роли юрисдикционного органа по делам об административных правонарушениях могут выступать судьи (мировые судьи), органы исполнительной власти, должностные лица. Судья (мировой судья) в этой роли осуществляет не правосудие, а административно-юрисдикционную деятельность. Он призван к участию в решении таких дел вследствие того, что может более профессионально и авторитетно применять административные наказания, затрагивающие права и свободы граждан (административный арест, конфискация) [23]. Трудно не согласиться с мнением авторитетного ученого.

В специальной литературе (А.А. Петрухин) высказывалась идея так называемой судебной-административной юрисдикции, под которой понимается осуществление судами (судьями) правосудия по делам об административных правонарушениях, реализуемое в форме административного судопроизводства на основе норм административно-деликтного права [20, с. 12]. Подобное понимание не выдерживает критики и представляется глубоко ошибочным. Закон, в данном случае это КоАП РФ, никак не выделяет суд среди других органов административной юрисдикции. Кодекс, т.е. законодатель, лишь распределяет составы административных правонарушений по органам административной юрисдикции, определяя, какой орган какой состав рассматривает. В процессуальном отношении все органы административной юрисдикции, к которым отнесен и суд, равны. Следуя логике А.А. Петрухина, получается, что и остальные органы административной юрисдикции, рассматривая дела об административных

правонарушениях по нормам того же КоАП РФ, также осуществляют правосудие. Однако в соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Следовательно, одно из двух: или рассмотрение дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции – правосудие, но тогда другие органы административной юрисдикции не вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, поскольку они не суд, а значит правосудие осуществлять не могут, или рассмотрение дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции не правосудие, коль скоро такие дела рассматриваются наряду с судом другими, причем весьма многочисленными, органами административной юрисдикции. Очевидно, во втором случае все выглядит логично и убедительно, подтверждается многолетней практикой действия и применения законодательства об административных правонарушениях, причем как КоАП РСФСР 1984 г., так и ныне действующего КоАП РФ 2001 г.

Неоднозначную и осторожную позицию занял Е.В. Ламонов, весьма опытный и компетентный судебный деятель-практик. Одним из направлений деятельности судьи по осуществлению правосудия, полагает указанный автор, является рассмотрение дел об административных правонарушениях [24, с. 4]. С одной стороны, он, не вдаваясь в подробности, признает данную деятельность не иначе как правосудием. С другой стороны, в дальнейшем в своей содержательной монографии старательно избегает употребления понятия «правосудие», заменяя его понятиями «административно-юрисдикционная деятельность судьи» или «административно-деликтная деятельность судьи». При этом остается неясным, тождественны эти понятия или нет. Е.В. Ламоновым даже разработано понятие «административно-деликтная деятельность судьи» как урегулированное административно-процессуальными нормами и осуществляемая в административно-процессуальной форме деятельность по применению административных наказаний за совершение административных правонарушений [25, с. 10]. Складывается впечатление, что Е.В. Ламонов в отличие от О.В. Панковой не слишком уверен, что рассмотрение судьей районного суда дел об административных правонарушениях есть правосудие. Он предпочитает именовать это рассмотрение вполне нейтрально, а именно просто «деятельность».

Что касается понятия «административно-деликтная деятельность», то оно весьма примечательно. В нем явственно проступает реальное практическое содержание административной юрисдикции, а именно то, что кардинально отличает административную юрисдик-

цию от правосудия. На практике юрисдикция во многом нацелена именно на наказание, которое фактически предрешено, тогда как правосудие нацелено на поиск истины, на то, чтобы разобраться в том же административном, гражданском или уголовном деле и справедливо разрешить его по закону. При рассмотрении дела об административном правонарушении его исход во многом уже предрешен. И здесь весьма показательно высказывание бывшего председателя Московского городского суда Ольги Егоровой. В интервью журналу «Итоги» на вопрос журналиста «почему суды так часто берут сторону ГИБДД?» она ответила: «А как по-другому? Меня за это критикуют. Но зачем полиция, если ей не доверять? Полицейский несет двойную ответственность – и перед судом и перед мундиром. Его ложь ему дорого обойдется» [26]. Думается, то же можно сказать и о других, менее распространенных, чем нарушения правил дорожного движения, составах административных правонарушений, которые рассматриваются в судах общей юрисдикции. Однако так ли это в действительности? Дело в том, что в полиции, в многочисленных контрольно-надзорных органах, наделенных административно-юрисдикционными полномочиями, существует отчетность, явно или неявно продолжают сохраняться количественные показатели при оценке эффективности их работы. В результате присутствует обвинительный уклон, планы по тем же административным штрафам, которые, заметим, зачисляются в бюджеты бюджетной системы нашей страны и тем самым существенно пополняют их в качестве неналоговых платежей.

В качестве заключения. Рассмотрение дел об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции – не правосудие, а административная юрисдикция, самостоятельное направление государственной деятельности, которое суд в силу закона осуществляет наряду с правосудием, а также другими направлениями государственной деятельности, отнесенными законом к его компетенции. Административную юрисдикцию наряду с судьями также осуществляют другие уполномоченные на то органы, указанные в ст. 22.1 КоАП РФ. По состоянию на 1 января 2023 г. таких органов насчитывается 90. По своему содержанию административная юрисдикция имеет полицейскую природу. Соответствующие отношения являются отношениями полицейскими, а если точнее, то административно-принудительными по классификации, предложенной профессором К.С. Бельским [27]. Процессуальная форма административной юрисдикции – общая для всех ее органов, включая суд, и регламентируется нормами КоАП РФ.

Древнегреческому философу Сократу (469–399 гг. до н.э.) приписывают хорошо известную фразу, которая по-латыни звучит как *discussio mater veritas est*, что в переводе на русский означает «в споре рождается истина». Данная статья – приглашение широкой аудитории административистов к дальнейшей дискуссии о сущности административной юрисдикции и понимании деятельности суда, ее осуществляющего.

Список литературы:

1. Панкова, О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук / О.В. Панкова. – М. : Изд-во Моск. гос. юрид. ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021. – 592 с.
 2. Конституция Российской Федерации. Комментарий / под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М. : Юрид. лит., 1994. – 623 с.
 3. Гуценко, К.Ф. Правоохранительные органы : учебник / К.Ф. Гуценко. – 3-е изд., испр. и перераб. – М. : КНОРУС, 2014. – 365 с.
 4. Дмитриев, Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации : учебник для высших учебных заведений / Ю.А. Дмитриев, М.А. Шапкин. – М. : Эксмо, 2004. – 413 с.
 5. О судах общей юрисдикции в Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 898.
 6. Бахрах, Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс / Д.Н. Бахрах // Государство и право. – 2005. – № 2.
 7. Тихомиров, Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – 351 с.
 8. Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев ; науч. ред. Ю.И. Скуратов. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Статут, 2013. – 686 с.
 9. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3349.
 10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4921.
 11. Постановлени Конституционного Суда РФ от 12 мая 1998 г. № 14-П // Российская газета. – 1998. – 21 мая.
 12. О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением : закон Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. – 1993. – № 27, ст. 1018.
 13. Сорокин, В.Д. О целостности института административной ответственности / В.Д. Сорокин // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 47.
 14. Лебедев, В.М. Становление и развитие административного судопроизводства в Российской Федерации / В.М. Лебедев // Журнал российского права. – 2019. – № 6. – С. 12.
-

15. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : законом РФ от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 6, ст. 548.

16. 4. Гришковец, А.А. Размышления об административном процессе в современной России / А.А. Гришковец // Сибирское юридическое обозрение. – Т. 18. – № 3. – 2021. – С. 277–291.

17. Шергин, А.П. Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М. : Юрид. лит., 1979. – 143 с.

18. Тарасов, И.Т. Учебник науки полицейского права / И.Т. Тарасов. – Вып. 1. – М. : Печ. С.П. Яковлева, 1891. – 364 с.

19. Якимов, А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации : дис. ... д-ра юрид. наук / А.Ю. Якимов. – М. : Академия МВД России, 1996. – 370 с.

20. Панкова, О.В. Процессуально-правовой механизм осуществления правосудия по делам об административных правонарушениях в судах общей юрисдикции : автореф. д-ра юрид. наук / О.В. Панкова. – М. : Изд-во Моск. гос. юрид. ун-та им. О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2021.

21. Комментарий к Кодексу РСФСР об административных правонарушениях / под ред. И.И. Веремеенко, Н.Г. Салищевой, М.С. Студеникиной. – М. : Проспект, 1997. – 831 с.

22. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. – 7-е изд. – М. : Проспект, 2011. – 1291 с.

23. Бельский, К.С. Полицейское право : лекционный курс / под ред. А.В. Куракина / К.С. Бельский. – М. : Дело и Сервис, 2004. – С. 641–642.

24. Ламонов, Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / Е.В. Ламонов ; Мичуринский городской суд Тамбовской области. – Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002.

25. Ламонов, Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / Е.В. Ламонов. – Воронеж : ВГУ, 2002. – 24 с.

26. Ольга Егорова. Суд идет // Итоги. – 2012. – № 11. – С. 20.

27. Бельский, К.С. К вопросу о предмете административного права / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 11. – С. 20.

А.В. Даниловская,
кандидат юридических наук, доцент
кафедры гражданского права
и гражданского процессуального
права Хабаровского государственного
университета экономики и права

A. V. Danilovskaia,
Candidate of Legal Sciences, Associate
Professor of Civil Law and Civil
Procedural Law of Law Department
of the Khabarovsk State University
of Economy and Law

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-88-95

ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

Аннотация: объект и предмет уголовно-правовой политики, являясь ее основами, в то же время представляют собой дискуссионные темы науки уголовного права, важность которых обусловлена развитием института уголовно-правовой политики. Для формирования понимания объекта и предмета уголовно-правовой политики за основу были взяты исследования основ правовой политики в теории государства и права. В результате объект и предмет уголовно-правовой политики были определены как правовые явления, установлены их отличия от объекта и предмета уголовной политики, связь с правовой политикой и определено место в системе объектов правовой политики. Существующую в науке теории государства и права систему объектов правовой политики предложено скорректировать за счет введения нового элемента – видового объекта – и изменения непосредственно объекта.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика, уголовная политика, объект и предмет уголовной политики, объект и предмет уголовно-правовой политики, система объектов правовой политики.

OBJECT AND SUBJECT OF CRIMINAL LAW POLICY

Abstract: the object and subject of criminal law policy, being its foundations, at the same time, are debatable topics in the science of criminal law, the importance of which is due to the development of the institute of criminal law policy. To form an understanding of the object and subject of criminal law policy, studies of the foundations of legal policy in the theory of state and law were taken as a basis. As a result, the object and subject of criminal law policy were defined as legal phenomena, their differences from the object and subject of criminal policy, their connection with legal policy were established, and their place in the system of objects of legal policy was determined. The system of objects of legal policy existing in the science of the theory of state and law is proposed to be corrected by introducing a new element – a specific object – and changing the object itself.

Keywords: criminal law policy, criminal policy, object and subject of criminal policy, object and subject of criminal law policy, system of objects of legal policy.

Основами уголовно-правовой политики являются ее объект и предмет. Именно эти элементы уголовно-правовой политики указывают на специфику правового регулирования в соответству-

ющей области, задавая ему определенный правоприменительный режим. Однако в науке при исследовании тех или иных стратегических направлений государства по охране общественных отношений акцент ставится не на их объект и предмет, а на изучение самого явления уголовно-правовой политики (уголовной политики в целом), особенно ее содержания.

В науке уголовного права под уголовной политикой понимается генеральная линия, определяющая основные направления, цели и средства ликвидации преступности путем формирования уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного законодательства, регулирования практики его применения, выработки и реализации мер, направленных на предупреждение преступлений. Уголовно-правовая политика определяется как та часть уголовной политики, которая вырабатывает основные задачи, принципы, направления, цели и средства уголовно-правового воздействия на преступность, а также средства их достижения, и выражается в директивных документах, нормах уголовного права, актах толкования норм и практике их применения [1, с. 16, 19]. Имеющиеся точки зрения относительно объекта и предмета уголовно-правовой политики являются дискуссионными, часто в представлениях авторов эти явления синонимичны.

Однако необходимо отметить, что исследователями предмет уголовно-правовой политики не отделяется от предмета уголовной политики и рассматривается как единая для всех ее направлений категория. На данный факт обращено внимание еще Н. А. Беляевым: «Как уголовная политика в узком смысле слова, так и судебная и исправительно-трудовая политика имеют единый предмет воздействия – преступность, но каждая из них располагает своими средствами, приемами и возможностями, закрепленными в законе на основе общих принципов единой политики в области борьбы с преступностью или уголовной политики в широком смысле слова» [2, с. 21].

Как в более ранних, так и в современных работах отмечается разделение взглядов на две основные позиции – рассматривать предмет уголовно-правовой политики как деятельность государства, направленную на борьбу с преступностью [3, с. 282; 4, с. 14; 5, с. 44], или как направленную – на саму преступность [2, с. 27]. Однако есть и иные представления. Так, предметом называют преступления, законодательную регламентацию наказания за их совершение и практическое применение соответствующего законодательства [6, с. 22]; отклоняющееся поведение, включая его доприступные формы, преступность и иные формы девиантного поведения [7, с. 17]. Приведенные примеры – иллюстрация двух разных подходов – узкого, сконцентриро-

ванного вокруг понятия преступления и наказания за его совершения, и широкого, охватывающего преступность как совокупность всех преступлений, а также все другие формы девиантного поведения.

Помимо дискуссии о предмете уголовно-правовой политики следует отметить современную тенденцию появления большого количества научных исследований отдельных направлений уголовно-правовой политики и ее элементов по проблемам противодействия отдельным группам преступлений, в связи с которой теоретические аспекты уголовно-правовой политики получили подвидовую характеристику. Данное явление повышает актуальность понимания объекта и предмета уголовно-правовой политики, это обосновывается необходимостью обратиться к науке теории государства и права, где понятие объекта и предмета политики изучены довольно подробно.

Уголовно-правовая политика является одним из направлений (элементов) уголовной политики, а последняя – видом правовой политики, под которой понимается «научно обоснованная, последовательная и системная деятельность государственных и негосударственных структур по созданию эффективного механизма правового регулирования, по цивилизованному использованию средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и правовой жизни общества и личности» [8, с. 61]. Правовая политика и уголовная политика взаимосвязаны, прежде всего качественным изменением в степени криминализации общества, что требует более основательного и комплексного реагирования на данные процессы, что может воплотиться именно в системных действиях, то есть в правовой политике [8, с. 60], а также опосредуются категорией «правоохранительная политика», в структуру которой уголовная политика входит как элемент [5, с. 41, 43].

Правовая политика в целом, ее направления и виды есть реакция государства на различные явления общественной жизни, ее суть – воздействие на эти явления в силу тех или иных причин, вызванное определенной необходимостью и обоснованное общественными интересами. Согласно исследованиям А. В. Малько и А. Ю. Саломатина, объектом правовой политики является правовая жизнь общества, под которой понимается форма социальной жизни, выражающаяся преимущественно в правовых актах и правоотношениях, характеризующая специфику и уровень правового развития данного общества, отношение субъектов к праву и степень удовлетворения интересов [9, с. 15].

Авторы приходят к выводу, что правовая жизнь содержит комплекс всех юридических явлений, включающий как позитивные, так и негативные составляющие, относя к первым среди прочего само право, правовую систему, механизм правового регулирования, законные правовые акты, юридические поступки, правовые режимы, правоотношения и юридическую практику, правосознание и правовую культуру, законность и правопорядок, к негативным – противоправные явления, включая преступления, их субъекты, деформации правосознания и другие негативные факторы [9, с. 15]. Аналогичное мнение можно встретить и у иных исследователей [10, с. 10; 11, с. 16–17; 12, с. 50].

Из изложенного следует, что и отдельные позитивные элементы правовой политики, такие как механизм правового регулирования, юридические акты государства, среди которых, например, формы его стратегической деятельности по определенным направлениям, а также преступность как негативное проявление правовой жизни, что есть суть объекта правовой политики. Представляется, что данные элементы объекта правовой жизни следует рассматривать как его многочисленные проявления. Данное суждение находит свое отражение и в предлагаемых в науке понятиях объекта политики. Так, согласно одному из определений в теории права, объект – это абстрактный предмет, то есть обобщенный образ реального объекта или множества однородных объектов, выступающий в разных формах [13, с. 105, 107]. Объектом уголовной политики называют все связанные с преодолением дефицита власти процессы и структуры, необходимые для различения преступного и не преступного, а также для устранения преступного [14, с. 69].

Более детальное исследование объекта правовой политики было предпринято В. А. Рудковским. В качестве объекта правовой политики автор называет различные политико-правовые явления и процессы, на которые целенаправлена управляющая и преобразующая деятельность ее субъектов [15, с. 16]. При этом автор предлагает систему объектов правовой политики, состоящую из общего объекта – правовой сферы общественной и государственной жизни в целом; родового объекта, конкретизирующего общий объект с учетом основных сфер бытия (правосознание, нормативная система, правоотношения, реализация права), специфики регулируемых отношений, видов юридической практики и т.п.; непосредственного объекта, в качестве которого выступают конкретные социально-правовые явления, на которые направлена деятельность субъектов политики, в частности преступность и ее конкретные проявления, отраслевое законодательство и пр. [15, с. 268–269].

Под предметом правовой политики В. А. Рудковский понимает непосредственно деятельность соответствующих субъектов, обеспечивающих ее общую направленность на решение тех или иных задач [15, с. 269].

Опираясь на суждения А. В. Малько и А. Ю. Саломатина, отметим, что как преступность, так и деятельность, направленная на противодействие преступности, которую в рамках идеи о понимании элементов правовой жизни следует относить к юридическим актам, определяемым как волевые осознанные целенаправленные активные юридические действия, есть проявления объекта уголовной политики. Как элементы правовой жизни, они представляют собой равнозначные, но противоположные по сути правовые явления, каждое из которых является тем, что находится в рамках объекта уголовной политики. Потому в позициях авторов о предмете и объекте уголовной политики, понимаемом как преступность или как деятельность государства по противодействию ей, не усматривается каких-либо противоречий, ибо он представлен и тем, и другим.

В то же время, отвечая на вопрос, что выступает причиной государственной реакции в виде уголовной политики, представляется верным исходить из ее первоисточника – преступности. Следовательно, преступность как определенная правовая ситуация, предшествующая направленной на нее государственной деятельности уполномоченных субъектов, первична и именно она образует понятие объекта уголовной политики.

Деятельность органов государства по противодействию преступности представляет собой реакцию, то есть является вторичным явлением относительно преступности. С другой стороны, правовая политика, в том числе уголовная и уголовно-правовая, также представляет собой реакцию в виде деятельности уполномоченных субъектов (органов законодательной власти в частности, а также иных субъектов законодательной инициативы) на те или иные проявления правовой жизни путем разработки и принятия нормативных правил, содержащих меры воздействия на них, что затем будет реализовано в правоприменительной, правоохранительной деятельности органов исполнительной и судебной власти. Следовательно, урегулированную нормативными правовыми актами деятельность органов государственной власти в какой-либо правовой сфере и следует понимать в качестве предмета правовой политики. Эта же деятельность органов государственной власти, направленная на уголовно-правовое противодействие преступности посредством криминализации, декриминализации, пенализации,

депенализации, дифференциации уголовной ответственности, образует предмет уголовно-правовой политики.

Между тем рассмотрение предмета уголовно-правовой политики в объединении его с предметом уголовной политики видится не совсем корректным, поскольку понятие уголовной политики гораздо шире, охватывает большой спектр правоотношений, регулируемых разными отраслями как материального, так и процессуального права антикриминального характера, в то время как уголовно-правовая политика большинством ученых определяется в качестве основной, но в то же время как одно из нескольких самостоятельных направлений уголовной политики. Соответственно, их предметы не могут полностью совпадать по объему, хотя они, безусловно, пересекаются в некоторой части – предмет уголовно-правовой политики является элементом, некоторой составляющей предмета уголовной политики, и имеют одну направленность – воздействие на преступность.

На отличия в предметах уголовной политики и ее направлений (отраслевых видов) указывал и П.Н. Панченко [5, с. 44]. Очевидно, что уголовно-правовую политику следует рассматривать как подвидовое понятие по отношению к общему – уголовной политике. В свою очередь, уголовная политика – вид правоохранительной политики, объектом которой является совокупность всех видов правонарушений.

Возвращаясь к приведенной ранее системе объектов правовой политики, предложенной В.А. Рудковским, следует отметить, что в ней отсутствует один элемент, а именно видовой объект. Если точнее, то его место «заял» непосредственный объект, который должен быть представлен более узкими по значению правовыми явлениями, тем не менее, то, что понимается автором под непосредственным объектом, и есть суть видового.

Резюмируя изложенное, в контексте рассматриваемой темы, можно сделать вывод о том, что предложенную В.А. Рудковским систему объектов правовой политики есть смысл расширить за счет включения в нее видового объекта правовой политики, в частности объекта уголовной политики. Соответственно, данная система может выглядеть следующим образом: 1) общий объект правовой политики – правовая сфера общественной и государственной жизни в целом; 2) родовой объект правоохранительной политики – все категории правонарушений; 3) видовой объект правоохранительной (уголовной) политики и ее видов – преступность в целом и ее разновидности; 4) подвидовой (или непосредственный в системе, предложенной В.А. Рудковским) объект правоохранительной (уголовно-правовой, включая ее разновидности) политики – преступления как совокупность разнородных, противо-

правных, общественно опасных деяний. К данной категории объектов также следует отнести и самостоятельные объекты криминологической политики, уголовно-процессуальной политики, уголовно-исполнительной политики, отражающие общественное правосознание, действующее отраслевое законодательство и правоприменение, связанные с противодействием преступлениям, включая процессуальные правила привлечения виновных к ответственности, назначения и отбывания наказаний за их совершение и др. В свою очередь, предметом уголовно-правовой политики является деятельность органов государства по уголовно-правовому противодействию преступности.

С учетом имеющейся тенденции дифференциации уголовно-правовой политики в зависимости от видов преступлений, можно выделить также объект и предмет отдельных видов уголовно-правовой политики. Соответственно, объектом в таких случаях будет являться группа преступлений, посягающих на один объект правовой охраны (преступления против жизни и здоровья, преступления против собственности, экологические преступления и т.д.), а предметом – деятельность органов государства по уголовно-правовому противодействию группам таких преступлений.

Список литературы:

1. Коробеев, А.И. Уголовно-правовая политика России: от генезиса до кризиса : монография / А.И. Коробеев. – М. : Юрлитинформ, 2019. – 352 с.
2. Беляев, Н.А. Уголовно-правовая политика и пути ее реализации / Н.А. Беляев. – Л., 1986. – 176 с.
3. Кузнецов, А.П. Предмет и метод уголовной политики / А.П. Кузнецов // Пробелы в российском законодательстве. – 2008. – № 1. – С. 281–282.
4. Степанов, М.В. Уголовно-правовая политика противодействия преступлениям против собственности: теоретико-прикладной анализ : автореф. ... канд. юрид. наук / М.В. Степанов. – Н. Новгород, 2005.
5. Панченко, П.Н. Предмет и система научных основ советской уголовной политики (проблема формирования и реализации теоретической концепции уголовно-правовой борьбы с преступностью в СССР) : дис. ... д-ра юрид. наук / П.Н. Панченко. – Горький, 1990.
6. Кузнецов, А.П. Государственная политика противодействия налоговым преступлениям в Российской Федерации (проблемы формирования, законодательной регламентации и практического осуществления) : автореф. ... д-ра юрид. наук / А.П. Кузнецов. – Н. Новгород, 2000.
7. Волошин, В.М. Уголовно-правовая политика России в отношении несовершеннолетних правонарушителей и роль ответственности в ее реализации : автореф. ... д-ра юрид. наук / В.М. Волошин. – Екатеринбург, 2008.
8. Малько, А.В. Правовая политика: актуальные проблемы исследования / А.В. Малько // Труды Института государства и права РАН. – 2011. – № 4. – С. 57–81.

9. Малько, А.В. Основы правовой политики : учеб. пособие для магистрантов / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. – 2-е изд. – М. : РИОР: ИНФРА-М, 2015. – 170 с.

10. Шиянов, В.А. Правовая систем и правовая жизнь общества: теоретический аспект взаимодействия : автореф. ... канд. юрид. наук / В.А. Шиянов. – М., 2008.

11. Шавлохова, З.К. Индивидуальная правовая жизнь и ее основные формы : автореф. ... канд. юрид. наук / З.К. Шавлохова. – М., 2010.

12. Михайлов, А.Е. Правовая жизнь изменяющейся России: проблемы качества и стратегии развития / А.Е. Михайлов // Ленинградский юридический журнал. – 2008. – № 4(14). – С. 48–66.

13. Бернацкий, Г.Г. Методологические подходы к определению предмета познания юридической науки / Г.Г. Бернацкий // Вестник ВГУ. Сер.: Право. – 2018. – № 2. – С. 104–113.

14. Жалинский, А.Э. Избранные труды : в 4 т. – Т. 3: Уголовная политология. Сравнительное и международное право / сост. К.А. Барышева, О.Л. Дубовик, И.И. Нагорная ; отв. ред. О.Л. Дубовик. – М. : ИД ВШЭ, 2015. – 619 с.

15. Рудковский, В.А. Правовая политика и осуществление права: теоретико-методологический аспект : дис. ... д-ра юрид. наук / В.А. Рудковский. – Саратов, 2009.

А.Г. Блинов,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой уголовного
и уголовно-исполнительного права
Саратовской государственной
юридической академии

A. G. Blinov,
Doctor of Law, Professor,
Head of Department of Criminal
and Penal Law of the Saratov State
Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-96-102

ПОНЯТИЕ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО В УГОЛОВНОМ ПРАВЕ И ЕГО ВОЗРАСТНЫЕ ПАРАМЕТРЫ

Аннотация: в статье поднимается проблематика возрастных параметров лиц, не достигших совершеннолетия, являющихся участниками уголовно-правовых отношений; уточняется возраст несовершеннолетних, обладающих статусом правоисполнителя или оказавшихся потерпевшими от преступного поведения взрослых. В ходе исследования автор опирался на идеи межотраслевого взаимодействия регулятивных и охранительных отраслей права и законодательства, что позволило ему сделать заключение о том, что возраст несовершеннолетнего потерпевшего обусловлен позитивным законодательством, упорядочивающим отношения с участием лиц соответствующей возрастной группы. Когда речь идет о несовершеннолетнем правоисполнителе, следует руководствоваться минимальным возрастом, по достижении которого на физическое лицо возлагается уголовно-правовая обязанность по воздержанию от совершения преступного деяния. Он вытекает из общих условий привлечения к уголовной ответственности.

Ключевые слова: несовершеннолетний, возрастные параметры, малолетний, правоисполнитель, потерпевший от преступления.

THE CONCEPT OF A MINOR IN CRIMINAL LAW AND ITS AGE PARAMETERS

Annotation: this paper raises the issue of age parameters of persons under the age of majority who are participants in criminal law relations. The age of minors who have the status of a law executor or who have been victims of crimes. In the course of the study, the author relied on the ideas of intersectoral interaction between the regulatory and protective branches of law and legislation. They made it possible to conclude that the age of the minor victim is due to positive legislation that regulates the interests of persons of the corresponding age group. When it comes to a minor law enforcement officer, one should be guided by the minimum age, upon reaching which an individual is subject to a criminal legal obligation to refrain from committing a criminal act. It follows from the general conditions of bringing to criminal responsibility.

Keywords: juvenile, age parameters, juvenile, law enforcement officer, victim of a crime.

По состоянию на 1 января 2022 г. количество малолетних детей и подростков в возрасте до восемнадцати лет, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, составило

30 328 283 человека [1]. Доля несовершеннолетних в общей численности населения страны – 20,84 %. Принимая во внимание социальную, физическую и психологическую незрелость лиц, не достигших совершеннолетия, правовая система страны предлагает им особые условия реализации не противоречащих закону интересов и защиты от общественно опасных и иных вредоносных форм поведения. В связи с этим на межотраслевом уровне актуальность приобрело толкование содержания категории «несовершеннолетний» и его возрастных параметров.

Данным понятием широко оперируют различные отрасли права и законодательства. Чаще всего несовершеннолетний ассоциируется с личностью, наделенной субъективными правами и юридическими обязанностями, которая способна претворять присущий ей правовой статус в жизнь самостоятельно либо с участием родителей, опекунов, попечителей, иных уполномоченных субъектов. Демонстрируя приверженность международным стандартам прав человека, законодательная, исполнительная и судебная ветви власти ориентируются на общепризнанное представление о возрасте, определяющем правосубъектность личности. Так, ратифицированная нашим государством Конвенция ООН о правах ребенка от 20 ноября 1989 г. ребенком признает каждое человеческое существо до достижения им восемнадцатилетнего возраста, если по закону, применимому к нему, он не достигает совершеннолетия ранее [2]. Провозглашенное на международном уровне правовое положение служит основанием для дифференциации юридического статуса лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста и преодолевших его.

Проявляемое государством повышенное внимание к лицам рассматриваемой возрастной группы обусловлено тем, что способность своими действиями приобретать и осуществлять гражданские права, создавать для себя гражданские обязанности и исполнять их возникает в полном объеме с наступлением совершеннолетия, то есть по достижении восемнадцатилетнего возраста (ст. 21 ГК РФ). По смыслу законодательства, физические лица, не достигшие совершеннолетия, относятся к уязвимой группе населения, социальные связи с участием которых требуют максимальной урегулированности и повышенной охраны.

Часто категорией «несовершеннолетний» оперирует уголовное законодательство, рассматривая его в качестве:

а) правоисполнителя, обязанного воздерживаться от совершения преступления;

б) правоисполнителя, обязанного понести ответственность за совершенное им общественно опасное деяние в рамках предупредительных уголовно-правовых отношений;

в) физического лица, совершившего общественно опасное деяние, но не подлежащего уголовной ответственности в силу недостижения возраста ее наступления;

г) физического лица, совершившего общественно опасное деяние в состоянии, обусловленном отставанием в психическом развитии;

д) человека и гражданина, чьи права, свободы и не противоречащие закону интересы взяты под охрану уголовного закона на уровне видового или непосредственного объекта;

е) физического лица, ставшего жертвой преступного действия (акта бездействия).

Формулируя понятие несовершеннолетнего в уголовном законе, российский законодатель рассматривает его как правоисполнителя, наделенного обязанностью воздерживаться от совершения преступления, а в случае нарушения таковой – обязанного нести уголовную ответственность. Соответствующая дефиниция представлена в ч. 1 ст. 87 УК РФ: «Несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцати лет». Прочитированное уголовно-правовое положение определяет нижнюю и верхнюю возрастные границы, характеризующие несовершеннолетнего как субъекта уголовно-правового отношения. Его специфика проявляется в указании на минимальный возраст, с достижением которого вменяемое физическое лицо привлекается к ответственности за поведение, угрожающее интересам личности, общества или государства. Данный возраст коррелирует с содержанием ч. 2 ст. 20 УК РФ, где приводится перечень составов преступлений, за совершение которых уголовная ответственность наступает с четырнадцати лет. Исходя из логики законодателя, на детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, не возлагается обязанность по воздержанию от совершения преступления. Они в силу возрастной незрелости не способны оценивать фактическую сторону и (или) социальное значение совершаемого вредоносного поступка.

Таким образом, официально закрепленная в уголовном законодательстве дефиниция несовершеннолетнего адаптирована к его пониманию как надлежащего правоисполнителя и субъекта преступления. Между тем она неприемлема для характеристики несовершеннолетнего, чьи права, свободы и не противоречащие закону интересы берутся под охрану уголовным законом. Зафиксированное в ч. 1 ст. 87 УК РФ определение не распространяется на подростков,

не достигших четырнадцатилетнего возраста, в то время как их интересы также нуждаются в охране уголовно-правовыми инструментами. Удовлетворяя данную потребность, уголовный закон включает в свою структуру ряд норм, которые устанавливают ответственность за убийство новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ) и малолетнего (п. «в» ч. 2 ст. 105 УК РФ), изнасилование потерпевшей, не достигшей четырнадцатилетнего возраста (п. «б» ч. 4 ст. 131 УК РФ), производство, хранение, перевозку либо сбыт не отвечающих требованиям безопасности товаров, работ или услуг, предназначенных для детей в возрасте до шести лет (п. «б» ч. 2 ст. 238 УК РФ) и т.д. В перечисленных и некоторых других статьях уголовного закона жизнь, здоровье, свобода, половая неприкосновенность, достоинство детей, не достигших четырнадцатилетнего возраста, рассматриваются в качестве основного или дополнительного непосредственных объектов охраны. Посягательство на них преимущественно оценивается по уголовно-правовым нормам, отражающим квалифицированные составы преступления. Если в статье Особенной части УК РФ права, свободы и законные интересы малолетнего не упоминаются в качестве самостоятельного объекта охраны, то согласно п. «з» ч. 1 ст. 63 УК РФ совершение преступления в отношении него признается отягчающим наказанием обстоятельством.

Дифференцируя охрану несовершеннолетних от общественно опасных посягательств, уголовное законодательство ориентируется на регулятивные отрасли права, которые упорядочивают общественные отношения с участием лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста. В зависимости от правосубъектности лица несовершеннолетние делятся на несколько групп. Так, гражданское законодательство выделяет две группы несовершеннолетних: а) малолетние, под которыми понимаются несовершеннолетние, не достигшие четырнадцатилетнего возраста (дети до шести лет и малолетние в возрасте от шести до четырнадцати лет); б) несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет.

Принимая во внимание положения гражданского законодательства о дифференциации лиц, не достигших совершеннолетия, уголовный закон выделяет две категории несовершеннолетних, чьи права, свободы и не противоречащие закону интересы охраняются от посягательства под угрозой применения наказания:

- 1) малолетние (несовершеннолетние дети, не достигшие четырнадцатилетнего возраста);
- 2) несовершеннолетние (дети в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет).

Исходя из принципов межотраслевого взаимодействия норм права, формулирование определения несовершеннолетнего в содержании уголовного закона представляется нерациональным. Названная задача эффективно решается регулятивными отраслями права и законодательства (международным, гражданским, семейным, профилактическим и др.). В частности, Федеральный закон от 24 июля 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» к несовершеннолетним относит лиц, не достигших возраста восемнадцати лет (ст. 1). Уголовный закон без каких-либо ограничений вполне может ориентироваться на представленное понимание несовершеннолетнего, правовой статус которого испытывает потребность в уголовно-правовой охране.

Формулируя содержание уголовно-правовых норм, призванных удерживать правоисполнителей от преступного воздействия на личность несовершеннолетних, российский законодатель нередко придает значение самостоятельного объекта охраны интересам малолетних. Для обозначения лиц в возрасте до четырнадцати лет в тексте Уголовного кодекса РФ используются термины «малолетний» (п. «з» ч. 1 ст. 63, п. «б» ч. 2 ст. 111, п. «в» ч. 2 ст. 112, ст. 125, п. «б» ч. 2 ст. 245), «не достигший четырнадцатилетнего возраста» (п. «б» ч. 4 ст. 131, п. «б» ч. 4 ст. 132, ч. 2 ст. 135, ч. 3 ст. 241, п. «а» ч. 2 ст. 242¹). Логика принятых законодателем решений в этих случаях понятна, она основывается на нормах гражданского законодательства. Однако сложно найти объяснение дальнейшей возрастной дифференциации несовершеннолетних в уголовном законе. Так, в ч. 3 ст. 134 и ч. 2 ст. 135 УК РФ говорится о лицах, не достигших возраста двенадцати лет. В структуре отечественного законодательства, упорядочивающего семейные и смежные с ними отношения, отсутствуют нормы, которые связывали бы двенадцатилетний возраст с возможностью подростка высказать свою позицию по вопросам, имеющим юридическое значение. Одновременно в Семейном кодексе РФ имеется норма, которая закрепляет право ребенка выражать мнение при решении в семье любого вопроса, затрагивающего его интересы. Согласно ст. 57 СК РФ, «учет мнения ребенка, достигшего возраста десяти лет, обязателен, за исключением случаев, когда это противоречит его интересам». Очевидно, что вопрос о выстраивании ребенком сексуальных отношений подпадает под оговоренное законодателем исключение из общего правила. Оно касается всех лиц, не достигших шестнадцатилетнего возраста.

В п. «б» ч. 2 ст. 238 УК РФ законодатель называет еще одну категорию малолетних – дети в возрасте до шести лет. Юридические

основания для выделения в уголовном законе малолетних детей соответствующей возрастной группы можно найти в регулятивном законодательстве, устанавливающем обязательные для применения и исполнения на территории нашего государства требования безопасности к молоку и молочной продукции. Так, технический регламент Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» дифференцирует продукцию детского питания на молочной основе на три группы: для детей раннего возраста (от 0 до 3 лет), дошкольного возраста (от 3 до 6 лет), школьного возраста (от 6 лет и старше) [3]. Опираясь на положения данного юридически значимого документа, логично предположить, что в п. «в» ч. 2 ст. 238 УК РФ идет речь о детях раннего и дошкольного возраста. Именно они подвержены рискам, поскольку организация их питания в основном возложена на воспитательные и образовательные организации.

Минимальные возрастные параметры малолетнего ребенка российский законодатель определяет через категорию «новорожденный». Она употребляется в наименовании и диспозиции ст. 106 УК РФ, устанавливающей ответственность за убийство матерью новорожденного ребенка. В теории уголовного права, судебной и медицинской практике по сей день не выработано единое понимание верхней границы возраста новорожденного. Так, в судебной медицине период новорожденности охватывает промежуток времени от момента рождения младенца до конца одних суток [4, с. 117; 5, с. 8]. Иную трактовку темпоральных рамок новорожденности предлагают документы Всемирной организации здравоохранения [6] и ведомственные акты Министерства здравоохранения России: с момента рождения до 28 полных дней внеутробной жизни [7]. В доктрине уголовного права к новорожденным чаще всего относят детей до достижения ими месячного возраста [8, с. 101; 9, с. 121]. Приведенные примеры актуализируют потребность унификации понимания новорожденного, его закрепления в медицинском законодательстве, последующем использовании в уголовном праве и практике его применения. За основу рекомендуется брать позицию Всемирной организации здравоохранения, согласно которой новорожденным признается ребенок с момента констатации живорождения и до достижения 28 полных дней жизни.

Таким образом, рассуждая о несовершеннолетнем в уголовном праве, предлагаем рассматривать его в двух ипостасях: правоисполнителя и лица, интересы которого берутся под охрану уголовным законом. Минимальный возраст, по достижении которого на физическое лицо возлагается обязанность воздерживаться от совершения преступления, обусловлен общими условиями привлечения к уголовной ответствен-

ности. В зависимости от способности лица осознавать общественную опасность совершаемого деяния он установлен с четырнадцати или шестнадцати лет. Возрастные параметры несовершеннолетнего, находящегося в статусе потерпевшего, трактуются значительно шире. Им обладают любые физические лица с момента констатации живорождения и до достижения восемнадцатилетнего возраста.

Список литературы:

1. Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 января 2022 года // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстата). – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Bul_chislen_nasel-pv_01-01-2022.pdf (дата обращения: 29.11.2022).

2. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г.) // Международные акты о правах человека : сб. док. – М., 1998. – С. 306–323.

3. Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 9 октября 2013 г. № 67 «О техническом регламенте Таможенного союза “О безопасности молока и молочной продукции”» (вместе с ТР ТС 033/2013. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности молока и молочной продукции) (в ред. от 15 июля 2022 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Судебная медицина : учебник / под ред. В. Н. Крюкова. – М., 1998.

5. Судебно-медицинская экспертиза трупов плодов и новорожденных : учеб. пособие / сост. В.И. Витер, А.Ю. Вавилов, К.А. Бабушкина, С.В. Хасанянова. – Ижевск, 2016.

6. Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем, 10-го пересмотра (МКБ-10). Т. 2. (п. 5.7.1) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Охрана репродуктивного здоровья работников. Основные термины и понятия (утв. Минздравом РФ 2 октября 2003 г. № 11-8/13-09) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Красиков, А.Н. Ответственность за убийство по российскому уголовному праву / А.Н. Красиков. – Саратов, 1999.

9. Коробеев, А.И. Преступные посягательства на жизнь и здоровье человека / А.И. Коробеев. – М., 2012.

Л. Р. Сафин,
кандидат юридических наук, доцент,
ректор Казанского (Приволжского)
федерального университета

L. R. Safin,
Candidate of Law, Associate Professor,
Rector of Kazan (Volga Region)
Federal University
Lenar.Safin@kpfu.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-103-116

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ ПЕРЕЧНЯ НАКАЗАНИЙ, НЕ СВЯЗАННЫХ С ЛИШЕНИЕМ СВОБОДЫ

Аннотация: уголовное право различных государств принято относить к одной из существующих уголовно-правовых систем современности, хотя в национальном праве могут одновременно действовать несколько правовых систем. Это предполагает наличие не только сходства, но и различий в правовом регулировании наказаний, не связанных с лишением свободы. Актуальность исследования обусловлена тем, что социалистическая правовая система нередко считается «сошедшей со сцены» (Р. Давид), однако ее влияние на правовую регламентацию такого рода наказаний требует осмысления мировым сообществом. Цель исследования заключается в анализе зарубежного опыта формирования перечня наказаний, не связанных с лишением свободы. Методологическую основу исследования составили метод сравнительно-правового и исторического анализа, описания, интерпретации, теоретические методы формальной логики и синтеза, системно-структурный метод, конкретизация, методы дедукции, индукции.

Автор приходит к выводу, что зарубежное законодательство убеждает в том, что к числу наказаний, не связанных с лишением свободы, в большинстве современных государств относится штраф, который устанавливается в качестве основного и дополнительного наказания. К числу других видов наказаний уголовное право зарубежных стран относит и лишение лица различных юридических возможностей использовать присущие ему конституционные и иные гражданские права, а также общественные работы без оплаты труда. Кроме того, национальное законодательство предусматривает ряд уголовно-правовых мер, альтернативных лишению свободы, правовая природа которых не всегда четко определена. Перечень уголовных наказаний, не связанных с лишением свободы, предусмотренных УК РФ, является более пространным, чем в других странах, что может быть объектом критического анализа в сравнительно-правовом аспекте.

Ключевые слова: наказания, не связанные с лишением свободы, зарубежное уголовное законодательство, штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, общественные, исправительные и принудительные работы.

FOREIGN EXPERIENCE OF FORMING A LIST OF NON-CUSTODIAL PUNISHMENTS

Abstract: the criminal law of various States is commonly referred to one of the existing criminal legal systems of our time, although several legal systems may operate simultaneously in national law. This implies not only similarities, but also differences in the legal regulation of non-custodial penalties. The relevance of the research is conditioned by the fact that the socialist legal system is often considered to be “gone from the scene” (R. David), but its

influence on the legal regulation of this kind of punishments requires reflection of the world community. The aim of the study is to analyze the foreign experience of forming the list of non-custodial punishments. The methodological basis of the study consisted of the method of comparative-legal and historical analysis, description, interpretation; theoretical methods of formal logic and synthesis, system-structural method, concretization, methods of deduction, induction.

In this article the author concludes that foreign legislation convinces that the number of punishments not related to imprisonment in the majority of modern states includes a fine, which is established as the main and additional punishment. The criminal law of foreign countries also includes deprivation of various legal opportunities to use their inherent constitutional and other civil rights, as well as community service without pay, among other types of punishment. National legislation also provides a number of criminal law measures alternative to imprisonment, the legal nature of which is not always clearly defined. The list of criminal penalties not related to imprisonment provided by the Criminal Code of the Russian Federation is more extensive than in other countries, which may be the subject of critical analysis in a comparative legal aspect.

Keywords: *non-custodial penalties, foreign criminal law, fines, deprivation of the right to hold certain positions or engage in certain activities, community service, correctional and compulsory labor.*

В современной юриспруденции принято выделять следующие основные системы уголовного права: романо-германскую, англосаксонскую (семью общего права), социалистическую, мусульманскую как разновидность права, связанного с религиозными нормами. При этом, как справедливо подчеркивал Р. Давид, в одном и том же государстве иногда «действует несколько конкурирующих правовых систем» [1, с. 18]. Поэтому, несмотря на принадлежность уголовного права того или иного государства к вполне определенной правовой системе, между их содержанием по ряду уголовно-правовых институтов, включая наказание, может быть установлено некоторое единство в правовом регулировании. В связи с этим следует согласиться с А.В. Наумовым в том, что по ряду основополагающих позиций «между законодательным выражением того или иного уголовно-правового института в разных правовых системах существует кажущееся различие» или имеются различия, глубину которых «не следует преувеличивать» [2, с. 691]. Важными аспектами дальнейшего сближения названных уголовно-правовых систем являются стремление к жесткой кодификации уголовного права, имплементация положений международных конвенций и иных международно-правовых актов, соответствующий современным представлениям уровень доктринальной разработанности традиционных уголовно-правовых институтов, категорий и понятий.

Известный советский и российский правовед В. А. Туманов, написавший предисловие к работе Р. Давида и К. Жоффре-Спинози,

отмечал, что социалистического права как типа «сегодня не существует» [1, с. 6]. Однако данное утверждение нельзя признать вполне корректным в условиях действия правовой системы Китая и ряда других стран, не сошедших с социалистического пути развития. Кроме того, современное уголовное право России продолжает по ряду парадигм следовать концептуальным идеям, изложенным в прежней доктрине, и развивать некоторые из них, но на качественно иной социальной и нормативной основе. При этом важно подчеркнуть, что на новом этапе сближения российского права с континентальной правовой семьей не должны быть отвергнуты позитивные достижения отечественной уголовно-правовой мысли и правотворчества, получившие отражение в сфере уголовного права. В связи с этим следует согласиться с тем, что его доктрина «предложила *свое* представление о традиционных правовых институтах и уголовно-правовых категориях, предполагающее их осмысление мировым сообществом и его интерпретацию в процессе возможной имплементации» [3, с. 122]. Данное направление поддерживается в российской уголовно-правовой науке.

Эти положения в полной мере распространяемы на сферу правового регулирования и концептуальных воззрений относительно системы наказаний, не связанных с изоляцией от общества, хотя складывающиеся тенденции в отечественном уголовном праве и праве зарубежных государств нельзя признать одновекторными в отношении как количества таких наказаний, так и качественной их характеристики. Соответственно, вопросы построения системы наказаний и отношения к социальной значимости отдельных их видов являются актуальными и достаточно дискуссионными в отечественной и зарубежной доктрине, при том что любое наказание рассматривается как правовое последствие виновно совершенного преступного деяния. Поэтому обращение к зарубежному опыту представляется не только целесообразным с точки зрения объективной оценки предусмотренных в УК РФ положений, но и полезным для дальнейшего развития отечественного уголовного права.

В Германии основными признаются два вида наказаний: лишение свободы (§ 38, 39 Германского уголовного уложения, далее – ГУУ) и денежный штраф (§ 40–43 ГУУ) [4, с. 95–97]. И. С. Власов и Н. Ф. Кузнецова отмечали, что штраф в уголовном праве Германии – альтернатива лишению свободы. По их мнению, «анализ санкций норм Особенной части свидетельствует о том, что такая альтернатива имеется в тех нормах, где срок лишения свободы не превышает пяти лет» [5, с. 111].

Практика применения норм о штрафе показывает, что данное наказание в Германии (и в ряде других стран) назначается в случае, если правонарушителю грозит не более шести месяцев тюремного заключения. Так, по УК Германии тюремное заключение может быть заменено штрафом, если срок заключения составлял шесть месяцев, однако позднее максимальный срок тюремного заключения для его замены на штраф увеличился и составил не более двух лет. В Италии же только приговоры к тюремному заключению на срок до 90 дней могут быть заменены на штраф. В соответствии с УК Австрии, штраф может быть назначен в качестве замены лишения свободы на срок до шести месяцев (§ 37) [6].

Уголовно-политическое значение штрафа по немецкому законодательству состоит в устрашении и предупреждении, сопряженных с изъятием финансовых средств у осужденного. В ФРГ штраф исчисляется в дневных ставках (§ 40 ГУУ), минимальная из которых составляет 5, а максимальная – 360, если закон не предусматривает иного. Максимальная граница может быть повышена, например до 175 дневных ставок при наличии множественности преступлений (§ 54 ГУУ). Законодатель выработал четкие критерии при определении размера штрафа, размер дневной ставки устанавливается в каждом конкретном случае индивидуально исходя из размера чистого дохода обвиняемого, его имущества и иных источников существования.

О широкой сфере влияния германского права свидетельствует то, что ряд государств, в том числе Япония, Китай, страны Юго-Восточной Азии, положили его в основу своих уголовных кодексов. Одним из примеров воздействия германского законодательства является служба УК КНР от 14 марта 1997 г. с делением наказаний на основные и дополнительные (ст. 32) [7]. Стоит отметить, что в целом система наказаний, не связанных с лишением свободы, по УК КНР является достаточно узкой: надзор, денежный штраф, лишение политических прав и конфискация имущества (как дополнительные виды наказания). Некоторые положения УК КНР позволяют сделать вывод о существовании и других самостоятельных мер воздействия, направленных на ресоциализацию преступника, хотя законодателем они не рассматриваются в качестве наказания. Так, ст. 46 УК КНР предусматривает, что преступные элементы, осужденные к срочному и бессрочному лишению свободы, содержатся в тюрьме либо в исправительно-трудовых учреждениях, при этом каждый трудоспособный проходит трудовое перевоспитание.

Японское законодательство нельзя отнести однозначно к какой-либо правовой семье: для Японии большое значение имеют судебные

прецеденты, на которые суды ссылаются в решениях, но в то же время в государстве существует система кодифицированных нормативных правовых актов, что также является следствием влияния романо-германской правовой семьи. Система наказаний в Японии построена по принципу «от наиболее строгого к наименее строгому» и включает в себя смертную казнь, лишение свободы с принудительным трудом, лишение свободы без принудительного труда (тюремное заключение), денежный штраф, уголовный арест и малый штраф. В качестве исключительно дополнительного наказания применяется конфискация (ст. 9 УК Японии) [8]. Приведенный перечень показывает немногочисленность наказаний, не связанных с лишением или ограничением свободы осужденного.

Система уголовных наказаний в Японии содержит два вида штрафов, предусмотренных только в качестве основных наказаний. Малый штраф назначается за малочисленные деяния, а денежный штраф – за более серьезные преступления. При этом в Японии отсутствует система штрафодней, а штрафы исчисляются одним способом – в виде твердой денежной суммы (ст. 15, 17 УК Японии). Рассрочка платежа уголовным законодательством не предусмотрена, однако при невозможности уплатить штраф в полном объеме осужденный подвергается содержанию в работном доме, срок зависит от вида и размера штрафа и неуплаченной его части (ст. 18 УК Японии).

Уголовное право Вьетнама находится под сильным влиянием правовой системы континентальной Европы, особенно уголовного права Германии, Франции. Уголовный кодекс Социалистической Республики Вьетнам 2015 г. (далее – УК СРВ) перенял ряд концептуальных идей социалистического уголовного права. Он является единственной правовой основой, устанавливающей виды наказаний. Их система включает наказания не только для физических, но и для коммерческих юридических лиц. Наказания подразделяются на основные и дополнительные (ст. 32, 33 УК СРВ) [9]. В качестве основного наказания может быть назначен штраф лицам, совершающим менее тяжкие или тяжкие преступления, предусмотренные УК СРВ. В ряде случаев штрафу подвергаются за совершение особо тяжких преступлений в сфере экономики, окружающей среды, общественного порядка, общественной безопасности. В качестве дополнительного наказания штраф может быть назначен лицам, совершившим преступления, связанные с коррупцией, наркотиками и другие, если при этом лицо не привлечено к административной ответственности и не отбывает административное наказание (ст. 35 УК СРВ). Размер назначаемого штрафа зависит от характера и степени общественной

опасности совершенного деяния, имущественного положения осужденного, уровня колебания цен, однако не может составлять менее миллиона донгов.

УК СРВ предусматривает, кроме штрафа, запрет занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, который назначается на срок от года до пяти лет в случаях, когда такая деятельность может нанести ущерб государству (ст. 41). Понятие «определенная деятельность» имеет широкое значение, однако УК СРВ особо выделяет сферу избирательного права и службу в вооруженных силах как наиболее важные для этого государства. Исходя из этого, в литературе данное наказание рассматривается как более строгое относительно лишения определенных гражданских прав: лишения осужденного права избирать и быть избранным в органы государственной власти, а также служить в народных вооруженных силах (ст. 44 УК СРВ). Характерно, что данный вид наказания «применяется к гражданам Вьетнама, приговоренным к тюремному заключению за преступления, посягающие на национальную безопасность» [10, с. 408].

Значительное влияние германское уголовное право оказало на законодательство многих современных европейских стран в части правовой регламентации системы наказаний. Так, нормы французского уголовного права, изложенные в УК Франции, закрепляют систему наказаний, свойственную германскому праву. Французское уголовное право предусматривает в качестве основных такие виды наказания, как лишение свободы (тюремное заключение) и штраф. При этом последний имеет форму штрафа и штрафа в виде штрафодней (п. 2, 3 ст. 131-3 УК Франции). Когда проступок карается тюремным заключением, суд может назначить наказание в виде штрафодней, состоящее в том, что осужденный должен внести в казну сумму, которая складывается в результате назначения судьей ежедневного взноса в течение определенного числа дней (ст. 131-5 УК Франции).

В УК Франции также выделяются наказания в виде лишения или ограничения прав (п. 5 ст. 131-3, п. 1 ст. 131-6): лишение водительских прав, запрещение вождения некоторых транспортных средств, аннулирование водительских прав, конфискация одного или нескольких транспортных средств; запрещение на определенный срок владения или ношения оружия, для которого требуется разрешение; конфискация оружия, лишение разрешения на охоту; запрещение на срок выдавать чеки; конфискация орудия преступления. Данный перечень видов лишения прав является исчерпывающим, поэтому не подлежит расширительному толкованию. Таким образом, в действующем фран-

цузском законодательстве, в отличие от предыдущего УК Франции, отсутствует возможность лишить осужденного прав на занятие иными видами деятельности.

Важно подчеркнуть, что действовавший до 1992 г. уголовный кодекс этой страны делил наказания на мучительные и позорящие. Последними признавались наказания в виде высылки и гражданской деградации [11, с. 152], состоявшей в разжаловании и отстранении осужденных от занимаемых должностей, служб и публичной деятельности, в лишении права голоса, избирать и быть избранным, всех гражданских и политических прав, а также права ношения наград, в лишении права быть судебным экспертом, свидетелем при совершении актов и давать показания, за исключением простых сведений, в лишении права ношения оружия, участия в национальной гвардии, служить во французских вооруженных силах, содержать школу, преподавать и быть нанятым в учебное заведение в качестве преподавателя, учителя или надзирателя, в лишении права состоять в совместном совете, быть опекуном, попечителем, лицом, заменяющим опекуна, судебным консультантом, за исключением своих детей при соответствующем согласии семьи.

Действующий УК Франции отказался от деления наказаний на мучительные и позорящие. В юридической литературе отмечается, что имеет место отказ от регламентации таких наказаний, как смертная казнь, высылка и гражданская деградация, которая располагает некоторыми общими чертами с лишением права занимать определенные должности [12, с. 18].

Французское уголовное законодательство предусматривает такой вид наказания, не связанный с лишением свободы, как неоплачиваемые работы в общественных интересах (п. 4 ст. 131-3 УК Франции). Необычность также прослеживается в имеющейся классификации наказаний: а) на наказания за преступления; б) на наказания за проступки; в) на наказания за полицейские нарушения. Интересной является и классификация наказаний по субъекту: для физических лиц и для юридических лиц.

В ряде стран, относящихся к романо-германской правовой семье, классификация наказаний, не связанных с лишением свободы, представляется детализированной по разным критериям. Например, по УК Испании 1995 г. наказания делятся на строгие, менее строгие и небольшие (ст. 33). При этом строгими наказаниями, не связанными с лишением свободы, являются: лишение права на занятие определенным видом деятельности на срок более 3 лет; абсолютное поражение в правах; специальное поражение в правах на срок более 3 лет;

лишение права на хранение и ношение оружия на срок более 6 лет; лишение права на управление транспортными средствами на срок более 6 лет; лишение права находиться или посещать определенные местности на срок более 3 лет. Менее строгими наказаниями, не связанными с лишением свободы, признаются: специальное поражение в правах на срок до 3 лет; лишение права находиться или посещать определенные местности на срок от 6 месяцев до 3 лет; лишение права на занятие определенным видом деятельности на срок до 2 лет; лишение права на управление транспортными средствами на срок от 1 года и 1 дня до 6 лет; лишение права на хранение и ношение оружия на срок от 1 года и 1 дня до 6 лет; штраф в размере более 2 месячных заработных плат; штраф, пропорциональный причиненному ущербу. К небольшим наказаниям испанский законодатель относит: лишение права на управление транспортными средствами на срок от 3 месяцев до 1 года; лишение права на хранение и ношение оружия на срок от 3 месяцев до 1 года; штраф в размере от 5-дневного заработка до 2 месячных заработных плат. Как видим, законодатель предоставляет суду достаточно четкие критерии применения тех или иных видов наказаний, поэтому испанскую систему наказаний, не связанных с лишением свободы, можно признать одной из наиболее структурированных в Европе.

В странах бывшего СССР и ближнего зарубежья система наказаний и ее строение также имеют особенности. Так, УК Беларуси признает штраф более строгим наказанием, чем общественные работы, и допускает его применение в качестве дополнительного наказания только при указании его в санкции Особенной части.

Система наказаний в Литовской Республике складывается из наказаний для физических лиц и для юридических лиц. Штраф предусмотрен для обеих категорий, при этом для физических лиц он не самый мягкий вид наказания: штраф занимает четвертую строчку после общественных работ. Единицей исчисления штрафа является минимальный стандарт жизни, а границы размеров штрафа зависят от категории совершенного преступления (ст. 47 УК Литвы) [13].

В качестве самых мягких видов наказания уголовное законодательство Литвы предусматривает лишение публичных прав и лишение права выполнять определенную работу или заниматься определенной деятельностью. Первое предполагает лишение прав, связанных с избранием на государственные должности, в учреждения, предприятия и негосударственные инстанции (ст. 44 УК Литвы). Данный вид наказания не указывается в санкциях Особенной части, суд назначает его по своему усмотрению, в зависимости от характера совершенного

преступления. Лишение права выполнять определенную работу или заниматься определенной деятельностью назначается судом при совершении преступления в области трудовой или профессиональной деятельности. Его особенностью является то, что в санкциях норм Особенной части не указываются границы рассматриваемого наказания, суд руководствуется положениями Общей части (ч. 3 ст. 47 УК Литвы).

Модельный уголовный кодекс СНГ предусматривает наказание в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. В отличие от российского законодательства, данное наказание распространяется на должности не только государственной или муниципальной службы, но и предприятий любой формы собственности (ст. 49) [14].

В уголовном законодательстве Азербайджана, помимо лишения права заниматься определенной деятельностью и занимать определенные должности, в качестве самостоятельного вида наказания выделяется лишение права на управление транспортным средством (ст. 42, 43 УК Азербайджана) [15]. Последнее может быть применено только в качестве дополнительного наказания, лишение права занимать определенные должности и заниматься определенной деятельностью выступает и как основное, и как дополнительное. В системе наказаний для несовершеннолетних данный вид отсутствует.

Сравнительный анализ наказаний в виде лишения специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград в зарубежном законодательстве говорит о том, что уголовное законодательство немногих стран содержит этот вид наказания. Имеют место различные его трактовки и толкования. Во многих странах романо-германской правовой семьи, их бывших колониях, а также некоторых других государствах утрата званий и почетных титулов является одним из элементов общего поражения в гражданских правах. Согласно уголовным кодексам Албании и Румынии, оно может применяться только в качестве дополнительного наказания (п. 4 ст. 30 УК Албании [16], ст. 67 УК Румынии [17]). В соответствии с уголовным законодательством, например, Польши, лишение воинского и почетного звания выступает одним из элементов лишения гражданских прав, кроме того, разжалование или понижение в воинском звании предусмотрено в качестве самостоятельных санкций в Военной части УК.

Имеются различия и в терминологии. Так, в УК Азербайджана говорится о лишении специального, воинского или почетного звания, УК Узбекистана – воинского или специального звания [18],

УК Таджикистана – специального воинского звания, классного чина, УК Туркменистана – воинского, специального или другого звания, УК Украины – воинского, специального звания, ранга, чина или квалификационного класса. Уголовное законодательство Болгарии [19] (а также Венгрии, Румынии, Финляндии) предусматривает лишение только воинского звания. В большинстве других стран мира лишение воинских званий происходит по специальному военно-уголовному законодательству.

По УК Болгарии такая санкция может быть избрана лишь при осуждении за тяжкие преступления, а по УК ряда стран СНГ – за совершение тяжких либо особо тяжких преступлений. При этом иногда суд вправе только рекомендовать компетентному органу лишить осужденного звания (ранга, чина). Например, по УК Казахстана при осуждении за тяжкое или особо тяжкое преступление лица, имеющего государственные награды Республики Казахстан, а равно почетное, воинское, специальное или иное звание, классный чин, дипломатический ранг или квалификационный класс, присвоенные Президентом Республики Казахстан, суд при вынесении приговора решает вопрос о целесообразности внесения представления Президенту Республики Казахстан о лишении осужденного этих наград, званий, классного чина, дипломатического ранга или квалификационного класса (ч. 2 ст. 49). Согласно уголовным кодексам стран СНГ, Албании, лишение наград может применяться только в качестве дополнительного наказания. Как правило, лишение наград является бессрочным. В Албании оно будет таковым, если лицо приговорено к заключению на срок более 10 лет, в противном случае лишение наград назначается на срок от года до пяти лет (ст. 38 УК Албании).

В Великобритании и США к числу наказаний, не связанных с изоляцией от общества, относится штраф. «По мнению английских юристов, штраф является наиболее предпочтительной мерой как для общества в целом, так и для правонарушителей, поскольку последние реально возмещают причиненный ущерб» [20, с. 80]. Действительно, штраф обладает определенными компенсационными возможностями [21, с. 273], однако в России эти средства поступают в доход государства и не служат источником возмещения вреда потерпевшим.

Как уже отмечалось, законодательству государств романо-германской правовой семьи присущи наказания в виде выполнения обязательных работ. Однако в отдельных странах они регламентируются как дополнительная мера уголовно-правового воздействия. В соответствии с § 56b ГУУ, суд вправе возложить на осужденного дополнительные обязанности, в частности общественно полезные

работы с помещением его под надзор специального помощника. Во Франции бесплатные общественно полезные работы могут быть назначены как исправительное наказание. Их выполнение предполагает безвозмездный труд. В Испании аналогом обязательных работ являются работы на пользу общества. При этом они могут быть назначены только с согласия осужденного.

Таким образом, в большинстве стран общественные работы применяются как самостоятельное уголовное наказание, но в некоторых государствах их выполнение является одним из условий отбывания другого наказания или иной меры воздействия. В частности, общественно полезные работы применяются как условие probation (США), обязательное условие ограничения свободы (Польша), особое основание для назначения условного осуждения или probation (Швеция), условие условной отсрочки исполнения наказания в виде лишения свободы (Германия), на период испытательного срока в случае условного осуждения (Молдавия), как иная уголовно-правовая мера при условном осуждении (Албания, Болгария, Дания). В отдельных странах обязательные работы – это мера, заменяющая более строгое наказание (Греция, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Эстония) [22, с. 57].

Исправительные работы, как аналог наказания в России, не получили широкого распространения в зарубежном уголовном законодательстве. Данный вид наказания закреплен преимущественно в государствах на постсоветском пространстве (кроме Молдовы и стран Балтии). В законодательстве других европейских стран это наказание не предусматривается. Например, в УК Болгарии исправительные работы – это probationная мера, которая применяется по месту работы осужденного либо, если осужденный ранее не был трудоустроен, в ином месте работы, в районе места жительства осужденного. При этом из его дохода удерживается от 10 до 20 % (ст. 43 УК Болгарии). В случае потери осужденным работы суд заменяет исправительные работы на общественно полезные. Данное положение применяется и к осужденным, которые сменили место работы и не уведомили об этом сотрудника органа probation.

Уголовное законодательство Вьетнама предусматривает наказание, сходное по ряду признаков с исправительными работами по УК РФ, – исправление без содержания под стражей. В юридической литературе отмечается, что карательные элементы этого вида наказания заключаются в удержании из заработной платы осужденного в пользу государства суммы в размере, определяемом судом в пределах определенного процента [23, с. 73].

Среди наказаний, сочетаемых с трудовым воздействием на осужденного, в некоторых странах выделяется уголовное наказание, связанное с привлечением осужденного к принудительному труду и ограничением свободы путем его содержания в исправительном учреждении открытого типа. Оно носит название каторжных работ (Аргентина, Доминиканская Республика, Индия, Кения, Мадагаскар, Северная Корея, Япония и др.). При этом такого рода работы не рассматриваются только как режимная составляющая наказания в виде лишения свободы. Так, в ст. 48 Закона об уголовном праве Израиля закреплено наказание в виде работы в тюремном заключении, при отбывании которого осужденный обязан трудиться в соответствии и на условиях уголовно-исполнительного законодательства Израиля. На осужденного при этом распространяются все условия и гарантии трудового законодательства [24].

По УК РФ принудительные работы применяются как альтернатива лишению свободы в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части УК, за совершение преступлений небольшой или средней тяжести либо за совершение тяжкого преступления впервые (ч. 1 ст. 53.1). Они заключаются в привлечении осужденного к труду в местах, определяемых учреждениями и органом уголовно-исполнительной системы (ч. 3 ст. 53.1).

Так называемые альтернативные наказания распространены в англо-американской правовой системе. В российской уголовно-правовой литературе обращается внимание на то, что в настоящее время специальные программы альтернативного наказания получили в США всеобщее признание. Высказывается мнение, что имеются две формы альтернативного наказания: полная замена лишения свободы альтернативным видом наказания и частичная замена определенного срока таким наказанием [25, с. 10]. При этом некоторые ученые считают, что альтернативным наказанием является пробация.

Нельзя не согласиться с мнением И.Д. Козочкина, согласно которому пробация – «не наказание, так как в решении суда оно даже не указывается» [26, с. 235]. Сам термин (от лат. *probativ*) означает «испытание». А.В. Наумов полагает, что пробация является основным видом условного осуждения, которое предполагает постоянный и тщательный надзор за поведением осужденного [2, с. 706]. Пробация заключает в себе требование соблюдения соответствующих условий, в том числе: участия в общественных работах; ограничения в посещении определенных мест; участия в обучении и (или) лечении; воздержания от употребления алкоголя; запрета на обладание оружием; необходимости регулярных встреч со служащими службы пробации.

Таким образом, будучи условным осуждением (условным наказанием), пробация часто применяется вместо лишения свободы. Как отмечают американские авторы, в 1996 г. 57,6 % от общего числа лиц, к которым применялись различные меры исправления преступников, были осуждены условно [27, с. 898]. Однако это не означает, что пробация является наказанием, альтернативным лишению свободы. Она не имеет правовой природы, сходной с принудительными работами по УК РФ.

Список литературы:

1. Давид, Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози ; пер. с фр. В. А. Туманова. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 400 с.
2. Наумов, А. В. Российское уголовное право : курс лекций : в 3 т. / А. В. Наумов. – М. : Волтерс Клувер, 2011. – Т. 1. – 736 с.
3. Тарханов, И. А. Проблемы вины, виновности и деятельного раскаяния в основных уголовно-правовых системах современности (доктринальные и правовые аспекты) / И. А. Тарханов // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2019. – Т. 161. – № 1. – С. 121–140.
4. Головненков, П. В. Уголовное уложение Федеративной Республики Германия : Strafgesetzbuch (StGB) : научно-практический комментарий и перевод текста закона / П. В. Головненков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2016. – 312 с.
5. Преступление и наказание в Англии, США, Франции, ФРГ, Японии : общая часть уголовного права / [И. С. Власов, Н. Ф. Кузнецова, Н. А. Голованова и др. ; отв. ред. Н. Ф. Кузнецова]. – М. : Юрид. лит., 1991. – 288 с.
6. Уголовный кодекс Австрии : принят 29 янв. 1974 г. : вступ. в силу с 1 янв. 1975 г. : с изм. и доп. на 1 мая 2003 г. / науч. ред. и вступ. ст. С. Ф. Милокова ; предисл. Эрнста Ойгена Фабрици ; пер. с нем. Л. С. Вихровой. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 352 с.
7. Уголовный кодекс Китая / под ред. А. И. Коробеева и А. И. Чучаева ; пер. с китайского Хуан Даосю. – М. : Юридическая фирма Контракт, 2017. – 256 с.
8. Уголовный кодекс Японии : с изм. и доп. на 1 янв. 2002 г. / науч. ред. А. И. Коробеев ; пер. с яп. В. Н. Еремин. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2002. – 226 с.
9. Bộ Luật Hình Sự số 100/2015/QH13, ngày 27/11/2015. – URL: [https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_\(English_translation\).pdf](https://www.policinglaw.info/assets/downloads/2015_Criminal_Code_of_Vietnam_(English_translation).pdf) (дата обращения: 16.01.2023).
10. Смердов, А. А. Виды наказаний по Уголовному кодексу Вьетнама / А. А. Смердов, Тхи Ай Чуен Май // Цивилизация знаний: российские реалии : сб. тр. Пятнадцатой Междунар. науч. конф. : в 2 ч. – М. : РосНОУ, 2014. – Ч. 2. – С. 406–409.
11. Крылова, Н. В. Уголовное право зарубежных стран (Англии, США, Франции, Германии) : учеб. пособие / Н. В. Крылова, А. В. Серебрянникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало, 1998. – 208 с.

12. Мосиенко, В.П. Лишение специального, воинского или почетного звания, классного чина и государственных наград как вид наказания в российском уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук. / В.П. Мосиенко. – Ростов н/Д., 2000. – 165 с.

13. Lithuanian Criminal Code. – URL: <https://www.lithuanialaw.com/lithuanian-criminal-code-495> (дата обращения: 16.01.2023).

14. Модельный уголовный кодекс. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/901781490> (дата обращения: 16.01.2023).

15. Уголовный кодекс Азербайджанской Республики : утв. законом Азерб. Респ. от 30 дек. 1999 г. : вступ. в силу с 1 сент. 2000 г. / науч. ред. И.М. Рагимов ; пер. с азерб. Б.Э. Аббасова. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 356 с.

16. Уголовный и уголовно-процессуальный кодексы Народной Республики Албании / пер. с алб. В.А. Андреева ; под ред. и с предисл. В.Ф. Кириченко. – М. : Инстр. лит., 1954. – 235 с.

17. Criminal Code of Romania. – URL: <https://studylib.net/doc/8590521/criminal-code-romania> (дата обращения: 16.01.2023).

18. Уголовный кодекс Республики Узбекистан : с изм. и доп. на 15 июля 2001 г. / [вступ. ст. М.Х. Рустамбаева и др.]. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2001. – 338 с.

19. Уголовный кодекс Республики Болгария. – URL: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/17208> (дата обращения: 16.01.2023).

20. Голованова, Н.А. Уголовное право Англии : учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / Н.А. Голованова. – М. : Юрайт, 2019. – 188 с.

21. Есаков, Г.А. Уголовное право зарубежных стран : учеб. пособие / Г.А. Есаков, Н.Е. Крылова, А.В. Серебренникова. – М. : Проспект, 2010. – 336 с.

22. Лопотенко, Ю.Ю. Проблемы законодательной регламентации, возникающие при применении уголовного наказания в виде исправительных работ / Ю.Ю. Лопотенко // Общество: политика, экономика, право. – 2018. – № 2. – С. 57–59.

23. Суховаров, К.С. Уголовные наказания имущественного характера как альтернатива лишению свободы : дис. ... канд. юрид. наук / К.С. Суховаров. – Рязань, 2014. – 265 с.

24. Закон об уголовном праве Израиля / предисл. и пер. с иврита М. Дорфмана ; науч. ред. Н.И. Мацнев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2005. – 412 с.

25. Применение альтернативных видов наказания в Западной Европе, США и России (сравнительно-правовое исследование) / Д.Е. Баталин, И.В. Дворянсков, В.В. Сергеева. – М. : Центр содействия реформе уголовного правосудия, 2004. – 90 с.

26. Уголовное право зарубежных государств. Общая часть : учеб. пособие / под ред. и с предисл. И.Д. Козочкина. – М. : Омега-Л, Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова, 2003. – 576 с.

27. Бернам, У. Правовая система США. Вып. 3 / У. Бернам ; науч. ред. В.А. Власихин. – М. : Новая юстиция, 2006. – 1216 с.

В.Н. Гаврилов,
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
гражданского права
Саратовской государственной
юридической академии

V.N. Gavrilov,
Candidate of Law, Assistant Professor,
Department of Civil Law,
Saratov State Academy of Law
vladimirgavrilov@rambler.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-117-120

СОВМЕСТНОЕ ЗАВЕЩАНИЕ СУПРУГОВ: НОВЕЛЛА ОТЕЧЕСТВЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

***Аннотация:** предметом настоящего исследования является институт совместного завещания супругов. Цель работы заключается в выявлении проблем, возникающих при реализации данного института на практике. В ходе исследования использовались методы сравнительного правоведения, технико-юридического анализа. В результате исследования обосновывается вывод о том, что предоставление одному из супругов права на составление единоличного завещания, положения которого противоречат совместному завещанию, в некоторых случаях могут нарушать принцип свободы воли завещателя.*

***Ключевые слова:** завещание, супруги, наследование, Гражданский кодекс Российской Федерации.*

JOINT WILL OF SPOUSES: A NOVEL OF DOMESTIC CIVIL LAW

***Abstract:** the subject of this study is the institute of joint will of spouses. The purpose of the work is to identify problems that arise during the implementation of this institute in practice. In the course of the study were used methods of comparative jurisprudence, technical and legal analysis. As a result of the study, the conclusion is substantiated that granting one of the spouses the right to draw up a sole will, the provisions of which contradict the joint will, in some cases may violate the principle of the will of the testator.*

***Keywords:** will, spouses, inheritance, Civil Code of the Russian Federation.*

Вопрос наследования волновал человечество всегда. Именно поэтому с самых ранних времен появления права и развития законодательства прослеживается стремление урегулировать вопросы наследования и, в частности, вопросы завещания.

Понятие завещания было хорошо известно римскому праву. Существовали различные формы и виды завещания, определялся круг лиц, которые могли его составить. В Дигестах Юстиниана содержатся положения о получении наследства по завещанию [1, с. 38–39]. Такие нормы являются прототипом современного наследования по завещанию. Несмотря на весьма длительную историю развития института завещания, он продолжает модифицироваться. Причиной тому являются постоянно меняющиеся общественные отношения.

Следует отметить, что Германское гражданское уложение (далее – ГГУ) – акт, который во многом послужил основой для отечественного гражданского законодательства – уже регулировало институт совместного завещания супругов. В ГГУ совместное завещание именуется совокупным. Статья 2267 ГГУ устанавливает, что совместное завещание может составить один из супругов, а другой может лишь подписать, подтвердив тем самым единство выражения воли обоих [2, с. 477].

При анализе данной нормы видно, что порядок составления совместного завещания, предусмотренный в ГК РФ и в ГГУ, отличается, хотя сущность и содержание данного правового института полностью схожи. Германское гражданское уложение во многом стало основой развития положений о совместном завещании супругов в отечественном праве.

Интересно отметить, что совместное завещание по-разному регламентируется в различных правовых системах. Так, в Англии и США допускается составление совместного завещания не только супругами, но и партнерами по бизнесу [3, с. 245]. Законодательство Франции предоставляет право на заключение совместного завещания только лицам, состоящим в зарегистрированном браке [4]. Помимо этого, институт совместного завещания супругов функционирует в Грузии [5], Туркменистане и других странах.

Стоит отметить, что сущность совместного завещания одинакова во всех правовых системах. Тем не менее каждое государство устанавливает свои особенности регулирования совместного завещания. Причинами многообразия условий порядка его заключения являются традиции того или иного государства и менталитет его народа.

В отечественном законодательстве конструкция совместного завещания супругов появилась лишь в 2018 г. Составление совместного завещания предоставляет довольно широкие возможности по распоряжению имуществом. Супруги вправе определить судьбу общего имущества так, как они посчитают нужным. При условии соблюдения законодательства и норм морали составители совместного завещания не ограничены в своем волеизъявлении.

При определении сущности совместного завещания супругов следует отметить, что в юридической науке существуют некоторые проблемные вопросы. Так, неясно, как характеризуется волеизъявление супругов – встречностью или односторонностью. В данном случае авторы придерживаются мнения о том, что супруги выступают в качестве завещателя, следовательно, их воля характеризуется односторонностью, а встречное предоставление отсутствует.

С этим вопросом тесным образом связан следующий вопрос: является ли совместное завещание односторонней или двусторонней сделкой? Ответ на него дает ГК РФ, установивший, что к супругам, совершившим совместное завещание, применяются правила о завещателе (ст. 1118 ГК) [6]. Сказанное означает, что на совместное завещание распространяется действие параграфа 9 ГК РФ. Следовательно, завещание, как и односторонняя сделка, может быть признано недействительным.

Стоит обратить внимание на то, что совместное завещание имеет ряд общих черт с обычным завещанием. К ним относятся: необходимость соблюдения прав лиц на обязательную долю в наследстве, нотариальная форма завещания и другие.

Особенности же данной конструкции заключаются в том, что совместное завещание нельзя составить в закрытой форме, а также при чрезвычайных обстоятельствах. Данные положения отличают совместное завещание от других форм завещания.

Разумеется, нормы, регулирующие совместное завещание супругов, являются новшеством в отечественном праве. Законодатель, принимая новые положения, не может наверняка знать, как они будут применяться на практике. Как правило, это становится причиной возникновения сложностей в применении данных норм.

Одним из проблемных, спорных моментов является право супруга отменить завещание после смерти другого. В данном случае нарушается свобода завещания, так как волеизъявление завещателя после его смерти не исполняется. Как отмечалось в литературе, в данном случае отсутствуют реальные механизмы защиты интересов наследников [7, с. 62–64]. В этой связи рассматриваемая норма закона представляется крайне нецелесообразной.

Также обратим внимание на то, что ГК РФ (ст. 1118) устанавливает право супруга совершить последующее завещание, а также отменить совместное завещание супругов. В данном случае ранее составленное совместное завещание подлежит отмене в той части, которая противоречит положениям нового завещания.

Это нарушает принцип свободы воли завещателя, поскольку один из супругов в случае его смерти до получения уведомления от нотариуса может лишиться возможности распоряжаться принадлежащим ему имуществом, так как завещание, которое он составил со своим супругом, уже отменено по воле последнего.

В этой связи вопрос соотношения юридической силы единоличного или совместного завещания требует более детального регламентирования.

Авторы считают необходимым внести изменения в абз. 5 п. 4 ст. 1118 ГК РФ и изложить его в следующей редакции: «Один из супругов в присутствии другого супруга вправе совершить последующее завещание, а также отменить совместное завещание супругов. Положения единоличного завещания, противоречащие распоряжениям умершего супруга, ничтожны».

Таким образом, институт совместного завещания супругов на данном этапе развития имеет ряд недоработок, которые являются причиной возникновения коллизий. Практическое значение указанного выше предложения заключается в том, что благодаря внесению изменений в статью 1118 ГК права супруга, который умер первым, будут защищены надлежащим образом. Немаловажным является и то, что в таком случае будет соблюден принцип свободы воли завещателя. Помимо этого, отпадает обязанность нотариуса уведомлять другого супруга, так как последний будет присутствовать при составлении нового завещания.

Список литературы:

1. Кофанов, Л.Л. Дигесты Юстиниана / Л.Л. Кофанов. – М. : Статут, 2008. – Т. 2. – С. 38–39.
2. Гражданское уложение Германской империи. – СПб., 1898. – С. 477-479.
3. Крашенинников, П.В. Наследственное право / П.В. Крашенинников. – М. : Статут, 2018.
4. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) от 21 марта 1804 г. (с изм. и доп. по состоянию на 1 сентября 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс». – URL: <https://www.lrgalfrance.gouv.fr/> (дата обращения: 15.12.2022).
5. Гражданский кодекс Грузии от 26 июня 1997 г. – URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/31702?publication=118> (дата обращения: 15.12.2022).
6. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть третья от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4552; – 2021. – № 27, ст. 5115.
7. Владимирова, Н.В. К вопросу о введении в Российской Федерации института совместного завещания супругов / Н.В. Владимирова, В.Н. Гаврилов // Студенческий: электрон. – Новосибирск : СибАК. – 2017. – № 3(3). – С. 62–64.
8. О внесении изменений в части первую и третью Гражданского кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 287-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388907/ (дата обращения: 15.12.2022).

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

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

E. V. Ponomarenko,
Candidate of Law Sciences,
Associate professor, Associate Professor
at the Department of the Criminal
and Criminal-executive Law
of the Saratov State Law Academy
pomomarenko@mail.ru

K. O. Kopsheva,
Candidate of Law Sciences,
Associate professor, Associate Professor
at the Department of the Criminal
and Criminal-executive Law
of the Saratov State Law Academy
kristina25.80@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-121-126

ОБОСНОВАННОСТЬ ИЗМЕНЕНИЙ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, КАСАЮЩИХСЯ ОТДЕЛЬНЫХ СОСТАВОВ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ОСНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Аннотация: в статье представлены анализ и авторская оценка некоторых законодательных новелл, внесенных в гл. 29 УК РФ «Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства» Федеральным законом от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации». Цель работы заключается в анализе недостатков законодательной техники регламентации ответственности за преступления, предусмотренные ст. 275 и 275¹ УК РФ, выработке предложений по их устранению и повышению эффективности применения данных уголовно-правовых норм. Использовались общенаучные методы познания объективной действительности: диалектический, метод дедукции и индукции, логический и сравнительно-правовой. В результате исследования обосновывается вывод, что нововведения, внесенные законодателем в главу 29 УК РФ, недостаточно продуманы, несистемны и блоковы, что влечет целесообразность усовершенствования их редакции для повышения охраны безопасности и обороноспособности государства, территориальной целостности и суверенитета.

Ключевые слова: военные действия, переход на сторону противника, сохранность государственной тайны, государственная измена, представители иностранного государства, обороноспособность, криминализация, принципы уголовного закона, принципы криминализации.

**THE VALIDITY OF CHANGES IN CRIMINAL LEGISLATION
CONCERNING CERTAIN ELEMENTS OF CRIMES
AGAINST THE FOUNDATIONS OF THE CONSTITUTIONAL
SYSTEM AND THE SECURITY OF THE STATE**

Abstract: *the article presents an analysis and author's assessment of some legislative novelties introduced in Chapter 29 of the Criminal Code of the Russian Federation "Crimes against the Foundations of the Constitutional Order and State Security" by Federal Law No. 260-FZ of July 14, 2022 "On Amendments to the Criminal Code of the Russian Federation and the Criminal Procedure Code of the Russian Federation". The purpose of the work is to analyze the shortcomings of the legislative technique of regulating responsibility for crimes provided for by art. 275 and 275¹ of the Criminal Code of the Russian Federation, the development of proposals to eliminate them and improve the effectiveness of the use of these elements of crimes. General scientific methods of cognition of objective reality were used: dialectical, method of deduction and induction, logical and comparative legal. As a result of the study, the conclusion is substantiated that the innovations introduced by the legislator in Chapter 29 of the Criminal Code of the Russian Federation are insufficiently thought out, unsystematic and blocky, which entails the expediency of improving their wording to improve the security and defense capability of the state, territorial integrity and sovereignty.*

Keywords: *military actions, defection to the side of the enemy, preservation of state secrets, high treason, representatives of a foreign state, defense capability, criminalization, principles of criminal law, principles of criminalization.*

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [1] указывает, что одной из важнейших стратегических задач нашего государства на сегодняшний день является укрепление обороноспособности, суверенитета и территориальной целостности страны. В связи с последними событиями связанными с Украиной, особая роль в обеспечении охраны национальной безопасности отводится именно уголовному праву. Будучи самой репрессивной отраслью права, она как никакие другие отрасли права нацелена на создание новой системы безопасности Российской Федерации с учетом современного понимания ее государственных и стратегических интересов.

Принимая во внимание современные вызовы, опасности и угрозы, возникает необходимость по-новому оценить законодательную регламентацию уголовной ответственности за отдельные преступления против основ конституционного строя и безопасности государства, в связи с чем был принят Федеральный закон № 260-ФЗ [2], который внес ряд изменений в действующие уголовно-правовые нормы, а также криминализовал новые общественно опасные деяния. В рамках данного исследования следует остановиться только на анализе тех изменений, которые коснулись ст. 275 УК РФ, а также на проблемах законодательной регламентации нового состава преступления, предусмотренного ст. 275¹ УК РФ.

За период действия УК РФ 1996 г. состав государственной измены неоднократно подвергался изменениям и дополнениям. Последние изменения, датированные 2012 г., направленные на уточнение понятия

государственной измены, расширили перечень возможных заинтересованных адресатов совершаемого деяния, круг потенциальных субъектов государственной измены, а самое главное, был расширен перечень действий, образующих объективную сторону данного состава преступления¹.

Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 260-ФЗ отнес к государственной измене действия, связанные с «переходом на сторону противника в условиях вооруженного конфликта или военных действий против Российской Федерации» [3]. Заметим, что данная форма государственной измены не является новой для российского законодательства, поскольку УК РСФСР 1960 г. в качестве одной из форм измены Родине также признавал переход на сторону врага (ст. 64), за совершение которого было предусмотрено наказание вплоть до смертной казни. Не умаляя высокой степени общественной опасности новой формы государственной измены, возникновение острой необходимости ее самостоятельной криминализации сомнительна, поскольку переход на сторону противника вполне подпадает под такую форму государственной измены, как иное оказание помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности РФ, чему есть объяснение. Как правило, действия изменника в этой части одним лишь переходом на сторону врага не ограничиваются, такое лицо может сообщить о месте дислокации вооруженных сил РФ, выдать сведения, содержащие государственную тайну, что в итоге может стоить жизни многим тысячам бойцов. Стоит вспомнить измену Родине, совершенную Власовым в период Великой Отечественной войны, повлекшую гибель сотен бойцов и командиров Советской Армии. Большой ущерб безопасности государства нанесли изменники-агенты иностранных разведок: Пеньковский, Филатов, Толкачев, Сулов и др. [4, с. 61]. При этом сам законодатель в примечании 1 к ст. 275 УК РФ при пояснении данной формы государственной измены делает акцент не просто на переходе на сторону противника, а на участии в составе непосредственно противостоящих Российской Федерации сил (войск) иностранного государства, международной либо иностранной организации, что опять же подтверждает сделанный нами вывод. Наличие данного нововведения усложнит практику применения этой нормы, поскольку возникает необходимость его разграничения со смежными составами преступлений: самовольное

¹ Свое критическое отношение к этим нововведениям мы описывали в более ранних научных публикациях, где был сделан вывод о том, что подобное расширение диспозиции статьи может привести к злоупотреблениям со стороны правоохранительных органов [5, с. 95–96].

оставление части или места службы, неявка в срок без уважительных причин на службу (ст. 337 УК РФ), дезертирство (ст. 338 УК РФ). Вызывает возражение и использование законодателем формально не определенного термина «противник», не отвечающего конституционным требованиям ясности, определенности и недвусмысленности правовых норм. Следуя толкованию слова «противник», оно означает не только неприятельские вооруженные силы или неприятеля, но и просто человека, враждебно относящегося к кому-, чему-нибудь, противодействующему кому-, чему-нибудь; участника спортивного состязания с кем-нибудь, того, кто стремится победить другого в споре, стычке, драке [6]. Следовательно, терминология, введенная в ст. 275 УК РФ, требует, по крайней мере, уточнения.

Могут возникнуть сложности также в части установления возможных субъектов государственной измены в форме перехода на сторону противника. Следуя буквальному толкованию закона, ими могут быть только военнослужащие, в том числе граждане РФ, призванные на военную службу по мобилизации, проходящие военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, либо гражданин, пребывающий в запасе, во время прохождения им военных сборов, что необоснованно сужает сферу действия данной статьи по кругу субъектов, а также приводит к необходимости разграничения данного деяния с преступлением, предусмотренным ст. 352¹ УК РФ. Все иные граждане Российской Федерации или лица без гражданства, постоянно проживающие на территории нашей страны, не относящиеся к данной категории, в случае принятия ими участия в вооруженном конфликте, военных действиях или иных действиях с применением вооружения и военной техники на территории иностранного государства в целях, противоречащих интересам Российской Федерации, подлежат ответственности по ч. 3 ст. 208 УК РФ.

В рамках совершенствования инструментов противодействия иностранным разведкам УК РФ был дополнен ст. 275¹, предусматривающей ответственность за осуществление конфиденциального сотрудничества со специальными службами иностранных государств. Смысл государственной измены заключается в том, что гражданин РФ в интересах иностранного государства, международной организации, иностранной организации или их представителей совершает шпионаж, выдает сведения, составляющие государственную тайну, доверенные или ставшие ему известными, например, по службе, а также оказывает любую помощь, направленную против безопасности нашей страны. Пресечение факта лишь одного налаживания взаимоотношения со специальными службами иностранного государ-

ства необходимо расценивать как приготовление к государственной измене, о чем как раз и идет речь в новой ст. 275¹ УК РФ. Таким образом, и до криминализации деяний, входящих в ст. 275¹ УК РФ, такие действия признавались общественно опасными и уголовно наказуемыми. Необходимость такого законодательного шага, вероятнее всего, объясняется тем, что таким образом он пытался усилить ответственность за данный факт проявления государственной измены. Однако до появления данной нормы действия таких лиц, как уже было указано, подлежали квалификации по ч. 1 ст. 30 ст. 275 УК РФ и наказывались, согласно ч. 1 ст. 66 УК РФ, соответственно лишением свободы на срок до 10 лет. С введением же ст. 275¹ наказание в виде лишения свободы было снижено на срок от трех до восьми лет со штрафом в указанном размере и с ограничением свободы на срок до двух лет либо без такового. То есть рассматриваемая норма не только не отвечает целям борьбы с государственной изменой, а также создает условия для необоснованного смягчения ответственности лицам, совершившим данное преступление. Спорна также квалификация в случае, если гражданин РФ не просто установил сотрудничество на конфиденциальной основе с иностранным государством (международной либо иностранной организацией), но и успел совершить действия по исполнению полученного от него задания, например, выдал определенные сведения, составляющие государственную тайну. Следуя буквальному толкованию закона, в этой ситуации требуется инкриминирование не только деяния, описанного в диспозиции ст. 275¹ УК РФ, но и ст. 275 УК РФ, что образует идеальную совокупность преступлений, а следовательно, нарушение принципа справедливости, в части установления двойной ответственности за одно и то же преступление, так как по сути ст. 275¹ отражает подготовительные действия к государственной измене.

С учетом сказанного можно констатировать, что для обеспечения обороноспособности, территориальной целостности и неприкосновенности суверенитета России криминализация рассматриваемых общественно опасных деяний является оправданным шагом. Однако подобного рода нововведения должны быть крайне продуманными, проработанными, соответствующими уголовным принципам, не усложняющими правоприменение, а повышающими их эффективность как в теоретическом, так и в практическом направлениях.

Список литературы:

1. О стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // СПС «Гарант».

2. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 14 июля 2022 г. №260-ФЗ // СПС «Гарант».

3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) // СПС «Гарант».

4. Пономаренко, Е.В. Преступления против основ конституционного строя и безопасности государства / Е.В. Пономаренко. – М. : Юрлитинформ, 2016. – 192 с.

5. Пономаренко, Е.В. Новая редакция статей 275 и 276 уголовного кодекса Российской Федерации / Е.В. Пономаренко // Актуальные проблемы взаимосвязи уголовного права и процесса: сборник материалов Всероссийской заочной научно-практической конференции с международным участием (Уфа, 17 апреля 2015 г.) / отв. ред. А.А. Тарасов. – Уфа: Башкирский государственный университет, 2015. – С. 94–97.

6. Толковый словарь Ожегова. – URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov> (дата обращения: 16.01.2023).

Е.В. Колесников,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
конституционного права
имени профессора И.Е. Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии

E.V. Kolesnikov,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Constitutional Law
named after Professor I.E. Farber
of the Saratov State Law Academy,
k_kmp@ssla.ru

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

O.A. Uglanova,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Associate Professor
of the Department of Constitutional Law
named after Professor I.E. Farber,
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-127-138

РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: НЕКОТОРЫЕ СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

Аннотация: в статье рассматривается федерализм как теория и практика развития отношений федеративной (сложносоставной) государственности. Решающий вклад в развитие федеративных отношений внесла Конституция РФ 1993 г. Показано многообразие типов (видов) субъектов Российской Федерации и необходимость совершенствования ее структуры, сказано об изменениях в субъектном составе. В 2014 г. в состав России вошли Республика Крым и город федерального значения Севастополь, в 2022 г. – Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области.

Ключевые слова: федерация, федерализм, Конституция РФ, субъекты РФ, объединение субъектов России, вхождение в состав РФ, законодательство.

RUSSIAN FEDERALISM: SOME CURRENT TRENDS

Abstract: the article considers federalism as a theory and practice of the development of relations of federal (composite) statehood. The Constitution of the Russian Federation of 1993 made a decisive contribution to the development of federal relations. The variety of types (types) of subjects of the Russian Federation and the need to improve its structure are shown, changes in the subject composition are mentioned. In 2014, the Republic of Crimea and the federal city of Sevastopol became part of Russia, in 2022 – the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic, the Zaporozhye and Kherson regions.

Keywords: *federation, federalism, Constitution of the Russian Federation, subjects of the Russian Federation, unification of the subject composition, joining the Russian Federation, legislation.*

Большинство крупных и густонаселенных государств (США, Бразилия, Индия, Российская Федерация, Германия) выбрали федеративное государственное устройство. Его основа – федерализм (от лат. *foedus* – союз, объединение) [1, с. 655; 2, с. 383], под которым обычно понимают реальную практику организации и развития внутригосударственных отношений в условиях сложной (сложноструктурированной) государственности. Подобное государство призвано обеспечить государственно-территориальное единство при разумной организации центральной и региональной власти. При федеративном устройстве определяющая роль в решении многих государственных вопросов принадлежит центру в лице федеральных органов государственной власти, но и члены (субъекты) этого объединения обладают определенной самостоятельностью и значительными полномочиями, в том числе во взаимоотношениях с общифедеральными институтами.

Ценности федерализма несомненны. Он используется в конституционной и политической практике с XVIII в. и утвердился примерно в 30 современных государствах. Однако преувеличением представляется утверждение А.Д. Гулякова о том, что именно федерализм «является наиболее полезным инструментом государственного строительства» [3, с. 3].

В мире насчитывается большое количество государств, не реализующих федеративную модель и успешно развивающихся. Это, например, Китай, Япония, Франция, Италия, Испания.

Федеративное государство при функционировании опирается на национальную конституцию, общифедеральные законы различного уровня, многочисленные подзаконные акты. Субъекты осуществляют собственное законотворчество. Так, Германия (ФРГ) имеет давние вековые традиции федеративного развития. В Основном Законе ФРГ 1949 г. федерализм закреплен как базовый принцип государственного строительства (абз. 1 ст. 20) при четком разграничении полномочий между центром и землями. В Конституции Бельгийского королевства 1831 г. (в современной редакции) вопросы внутреннего устройства решены конкретно и однозначно в первых базовых положениях части 1, озаглавленной «О Бельгийской федерации, ее составных частях и территориях» [4, с. 109, 187–193]. Государственное устройство России определено в ее Конституции 1993 г. (ст. 1, 5, глава 3) [5].

Модели федеративного устройства всегда учитывают разнообразные социальные, экономические, финансовые, территориально-природные факторы, особенности исторического и этнокультурного развития. Искусственно построенная федерация неизбежно распадется.

В любом случае официальное наименование и конституционно-правовая характеристика государства в качестве федеративного накладывает на него конкретные обязательства, касающиеся организации внутригосударственной жизни, государственной территории, являющейся совокупностью территорий субъектов Федерации, необходимости ее обустройства, рационального распределения полномочий между центральными и региональными уровнями власти. Гарантируется представительство субъектов в федеральных органах государственной власти.

В советский период Россия была специфической, во многом формальной федерацией с официальным обозначением как Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика (РСФСР). Ее субъектами были автономные советские республики, в государственном строительстве доминирующим был принцип централизма.

Современный российский федерализм утвердился лишь в начале 90-х гг. XX в. В его основу положены территориальный и национальный принципы, что обусловлено полиэтничностью государства и общества, особенностями социально-экономического развития. Учитывая комплекс факторов, этнические (национальные) и территориальные начала в организации российского государства существуют и самостоятельно, и в тесной взаимосвязи друг с другом [6, с. 21].

Согласно Конституции РФ 1978 г., на последнем этапе советского развития национально-государственное и административно-территориальное устройство России было сложным, если не сказать архаичным. Оно включало в себя республики (ранее автономные советские социалистические республики), автономные образования – автономные области и округа, края, области, два города республиканского подчинения. Всего субъектов Федерации к 1990 г. было 88 [7], при этом в привилегированном положении находились именно республики, которых насчитывалось 16. Согласно законодательству, территории всех субъектов Федерации образуют единую территорию российского государства. Она целостна и неотчуждаема.

Демократические перемены в Советском Союзе и РСФСР, вызванные политикой перестройки, потребовали изменений в структуре Федерации, во многом консервативной и не отвечавшей современным требованиям. Соответствующие изменения были внесены в консти-

туционный акт России 1978 г., прежде всего в преамбулу, раздел III, посвященный национально-государственному и административно-территориальному устройству [8, с. 3, 19–35]. В тот период общесоюзное федеративное государство – Союз ССР – прекратил свое существование (декабрь 1991 г.).

Важным шагом в реальной федерализации общественных отношений стала Декларация о государственном суверенитете России – акт конституционного значения, принятый 12 июня 1990 г. на Первом Съезде народных депутатов РСФСР. В ней заявлено о «решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР». Однако в этом конституционно-политическом документе не совсем корректно было установлено верховенство Конституции РСФСР и законов на всей российской территории [9], поскольку существовал Советский Союз с собственной конституционной и правовой системой. Тем более что согласно Конституции РСФСР 1978 г., общесоюзные законы были обязательны на всей государственной российской территории (ст. 76). В Декларации сказано о существенном расширении прав автономных республик, автономных областей, что в условиях социально-экономического кризиса сделать было чрезвычайно трудно, не нарушив существующий баланс интересов центра и регионов [5].

В 90-е гг. XX в. начался сложный и противоречивый процесс реформирования Российской Федерации, связанный с федерализацией, совершенствованием региональных отношений. Края и области стали требовать большей самостоятельности. Бывшие автономные области, входившие ранее в состав края или области, получили статус республики (Адыгея, Алтай, Карачаево-Черкессия, Хакасия). Исключение составила малонаселенная и отдаленная дальневосточная Еврейская автономная область, сохранившая свой традиционный статус и образованная еще в 1934 г. Автономные округа также предпринимали попытки выхода из административного подчинения края или области.

В результате событий 1992–1995 гг. произошел драматический процесс размежевания некогда единой Чечено-Ингушской Республики на самостоятельные субъекты – Чеченскую Республику и Республику Ингушетия, занявший почти целое десятилетие. Тогдашний российский парламент – Верховный Совет – принял Закон Российской Федерации «Об образовании Ингушской Республики в составе Российской Федерации», утвержденный постановлением Съезда народных депутатов России 10 декабря 1992 г. № 4070-1 [10, с. 219, 627–652].

В условиях распада Союза ССР, ослабления центральной российской власти начался период, условно обозначаемый как «парад суверенитетов» [11, с. 94; 7], характерный для бывших автономных республик и других автономий в тот период. Неоднозначные, часто противозаконные процессы децентрализации и ослабления связей с центром происходили не только в Северо-Кавказском регионе, но и в Башкортостане, Татарстане, в Республике Саха (Якутия). Решить накопившиеся сложные политические и социально-экономические вопросы нового государственного устройства был призван заключенный в Москве 31 марта 1992 г. Федеративный договор. Он включал три взаимосвязанных соглашения (договора) о разграничении предмета ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и, во-первых, республиками, во-вторых, краями, областями, городами Москва и Санкт-Петербург, в-третьих, автономной областью и автономными округами. По решению Съезда народных депутатов России Договор стал составной частью Конституции РФ [8, с. 79–109]. Федеративный договор внес вклад в стабилизацию межнациональных и федеративных отношений, в укрепление доверия и взаимопонимания между нациями и народами России. Примечательно, что о Федеративном договоре сказано в действующей Конституции 1993 г. при определении ее верховенства (Раздел второй «Заключительные и переходные положения»). В случае несоответствия конституционным положениям Федеративного договора действуют нормы Конституции РФ. Статус этого договорного акта остается неопределенным, многие его положения на более высоком уровне зафиксированы в действующих учредительных и законодательных нормах, принятых после 1992 г.

В Российской Федерации насчитывается шесть типов субъектов – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа. Конституция РФ 1993 г. укрепила государственное единство и модернизировала федеративные и межрегиональные отношения. В ней установлены важнейшие положения о равноправии так называемых национальных и территориальных субъектов, о правах и обязанностях создавать собственные органы публичной власти, о возможностях всех членов Федерации осуществлять законодательное регулирование. До 1993 г. правом издавать законы обладали только республики (ранее автономные советские социалистические республики – АССР). Края и области такими правомочиями (правом на законотворчество) не обладали. Система органов государственной власти субъектов устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами российского

конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ).

Актуальная проблема для России, а также любого федеративного государства – обеспечение верховенства (приоритета) общенациональной Конституции и парламентских законов. Согласно учредительным положениям, Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей государственной российской территории (ч. 2 ст. 4). В Конституции Веймарской Германии (Конституции Германской империи) 1919 г. (ст. 13) фиксировалось важное положение о том, что «имперское право имеет перевес над областным правом» [13, с. 85]. С точки зрения современного понятийного аппарата и терминологии речь идет о верховенстве общегерманского права над правом земель. В 90-е гг. XX в. многие российские субъекты действовали вне правового поля и издавали собственные акты, не соответствующие федеральным. Разноуровневый и многочисленный состав субъектов российского государства требует анализа их статуса и, в частности, допустимости изменений в конституционно-правовом положении. После завершения правовых процедур, связанных с объединением, вносятся императивные изменения в ст. 65 учредительного акта о составе Российской Федерации. Эта норма закрепляет окончательный, итоговый правовой статус субъекта.

Реформирование сверхсложной Федерации в более компактную рассматривается в качестве важнейшей долговременной задачи по укреплению и совершенствованию российской государственности.

Функционирование государства, насчитывающего в своем составе десятки членов, безусловно, создает определенные сложности и проблемы. Однако свои сложности имеются и при управлении из центра отдельными мощными социально-экономическими и густонаселенными регионами, способными заблокировать решения центра. Определение оптимального состава федеративного государства, рациональное распределение компетенции и предметов ведения между центром и субъектами – актуальная задача не только для России, но и для ряда других государств.

Очевидно, что магистральная тенденция объединительного процесса в России – это объединение социально-экономического развитого и густонаселенного субъекта с менее развитым и малонаселенным. Как правило, речь идет об объединении двух близлежащих регионов. При этом должна быть обеспечена государственная целостность и неприкосновенность российской территории, единство публичной власти. У российских субъектов нет права на сепессию

(от лат. *secessio* – отделение, уход) [14, с. 606], что соответствует мировой практике функционирования федеративной государственности (США, Канада, Швейцария, ФРГ). Действуют императивные правила-предписания о том, что статус российского субъекта не может быть изменен произвольно – волюнтаристски на основе неправовых действий (акций) региональных элит под популистскими лозунгами, а только по взаимному согласию Федерации и конкретных субъектов в соответствии с федеральным конституционным законом (ч. 5 ст. 66 Конституции РФ). По результатам конституционной реформы 2020 г. в основную норму (ч. 1 ст. 68) внесено положение о языке государственнообразующего народа, входящего в многонациональный союз равноправных народов России, что имеет существенное значение для конституционной и культурной идентичности многонациональной России.

Конституция РФ и законодательство укрепили государственное единство, модернизировали федеративные отношения. Однако централизм в государственном строительстве не может быть безмерным, всеобъемлющим. Необходимо развивать самостоятельность регионов, взвешенно передавать отдельные полномочия от центра регионам [15, с. 4; 16, с. 186–216].

С 2004 г. начали приниматься законодательные акты об образовании новых субъектов Федерации. Так, был издан Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» [17]. Затем подобные законы были подготовлены для укрупнения ряда сибирских и дальневосточных краев и областей с входящими в них автономными округами. Законодательная основа подобного процесса – Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» [18]. В апреле–июне 2020 г. была предпринята без соответствующей подготовки попытка объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа, которая провалилась [19].

Модернизация структуры Российской Федерации обусловлена политическими и финансово-экономическими факторами. Расходы государственного бюджета, прежде всего федерального, на содержание органов публичной власти велики. Численность государственных, региональных и муниципальных служащих не всегда скоординирована с количеством и качеством осуществляемых управленческих задач

и функций. Однако и механического сокращения государственного аппарата не должно происходить, поскольку это самым неблагоприятным образом отразится на социальном благополучии граждан, устройстве регионов и территорий.

Учитывая совокупность существующих факторов, надо заметить следующее. Россия – самое сложносоставное государство в мире, считающее большое число субъектов. Это можно объяснить огромной территорией, значительной (но не оптимальной) численностью населения, необходимостью освоения отдаленных или труднодоступных северных, сибирских и дальневосточных регионов, ее многонациональностью и многоконфессиональностью. Определенное значение имеют социально-исторический фактор и преемственность форм государственного строительства.

В современной России существуют разнообразие субъектов, построенные на национальной или территориальной основе. Согласно конституционной реформе 2020 г., в соответствии с федеральным законом, принимаемым Федеральным Собранием, могут образовываться федеральные территории, их статус остается достаточно неопределенным. Однако очевидно, что они не являются субъектами Федерации и призваны решать свои специфические задачи.

Состав российского государства установлен в Конституции РФ (ст. 65), всего 89 членов. Из них: республик – 24 (включая Донецкую Народную Республику и Луганскую Народную Республику), краев – 9, областей – 48 (включая Запорожскую и Херсонскую), городов федерального значения – 3, автономных округов – 4, автономная область – 1. Самые многочисленные – области, населенные преимущественно русским населением. Их число в два раза превышает количество республик, созданных в основном на национально-этнической основе (исключение составляют Республика Крым, Донецкая и Луганская республики). Существуют как «дань» советскому наследию два вида автономных субъектов – автономная область и автономный округ. Слово «автономия» образовано от греч. *αὐτονομία* (*αὐτός* – сам и *νόμος* – закон) [14, с. 16] и означает «собственная закономерность», «некое правило». На наш взгляд, допустим другой, юридизированный подход к этому сложному понятию – управление на основе закона. Между тем законодательная основа данных автономных субъектов функционально весьма неопределенна и ограничена. Отсутствуют отдельные федеральные законы об их статусе, предусмотренные Конституцией РФ (ч. 3, ст. 66), что создает некоторые проблемы при определении их правового положения, взаимоотношениях с центральными (федеральными) органами государственной власти, другими субъектами.

С 2014 г. происходит расширение границ Российской Федерации за счет принятия «внешних» субъектов. После Общекрымского референдума 16 марта 2014 г. и выполнения всех необходимых правовых процедур 18 марта 2014 г. в Москве был заключен Договор о включении в состав России Республики Крым и города федерального значения Севастополя, ратифицированный Федеральным законом от 21 марта 2014 г. № 36-ФЗ. С даты подписания вышеупомянутого Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию. В состав РФ вошли Республика Крым и город федерального значения Севастополь [20, 21].

Учитывая сложность геополитической обстановки, военно-стратегическую и социально-экономическую значимость полуострова, имевшего вековые связи с Россией и бывшего ее неотъемлемой частью, оперативно был издан Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (с посл. изм.), предусматривающий образование в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя [22].

В сентябре-октябре 2022 г. в результате сложившейся совокупности геополитических и внутривосточных факторов в состав Российской Федерации вошли исторические русские территории – Донбасс, приднепровские Запорожская и Херсонская области. После прохождения всех необходимых правовых процедур (в том числе подписания Президентом РФ с руководством новых регионов договоров об их вхождении в состав российского государства) были приняты крупные законодательные акты: Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» [23]; Федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» [24]. Тогда же были подготовлены аналогичные законы о вхождении в состав России Запорожской и Херсонской областей [25, 26]. Новые регионы постепенно интегрируются в российское конституционное и правовое пространство. Цель укрепления российских регионов – более эффективное государственное управление, создание благоприятных условий для жизнедеятельности граждан, коллективов. На принятие «внешних» субъектов огромное влияние оказывает волеизъявление населения, проживавшего ранее на украинской территории, восста-

новление исторической справедливости. Это соответствует ожиданиям многонационального народа России. В настоящее время отсутствуют необходимые и достаточные основания для объединения и укрупнения российских субъектов.

Вероятным является консервация структуры российской государственности в сложившемся виде как минимум в среднесрочной перспективе.

Список литературы:

1. Большой юридический словарь / [В.А. Белов и др.] ; под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – 2-е. изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 703 с.

2. Политология: Энциклопедический словарь / общ. ред и сост. Ю.И. Аверьянов. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – 431 с.

3. Гуляков, А.Д. Становление и развитие федерализма: сравнительное историко-правовое исследование основных федеративных моделей (конец XVIII – начало XXI века) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Д. Гуляков. – Саратов, 2022. – 58 с.

4. Конституции государств Европы / под общ. ред. Л.А. Окунькова. – М. : Норма: ИНФРА-М., 1997. – 816 с.

5. Конституция Российской Федерации, принята 12 декабря 1993 г. на общероссийском голосовании, с изм., внес. Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ, Федеральными конституционными законами от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ, № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, № 8-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 11, ст. 1416; – № 27, ст. 4196; – 2022. – № 11, ст. 6930, 6931, 6932, 6933.

6. Авакьян, С.А. Национальная и территориальная составляющие в федеративной организации государства / С.А. Авакьян // Государство и право. – 2022. – № 6. – С. 13–22.

7. Конституция (Основной закон) РСФСР 1978 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1978. – № 15, ст. 407.

8. Конституция (Основной закон) Российской Федерации – России. – М. : Известия, 1992. – 112 с.

9. О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: принята Первым Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. № 22-1 // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 2, ст. 22.

10. Филиппов, Н.К. Российский федерализм и конституционная власть республик : учебное пособие / Н.К. Филиппов, В.Н. Николаев / под ред. В.Н. Николаева. – Чебоксары : ЧКИ МУПК, 1998. – 701 с.

11. Афанасьев, М. Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго президента. Промежуточные итоги / М. Афанасьев // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2002. – № 1. – С. 92–99.

-
12. Конституционное право России в вопросах и ответах : учебно-методическое пособие / под ред. А.В. Малько. – 3-е изд., перераб и доп. – М. : Юрист, 2005. – 272 с.
 13. Конституции буржуазных стран / под ред. Ю.В. Ключникова. – М.-Л. : Гос. соц.-эконом. изд-во, 1935. Т. 1. – 336 с.
 14. Большой словарь иностранных слов / сост. А.Ю. Москвин. – М. : Центрполиграф, 2005. – 816 с.
 15. Кокотов, А.Н. Проблемы регионального управления и законодательства: материалы круглого стола / А.Н. Кокотов, М.С. Саликов // Российский юридический журнал. – 1994. – № 2. – С. 3–12.
 16. Черепанов, В.А. Теория российского федерализма : учебное пособие / В.А. Черепанов. – М. : МЗ-ПРЕСС, 2005. – 320 с.
 17. Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа : федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 13, ст. 2110; – 2006. – № 16, ст. 1644.
 18. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации : федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52, ч. 1, ст. 4916; – 2005. – № 45, ст. 4581.
 19. Как провалилась идея включить НАО в Архангельскую область? // Реальное время. – URL: <http://realnoevremya.ru/> (дата обращения: 14.02.2023).
 20. Российская газета. – 2014. – 19, 22 марта.
 21. Кабышев, В.Т. Россия – Крым – Севастополь: конституционно-правовое исследование / В.Т. Кабышев, Т.В. Заметина. – М. : Городец, 2016. – 266 с.
 22. О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя : федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (с посл. изм.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 12, ст. 1201; – 2017. – № 17, ст. 1570; – 2022. – № 29, ст. 5201.
 23. О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики : федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 5-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6930.
 24. О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики : федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 6-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6931.
 25. О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской

области : федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 7-ФКЗ
// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6932.

26. О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области : федеральный конституционный закон от 4 октября 2022 г. № 8-ФКЗ
// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2022. – № 41, ст. 6933.

В.В. Еремян,
доктор юридических наук,
профессор, заведующий
кафедрой конституционного
права и конституционного
судопроизводства Юридического
института Российского
университета дружбы народов

Э.В. Еремян,
кандидат юридических наук,
некоммерческая организация
«Фонд современной истории»

V.V. Eremyan,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Department of Constitutional
Law and Constitutional Procedure
of the Law Institute of the Peoples'
Friendship University of Russia

E.V. Eremyan,
Candidate of Law,
Non-profit organization
«Contemporary History Fund»

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-139-163

ЕСТЬ ЛИ У НАС ОСНОВАНИЯ ГОВОРИТЬ О ДЕГРАДАЦИИ И РЕГРЕССЕ ЛИБЕРАЛЬНОЙ МОДЕЛИ ДЕМОКРАТИИ? (ЧАСТЬ I)

Аннотация: в статье с критической точки зрения исследуются тенденции, в последние годы так или иначе характерные для процесса государственного строительства целого ряда стран коллективного Запада (прежде всего англосаксов и их сателлитов), свидетельствующие о том, что системно-институциональный кризис либеральной модели политического режима вступил в свою завершающую стадию, результаты и последствия которой не только проблематично прогнозировать, учитывая беспрецедентные масштабы деградации и регресса базовых социальных и публичных институтов, в том числе мировоззрения, морально-нравственных и этических норм, стереотипов и правил поведения, но и беспристрастно, не впадая в ненужные крайности, максимально объективно оценить, по возможности, не акцентируя внимание на имеющих место многочисленных «эксцессах исполнения», с которыми ассоциируется переход общественных отношений в новое качество. Не вызывает сомнений тот факт, что демократия в ее либеральной интерпретации уже не отвечает требованиям дня, тем самым активно провоцируя национальные и наднациональные правящие элиты сохранить в своих руках всю полноту публичной власти с использованием как архаичных, проверенных временем механизмов и инструментов воздействия, начиная с колониализма и заканчивая нацизмом, так и современных, среди которых важное место отводится гипертрофированной абсолютизации прав и свобод, в первую очередь толерантности, мультикультурализму и политкорректности. Одним из наиболее ярких проявлений углубления кризиса западной модели политического режима следует рассматривать не только парламентаризм и представительные формы демократии в целом, основанные преимущественно на пропорциональной системе формирования законодательных органов власти, но и партийное строительство, уже не отражающее в полном объеме интересов широких слоев населения.

Ключевые слова: либеральная модель демократии, традиционные ценности, избирательные права, равноправие, всеобщность, негативный отбор, радикализм, демагогия, популизм, вестернизация.

DO WE HAVE REASON TO ASSERT ABOUT THE DEGRADATION AND REGRESSION OF THE LIBERAL MODEL OF DEMOCRACY? (PART I)

Abstract: *the article critically examines the trends, more or less typical of the state-building process in a number of countries of the “collective West” (primarily the Anglo-Saxons and their “satellites”) over the past few years, indicating that the systemic and institutional crisis of the liberal model of political regime has entered its final stage. Its results and consequences are not only problematic to predict, considering the unprecedented scale of degradation and regression of basic social and public institutions, including worldview, moral and ethical norms, stereotypes and rules of conduct, but also impartial, without falling into unnecessary extremes, to assess as objectively as possible, not focusing attention on the numerous “excesses of execution”, which are associated with the transition of social relations to a new quality. There is no doubt that democracy, in its liberal interpretation, no longer meets the requirements of the day, thereby actively provoking national and supranational ruling elites to use both archaic, time-tested mechanisms and instruments of influence, starting with colonialism and ending with Nazism, and modern ones, among which an important place is given to hypertrophied absolutization of rights and freedoms, primarily tolerance, multiculturalism and political correctness, to maintain in their hands the entirety of public power. One of the most striking manifestations of the deepening crisis of the “Western” model of the political regime should be considered not only parliamentarism and representative forms of democracy in general, mostly based on the proportional system of formation of legislative bodies, but also party-building, which no longer fully reflects the interests of broad segments of the population.*

Keywords: *liberal model of democracy, traditional values, voting rights, equality, universality, negative selection, radicalism, demagogy, populism, westernization.*

Если абстрагироваться от совокупности тенденций и процессов, которые с различной степенью интенсивности наблюдаются во многих государствах так называемого коллективного Запада, волей-неволей возникает совсем не риторический вопрос, ответ на который не так однозначен, как может показаться на неискушенный взгляд (как предвзятый, так и непредвзятый) : в чем причины того, что либеральная модель политического режима переживает системно-институциональный кризис, масштабы которого свидетельствуют о том, что у нас есть основания говорить о регрессе и деградации общественных отношений, ассоциируемых с демократией в ее современном понимании? Не исключено, по крайней мере гипотетически, что ответ, который может быть сформулирован в этом случае, будет звучать таким образом: за что боролись, на то и напоролись, мотивируя категоричность тем, что, говоря о демократии как одной из форм народовластия в ее либеральной интерпретации, нельзя ставить знак равенства, проводить какие-либо параллели между декларациями учредительных актов и их практической реализацией, особенно в си-

туациях, когда речь идет о странах третьего мира, освободившихся от колониальной зависимости и вставших на путь самостоятельного развития.

Следует признать, что одним из наиболее действенных инструментов, целенаправленно и последовательно использовавшихся для создания в глазах «туземного» населения (которым, судя по всему, рассматривались все, кто не являлся англосаксами, какой бы из регионов колонизации или хозяйственного освоения мы ни взяли в качестве иллюстрации) образа «оплота демократии» и «примера для подражания», стал процесс вестернизации, в рамках которого, не выбирая средств и методов, насаждались правила и стереотипы поведения, способствовавшие трансформации (при их наличии, так как при их отсутствии все обстояло намного проще) национальных политических и правовых систем в некое подобие того, что сложилось со временем на территории Туманного Альбиона и его «преемника» в лице «Града на холме» (во многом аналогичная по своим последствиям ситуация наблюдалась и там, где в качестве шаблона воспринималась романо-германская практика, популяризатором которой чаще всего выступала Франция). До определенного момента приоритет, как правило, был на стороне парламентаризма и представительной демократии с системой разделения властей и механизмами сдержек и противовесов, предполагавших в числе прочего совмещение депутатского и министерского мандатов (и премьер-министром, и основными членами кабинета, возглавлявшими так называемые суперминистерства, в частности обороны, финансов, юстиции, иностранных дел, безопасности, транспорта, принимавшими и исполнявшими нормативные акты, легитимированные парламентом, что *de facto* наглядно свидетельствует о фиктивном и декларативном характере разделения властей). После образования на основе бывших англо-британских североамериканских «заморских территорий» (Соединенных Штатов) «в моду» вошла президентская форма правления, при актуализации которой отцы-основатели и правящие элиты сложносоставного государственного образования в итоге приняли решение о нецелесообразности концентрации в функциях главы государства полномочий и прерогатив представительной и исполнительной ветвей публичной власти, так как их дифференциация провозглашалась одной из системообразующих и фундаментальных основ взаимодействия президента и Конгресса. При этом и в первом, и во втором случае ограничения избирательных прав вплоть до поражения в них по тем или иным причинам не являлись дискриминацией и воспринимались не только в порядке вещей, но и в качестве традиционного гендерного разделения социальных

ролей, где слабому полу отводилось лишь то, что непосредственно связано с рождением и воспитанием детей, благотворительностью и аналогичными общественными обязанностями. Как только обе разновидности формы правления прошли, условно говоря, период становления и «апробации на местности» (в том числе в виде октроированных учредительных актов и легитимированных метрополией на их основании так называемых несуверенных государств), процесс вестернизации приобрел те специфические черты и свойства, при помощи которых началось активное формирование коллективного Запада, растянувшееся на десятилетия, и тех «ценностей», соответствие или несоответствие которым воспринимается не чем иным, как тестом на демократию – все, что не отвечает западным (англосаксонским) либеральным критериям, а priori может ею не считаться.

Подчеркнем, что авторы данного исследования не ставили перед собой задачи осуществить «бессмысленный» экскурс в прошлое, чтобы в очередной раз обратить внимание на те проблемы, с которыми в большей либо меньшей степени были связаны особенности и специфика процесса государственного строительства в рамках так называемого «Града на холме», в основе которого лежали принципы, до сих пор не утратившие актуальности, провозглашенные в документе, известном как Декларация независимости (ставшей, несмотря на беспрецедентное, не имевшей на тот период развития государства и права сопоставимых по своим последствиям и воздействию исторических аналогов, политико-юридическим оформлением осуществленного в итоге, как представляется, под достаточно тривиальными, во многом надуманными и не заслуживающими соответствующей конструктивной реакции со стороны монархии предложениями акта сепаратизма, в результате которого тринадцатью североамериканскими «заморскими территориями», являвшимися в течение примерно ста пятидесяти лет неотъемлемой частью британской колониальной империи, было принято решение о выходе из ее состава). Цель состояла в том, чтобы постараться найти ответы на ряд вопросов, обусловленных фиктивным характером базовых институтов западной модели политического режима, традиционно позиционирующего себя не только в качестве демократического, но и единственного «примера для подражания». К большому сожалению, для многочисленных апологетов и популяризаторов американской разновидности политического режима, сложившегося в масштабах англосаксонской практики, в институциональном и функциональном смысле взаимодействия правящих элит и широких слоев населения, демократия в реальности совершенно не то, что есть на самом деле. Как ни странно, парадокс состоит в том,

что отмеченное обстоятельство позволяет гипотетически предположить, что за дефиницией «демократия» (посредством которой вслед за античными авторами и их интерпретаторами в противовес феодальному абсолютизму и концентрации власти в буржуазно-либеральной доктрине государства и права в качестве наиболее приемлемой, прежде всего для правящей элиты, прикрывавшейся интересами общества, его членов, было принято идентифицировать, наряду с тоталитаризмом и авторитаризмом, одну из форм политического режима), олицетворением которой рассматривались в первую очередь прямые и косвенные выборы, представительство и партийное строительство как фундамент и материализация парламентаризма, скрывалось стремление «базиса» в лице экономически господствующего класса *de facto* подчинить себе «надстройку» и ее системообразующие публичные институты в виде законодательных, исполнительных или судебных органов. Аргументом в пользу обобщений подобного рода выступает, причем не в самую последнюю очередь, персональный состав «избранников народа», невзирая на партийную принадлежность, их социальное и имущественное положение¹.

Фиктивность базовых институтов западной модели демократии, кто бы что ни говорил (особенно идеологические оппоненты, либерализм для которых, несмотря ни на какие экономические, социальные, политические и правовые издержки, давно считается божеством), приводя в качестве доказательств для еще большей убедительности соответствующие аргументы, проявляется, как и два века назад, в несовпадении декларируемых и реализуемых на практике избирательных прав, в том числе в контексте таких фундаментальных критериев, как

¹ Весьма показательным в этом отношении историческим прецедентом (так как с тех пор принципиальным образом мало что изменилось в лучшую сторону) является состав делегатов Конституционного конвента, собравшегося в мае 1787 г. в городе Филадельфия для выработки проекта действующей до сих пор федеральной Конституции. По справедливому замечанию известного советского специалиста в области конституционного права зарубежных стран профессора А.А. Мишина, на выводы которого мы старались опираться в своих обобщениях, сформулированных в рамках настоящего сравнительно-правового и историко-правового исследования: «... в то время избирательное право отдельных штатов наделяло политической правоспособностью только взрослых белых мужчин-собственников, имеющих постоянную оседлость. Таким образом, – констатирует ученый, – другие свободные граждане (несобственники, женщины, мигранты, лица, находящиеся в услужении) и рабы не включались в состав избирательного корпуса, хотя они составляли громадное большинство взрослого населения. Знаменитый американский историк Чарльз Бирд в классической работе «Экономическая интерпретация Конституции Соединенных Штатов» не без иронии (и в этом его нельзя не поддержать, так как в своих оценках и выводах ученый был абсолютно прав. – Авт.) замечает: «Эти группы не были представлены в Конвенте... согласно теории о том, что представительство не имеет никакого отношения к выборам» [1, с. 24]. «Пятьдесят пять делегатов Филадельфийского конвента представляли собой весьма примечательное собрание... Социальный состав делегатов Конвента поразительно однороден: только собственники, только богатые люди. Это плантаторы, рабовладельцы, землевладельцы, банкиры, предприниматели, держатели государственных ценных бумаг и ценных бумаг штатов, судовладельцы и т.д.» [2, с. 12–13].

равноправие. Справедливости ради нельзя не признать, что с активным избирательным правом, олицетворяющим собой не что иное, как одну из форм непосредственной демократии, дела обстоят более или менее нормально (хотя и в этой сфере общественных отношений найдется к чему «придаться»), начиная с голосования по почте, большим процентом так называемых мертвых душ, массовыми вбросами бюллетеней и заканчивая ограничением или полным запретом присутствия иностранных наблюдателей в местах осуществления процедуры голосования), прежде всего в тех случаях, когда подготовка и проведение избирательной кампании были реализованы на должном уровне, чего не скажешь о пассивном избирательном праве в целом в подавляющем большинстве государств, *de facto* ассоциирующимся с представительной формой политического режима и парламентаризмом в его, так сказать, классическом виде. При этом, когда мы говорим о «подавляющем большинстве государств», речь, что вполне естественно, идет о тех из них, где взаимодействие двух системообразующих ветвей власти – законодательной и исполнительной – носит определяющий характер. Идеологизация населения в течение многих десятилетий не могла не привести к тому, что «единственный источник и носитель власти» в лице дееспособных граждан или подданных, поверил в то, что именно он осуществляет контроль за качеством правящей элиты и ее периодической легитимацией посредством прямых или косвенных выборов, что он и никто другой является институциональным катализатором, который вводит в действие систему разделения властей и механизм сдержек и противовесов. Подобная, в той либо иной степени упрощенная точка зрения, несомненно, имеет свое рациональное зерно и известную логику, если вопрос касается непосредственной формы демократии, но не представительной.

В основе представительной формы политического режима традиционно лежит, на наш взгляд, дискриминация, проявления которой исторически могли выражаться в самых разных ограничениях и запретах, вплоть до поражения в правах, но во всех случаях направленных на то, чтобы, не допустив кого-то до избирательного участка или парламентской трибуны, гарантировать правящей элите, ее ближайшему политико-правовому и идеологическому окружению и регулярно спонсирующим их существование финансовым и промышленным олигархическим группировкам перманентное сохранение в своих руках всей полноты государственной власти. Поэтому равноправие, декларируемое в том или ином учредительном документе, не имеет никакого отношения к тому, на каких принципах, как ни странно на первый взгляд, в их, так сказать, стоимостном выражении (ни для

кого из избранных народа, тем более претендентов на известную должность, нет секрета в том, что парламентский или министерский мандат, особенно при их последующем совмещении, потребуют от потенциальных спонсоров весьма значительных и неоднократных денежных вливаний в электоральный процесс, партийными функционерами формируется окончательный список кандидатов.

Парадоксально, что дееспособное население избирательного округа, от которого кандидат будет баллотироваться в нижнюю или верхнюю палату регионального либо национального представительного органа, не будет иметь – ни в целом, ни в деталях – никакого отношения к принимающимся решениям, инициатором которых выступит непосредственно их избранный. Признать тот факт, что не каждый гражданин или подданный, достигший соответствующего возраста, отвечающий необходимым требованиям, может беспрепятственно и без каких-либо проблем выдвинуть свою кандидатуру для участия в выборах, не имея для этого ни партийной поддержки, ни финансового обеспечения, вряд ли когда-нибудь в ближайшей перспективе отважится правящая элита, в связи с чем лозунги о равноправии носили и носят не только популистский, но и демагогический характер. Представить ситуацию, при которой конгрессменом или судьей (в тех штатах, где служители Фемиды избираются по партийным квотам) становится деклассированный маргинал, человек с улицы без гроша в кармане, не имеющий в собственности какого-то имущества, корпоративных связей и университетского образования, можно исключительно на страницах детского комикса и на телевизионном экране, несмотря на темный цвет кожи, гендерные предпочтения или сексуальную ориентацию желающего de facto стать элементом региональной либо национальной правящей элиты, которые в последние годы все более активно преподносятся как реализация принципа равноправия и «пропуск к политическому лифту», что на самом деле является не чем иным, как конъюнктурным продолжением игры в демократию, где в итоге в выигрыше всегда остается «владелец заведения», то есть финансовый и промышленный капитал, периодически нанимающий на временную работу (для некоторых «избранных» семейных кланов нахождение у кормила власти приобретает перманентный и обязательный характер, становясь в итоге одним из официальных источников получения заработка) политиков, журналистов, борцов за права меньшинств и прочих «обслуживающий персонал».

Парадокс, на который чаще всего предпочитают не обращать внимание, обусловленный дискриминационным характером требований избирательного права, проявляется не только в декларативности

принципа равноправия, но и в том, что он непосредственным или косвенным образом связан с реализацией другого, не менее фундаментального, с точки зрения буржуазно-либеральных прав и свобод человека, получившего со временем широкое распространение в большинстве правовых систем, принципа всеобщности¹, проявляющегося в поведении дееспособного гражданина или подданного, наделенного *de jure* активным избирательным правом, в осуществлении им в момент голосования за соответствующего кандидата «негативного отбора», практический смысл которого выражается в следующем: голос отдается не лучшему из кандидатов, включенному в избирательный список, а тому, кто больше понравился (исходя из образа, сложившегося в результате предвыборной агитации и партийных предпочтений, не говоря уже о «принадлежности» кандидата к гендерным или сексуальным меньшинствам, конфессиональным, этническим и «цветовых» предпочтениях тех, кто относится к избирательному корпусу). Другими словами, электорат, как правило, не интересуют ни образование, ни возраст, ни опыт кандидата, так как во главу угла, помимо обязательно в подобных случаях пропагандистского антуража, характерного для избирательных кампаний любого территориального уровня, ставятся такие качества политика, как демагогия, популизм, предприимчивость и лоббизм, то есть умение, несмотря ни на какие гипотетические издержки, в том числе финансовые, навязать потенциальному избирателю «повестку дня», с которой кандидат идет на выборы, заручившись экономической поддержкой ряда спонсоров. Как следствие, резкое падение не только профессионального, но и интеллектуального уровня правящей элиты, вызванное или вытекающее из катастрофического снижения как общего, так и специального образования, все менее отвечающего «требованиям дня» и тем масштабным проблемам, которые возникли перед государствами, ассоциирующими себя с западной моделью демократии, модернизацию системообразующих институтов которой нельзя и дальше откладывать, мотивируя тем, что ничего катастрофического или форс-мажорного с обществом и политической системой не происходит. Ситуация, в той или иной степени связанная с депрофессионализацией правящей элиты, не только ухудшается, но и имеет характер своего рода «негативной тенденции», в преодолении которой, по всей вероятности, не заинтересованы прежде всего

¹ В Декларации прав человека и гражданина, принятой во Франции 26 августа 1789 г., говорится: «...Закон есть выражение общей воли. Все граждане имеют право участвовать лично или через своих представителей в его образовании... Всем гражданам ввиду их равенства перед законом открыт в равной мере доступ ко всем общественным должностям, местам и службам сообразно их способностям и без каких-либо иных различий, кроме обусловленных их добродетелями и способностями...» [3, с. 40]. Напомним, что французенки получили право избирать и быть избранными лишь в 1946 г.

олигархические группировки, на содержании которых она непосредственно находится и чьи интересы в итоге представляет в структурах государственной власти, продолжая провозглашать граждан или подданных ее «единственным источником и носителем», тем самым и далее актуализируя мифотворчество.

Так кем же является современный избиратель коллективного Запада, если взять в качестве иллюстрации обычного европейского или американского обывателя, периодически осуществляющего «негативный отбор» всех тех, кто в итоге ассоциируется с правящей элитой? Имеем ли мы основания говорить о нем как о реальном, а не декларативном источнике и носителе власти, при прямом либо косвенном участии которого функционируют наиболее важные, системообразующие элементы государственного механизма? Не претендуя на исключительность, выскажем предположение, что современный избиратель в своей преобладающей массе достаточно спокойно (возможно, безразлично и индифферентно), как бы в порядке вещей, относящийся к конституционно-правовому статусу источника и носителя власти, – наследник тех граждан и подданных, которых правящие элиты соблазнили комфортом и изобилием общества потребления, окончательно сформировавшегося во второй половине прошлого века, подменив им демократию в истинном смысле слова. Именно в этом перерождении, на наш взгляд, необходимо искать институциональные предпосылки тех фундаментальных трансформаций, с которыми столкнулась в последние годы западная модель политического режима, переживающая, и это становится все более очевидным, период регресса и деградации. Сможет, если да, то как часто и кардинально, обыватель, *de jure* олицетворяющий собой вершителя судеб, от решения которого в виде соответствующей отметки в избирательном бюллетене зависит политическая и административная карьера и скорость ее прохождения кандидата в депутаты, муниципальные советники и аналогичные должности в какой-то структуре публичной власти, отважиться на то, чтобы поддержать лучшего с точки зрения образования и опыта работы (неважно, консерватора или радикала), а не понравившегося в результате предвыборной агитации? Однако, как гласит народная мудрость, под лежачий камень вода не течет, поэтому критический анализ процессов, одним из неизбежных следствий которых стали постепенное «дряхление» и стагнация западной модели политического режима, приведшие к ее упадку и загниванию, свидетельствует о том, что отличительной чертой набирающего обороты углубляющегося кризиса является безволие не только правящих элит, но и широких социальных слоев, по сути не готовых идти на compro-

миссы, способные каким-то образом изменить ситуацию: и одних, и других устраивает сложившееся на текущий момент положение дел, главное – несмотря на затраты и частичные потери, не лишиться привычного комфорта и сохранить власть во всей ее институциональной и идеологической полноте. Безволие выражается в том, что практически полностью утрачен не только контакт с населением в его, условно говоря, прежнем агитационном значении (мало кто из потенциальных избирателей знаком с программами кандидатов и теми идеями, с которыми они планируют реализовывать свои полномочия), но и отпала потребность в необходимости каким-либо образом конкретизировать те приоритетные цели и задачи, которые должны быть достигнуты кандидатом в случае легитимации. Никто не отменял и не собирается этого делать запрет на так называемый императивный мандат, предполагающий в числе прочего ответственность избранника народа перед электоратом.

Нельзя игнорировать и то обстоятельство, что в рамках действующей западной модели политического режима (справедливости ради отметим, что *de facto* в той либо иной степени аналогичным образом поступали и в других исторических условиях) большое, во многих случаях определяющее, значение придается системе рекрутирования элит (политических, административных, финансово-экономических, культурных, пропагандистских), направленной на сохранение правящим классом и аффилированными с ним господствующими олигархическими группировками реальных рычагов осуществления власти как в государственном, так региональном масштабе. Парадокс состоит в том, что качество управления какой-либо сферой общественных отношений, в том числе из-за ошибок, допущенных со стороны электората при реализации им в процессе выборов «негативного отбора», чаще ниже (в этом случае можно, не опасаясь быть не совсем корректными, говорить о тенденции), причем по вполне объективным причинам, чем интеллектуальный уровень многих из тех, кем непосредственно управляют. Не выводя «за скобки» тот объективный факт, что «особенности», связанные с характером и спецификой национальной системы образования, сложившейся за последние десятилетия в Соединенных Штатах, обусловлены прежде всего подготовкой потребителя всевозможных услуг в лице школьников и студентов (ни для кого не секрет, что некоторые из них едва умеют читать и писать, но неплохо плавают или играют в баскетбол), которые при достижении соответствующего возраста станут с юридической точки зрения обладателями статуса избирателя, если по каким-то причинам не будут его лишены (например, из-за наличия судимости либо по состоянию здоровья), поэтому

процедура голосования, вероятнее всего, в подавляющем большинстве случаев будет ими рассматриваться в качестве одной из «услуг», в рамках реализации которой сформированный депутатский корпус получит эксклюзивное право, делегированное ему источником и носителем власти, на осуществление в течение определенного периода «публичных функций» в форме законотворчества и других полномочий. Подготовка и принятие тех или иных нормативных актов – такая же услуга в контексте разделения труда, как и любая другая, где один что-то предлагает, а другой пользуется. Как ни странно на первый взгляд, но в такого рода философии есть свое рациональное зерно, абсурдное а priori, в контексте принципов избирательного права, тем не менее позволяющее правящей элите (стремящейся к сохранению, невзирая ни на какие «условности», всей полноты государственной власти или хотя бы ее внешних атрибутов) наделить граждан или подданных возможностью избирать и быть избранными, ставшей когда-то одним из базовых системообразующих принципов либеральной демократии, не свойственными ей чертами, приравняв в итоге ко всем остальным видам и формам публичной деятельности. При всей абсурдности подобный сценарий не выглядит нереалистичным, так как у тех членов общества, которые весьма настойчиво навязывают и пропагандируют пресловутые новые ценности и их экстравагантных обладателей, институты и процедуры либеральной демократии, например парламентаризм и то, каким, на их субъективный взгляд, неэффективным образом он функционирует, могут показаться излишним бременем, от которого следует отказаться.

Тем самым совершенно неважно, какой орган – представительный либо судебный – наделяет тем или иным правом субъекта общественных отношений (в том числе, санкционируя однополый брак, усыновление такими семьями детей, легализуя родителя номер один и родителя номер два), в любом случае он оказывает одну из публичных услуг, фактически ничем не отличающуюся от действий, осуществляемых учителем, врачом, таксистом и парикмахером, своим социальным статусом идентичных друг другу. Сказать, что сценарий такого рода вообще немислим при современном уровне развития системы разделения властей и механизмов сдержек и противовесов, откажется не всякий прогрессивно ориентированный индивид, справедливо считающий, что радикализм допустим лишь в исключительных, экстраординарных и форс-мажорных ситуациях, поэтому проводить параллель, некорректный характер которой весьма очевиден, между законодательными и правоприменительными функциями учреждений и институтов государственной власти и структурами по оказанию на-

селению каких-либо услуг сочтет необходимым и возможным лишь тот, кто никак не ассоциирует себя с традиционным обществом, даже в виде либеральной демократии. Парадокс, на который можно было бы не обращать внимание, состоит в том, что гипертрофированная абсолютизация прав и свобод, лежащая в основе мультикультурализма и политкорректности, сделала актуальными такие вопросы, за которые в недавнем прошлом кого-то из граждан или подданных преследовали в уголовном порядке, в связи с чем у общества нет никаких гарантий, что проблема оказания услуг проявит себя в совершенно новом качестве.

Естественно, что высказанные предположения, носят исключительно гипотетический, дискуссионный характер, тем не менее авторы посчитали целесообразным в рамках критического анализа процессов, наблюдаемых с различной степенью интенсивности в последние десятилетия в большинстве государств коллективного Запада, сфокусировать внимание на тех тенденциях, которыми обусловлена трансформация западной модели политического режима, переживающей системно-институциональный кризис, конечные результаты которого вряд ли кто сумеет предугадать. Нет сомнения, с нашей точки зрения, что набирающий обороты процесс расчеловечивания, которому в силу национальных традиций, нравственных и этических норм не подвержены в таких же масштабах, как в государствах (многие из которых на определенном этапе своего развития достаточно осознанно и целенаправленно заимствовали соответствующие институты бывших метрополий, прежде всего англо-протестантскую практику), олицетворяющих собой западную модель либеральной демократии, получит адекватную оценку со стороны социальных и политических групп населения, не ассоциирующих себя с правящей элитой и ее ближайшим окружением, случайно или преднамеренно инициировавших легализацию всего того, что связано с отказом от традиционных и возведением в абсолют так называемых новых ценностей, неестественность которых не может не бросаться в глаза, провоцируя нелицеприятные вопросы и не находя на них ответов со стороны всех тех, кто, благодаря, в том числе, «негативному отбору» избирателей, по-прежнему стоит у кормила власти. Ситуация, хотим мы того или нет, усугубляется рецидивами, которые достались в наследство.

Возражая оппонентам, утверждающим, что некоторые авторские оценки не соответствуют действительности и обладают налетом футуристичности, в той либо иной степени идентичном «обобщениям» Френсиса Фукуямы о так называемом конце истории (в том числе, все более отчетливо проявляющийся себя в последнее время процесс

нацификации общественных отношений или предположение о фундаментальном изменении способов оказания публичных услуг, так или иначе связанных с функционированием властных институтов), нельзя согласиться с констатацией, что анализ имеющихся место тенденций и социально-политических процессов в определенных случаях носит излишне драматичный характер, обусловленный стремлением выдать желаемое за действительное, тем самым намеренно, как правило, в угоду своим интересам, используя не совсем научную методологию, абсолютизирует одно и, игнорируя факты, нивелирует другое. Что, на наш взгляд, нелогично в принципе и субъективно а priori.

Ни для кого из исследователей не секрет, что любое историческое событие (даже при наличии достоверных, не вызывающих сомнений письменных документов), о котором можно узнать из школьного учебника, монографии известного ученого и статьи журналиста, не всегда и не во всех случаях представляет собой именно то, что случилось на самом деле с конкретными персонажами, в конкретном месте, так как (и в этом мы не оригинальны) реальность – это то, что о ней, учитывая или полностью отрицая свидетельства очевидцев и участников, написал когда-то античный мыслитель, средневековый летописец и придворный биограф, не говоря уже о тех мифотворцах, которые, высасывая из пальца сюжеты из прошлого, известные только им, переписывают и фальсифицируют местечковую историю, придавая ей значение вселенского масштаба. Другими словами, нет однозначного ответа на отчасти риторический вопрос, что, где и с кем могло произойти на самом деле, если у человека, решившего это узнать, не сходятся, несмотря ни на что, концы с концами, так как «проблеме», интересующей его, не посвящено ни одной публикации, где содержалась бы интерпретация того, о чем утверждается в «Википедии», единственном «достоверном» источнике, заслуживающем доверия со стороны многочисленных обладателей дипломов бакалавров и магистров, считающих, что холокост – это клей для обоев.

Безусловно, авторские предположения и прогнозы, ставшие результатом критического историко-правового и сравнительно-правового анализа, не могут не носить элементов субъективизма и гипотетичности, потому что, как бы это ни воспринимали апологеты и противники соответствующей точки зрения, любая версия, основанная на фактологии, а не на домыслах, абсурдность и нелепость которых ничего, кроме негативной реакции, раздражения и смеха, не вызывает (одни «великие укры» с их тысячелетней цивилизацией чего стоят), имеет право на существование, тем более, если речь идет о тенденциях, не только бросающихся в глаза, но и имеющих строго

определенную целевую направленность. Никто не знает, станет ли когда-нибудь законотворчество или судопроизводство одной из легитимных форм оказания услуг, но высказать по этому поводу свое «объективное» мнение, никому не запрещается, случится на практике что-то подобное или нет. Так что время рассудит.

Когда мы, оценивая западную модель политического режима, тем или иным образом касаемся вопросов мифотворчества, лежащих в основе теории и практики конституционализма, разделения властей, парламентаризма, прав и свобод человека и гражданина, речь не идет о стремлении осознанно или неосознанно дискредитировать все то, с чем ассоциируется феномен, с которым на протяжении по меньшей мере двух с половиной веков связаны тенденции, особенности, характер, специфика цивилизационного развития как отдельных государств с республиканской или монархической формой правления, так и их правовых систем, оказавших влияние на процесс становления подавляющего большинства институтов либеральной демократии, принципов и процедур ее функционирования. Цель состоит в другом – попытаться доказать фиктивность и декларативность того, что источником и носителем власти является народ, обладающий неограниченным правом избирать и быть избранным. Одним из важнейших факторов, позволяющим усомниться в реальности провозглашенного статуса с его последующим закреплением в учредительных актах или аналогичных юридических документах, имевшем в той либо иной степени место в течение продолжительного периода, выступает перманентная дискриминация значительной части (в процентном и количественном выражении) дееспособного населения, лишая его возможности реализовать на практике закрепленные за ним *de jure* права и свободы. На это нам могут возразить, в первую очередь мотивируя тем, что все, на чем мы акцентируем внимание, формулируя свою точку зрения, давно не существует, за исключением некоторых государств с авторитарной формой правления или диктаторским режимом, однако события последних лет дают веский повод подвергнуть сомнению утверждения подобного рода, в очередной раз вынуждая искать ответы на возникшие вопросы, численность которых, как ни странно, только возрастает, в прошлом. Безусловно, выборы, политические партии, парламентаризм и самоуправление никто не отменял и, судя по всему, не планирует этого делать в перспективе, тем не менее сам факт того, как они проходят, начиная с подготовки и заканчивая подсчетом голосов, свидетельствует о том, что именно в этой области общественных отношений процесс регресса и деградации весьма ощутим, что убеждает нас не только в правоте своих обобщений,

но и тех предположений, гипотетичность которых в настоящий момент подчеркивается со стороны оппонентов, игнорирующих достаточно очевидные трансформации, имеющие фундаментальный характер, наблюдаемые на уровне системообразующих институтов. Именно поэтому мы говорим о кризисе западной модели либеральной демократии, за внешним, глянцевым фасадом которой идут процессы (причем их деструктивность и непредсказуемость уже не вызывает сомнений), результат которых вряд ли кто сумеет себе вообразить хотя бы приблизительно, так как происходящие изменения, прежде всего в области социальных и культурных отношений, представляют собой не что иное, как мину замедленного действия, способную взорваться в любой момент, не только разрушив непосредственно «здание демократии», но и похоронив под его «либеральными обломками» саму идею о том, что единственным источником и носителем власти является народ.

В отличие от населения коллективного Запада, подвергающегося *de facto* целенаправленной, превышающей все разумные пределы, пропаганде со стороны апологетов политкорректности и мультикультурализма, выражением и воплощением которых является гипертрофированная абсолютизация прав и свобод всевозможных меньшинств, мы не считаем первоочередной задачей, необходимой для скорейшего преодоления проявлений кризисного характера, создание своего рода режима наибольшего благоприятствования для тех сегментов общества, которые позиционируют себя в качестве эксклюзивного носителя так называемых новых ценностей, требуя от остальных граждан или подданных (причем в исключительно категорической и жесткой форме), придерживающихся традиционных взглядов на брачно-семейные отношения, гендерную и сексуальную принадлежность, создать им еще более комфортные условия, в рамках которых о какой-либо дискриминации не должно быть речи. В этом нет ничего предосудительного, так как государство обязано обеспечить всему населению, несмотря на возраст и иные особенности, беспрепятственную возможность реализовать совокупность прав и свобод, *de jure* закрепленных в конституции, других учредительных актах и действующем законодательстве, придерживаясь принципа равноправия. Однако в этом случае правящая элита в лице законодателя столкнется с комплексом фундаментальных проблем, до сих пор концептуально не исследованных на доктринальном уровне. В любом учебнике по теории права можно найти раздел, посвященный правам человека соответствующего поколения, но ни в одном из них (по крайней мере в тех, по которым ведется преподавание в отечественных

учебных заведениях) нет даже условно-гипотетического намека на то, что мужчина, ставший женщиной, или женщина, перевоплотившаяся в мужчину, должны обладать большим набором прав, чем мужчина, оставшийся мужчиной, и женщина, продолжающая быть женщиной (начиная с избирательного права, образования, экономических или трудовых отношений и заканчивая социальным обеспечением), не говоря уже о том, к какому поколению следует отнести права «переданных» физических лиц. Парадокс состоит в том, что граждане или подданные, ассоциирующие себя с «новыми гендерами», своим «нестандартным» публичным поведением показывают, что считают необходимым и юридически корректным (впрочем, аналогичным образом ведут себя потомки бывших рабов, требуя «возмещения вреда», причиненного их предкам, или те, родственники которых испытали на себе действие механизмов расовой дискриминации), чтобы их рассматривали и воспринимали особым сегментом общества, обладающим исключительными правами и свободами, отличными от тех, кто придерживается традиционных ценностей и правил поведения. Исторические факты свидетельствуют о том, что как только в обществе появляются «избранные» (с социальной, правовой, политической, религиозной и этнической точки зрения), оно начинает дрейфовать в сторону одной из форм расизма, в том числе нацизма или фашизма. «Особые» права, если речь идет о либеральной демократии в ее классическом значении, не могут быть у всех, поэтому появляются привилегированные классы, группы и категории граждан или подданных, что влечет за собой дискриминацию и неравенство по широкому спектру признаков и критериев.

Как ни странно на первый взгляд, абсолютизация прав и свобод, которая уже не вызывает (хотя не исключено, что чисто гипотетически все может быть намного сложнее и вариативнее, чем кому-то кажется, исходя из реалий) резко негативной реакции со стороны нейтрально настроенных сегментов общества, в отличие от крайних радикалов или консерваторов, о чем свидетельствует, несмотря на дифференцированно воспринимаемые результаты многолетней популяризации «новых ценностей», штампов и стереотипов поведения, своего рода «социальная усталость» от повсеместной (начиная со среднего и высшего образования и заканчивая местами общего пользования) политкорректности и мультикультурализма, без которых уже практически невозможно представить государства, олицетворяющие собой западную модель демократии. В итоге сказанное привело к ситуации, с которой прямо или косвенно был связан процесс, а priori противоположный тому, что могли бы de facto инициировать правящие элиты, начиная его ре-

ализацию, если бы кем-то была поставлена соответствующая задача. Цель любого политического класса – сохранение в своих руках всей полноты власти, для достижения которой используются как традиционные методы и процедуры в виде парламентских или президентских выборов, популизма и демагогии, так и нетрадиционные (в прошлом они также были известны, тем не менее их старались не выставлять напоказ), в частности административный ресурс, электоральные карусели, внесение мертвых душ в списки избирателей и аналогичные способы фальсификации волеизъявления дееспособных граждан или подданных. Экономически власть и при республиканской, и при монархической форме правления опиралась не только на внутренние ресурсы, в том числе в лице национального финансового и промышленного капитала, но и на те гигантские средства, которые в течение многих десятилетий выкачивали из колоний при их наличии, неся их народам квазилиберализм и квазидемократию в качестве «бремени белого человека». Но как только колониальная система рухнула, похоронив под обломками один из источников безбедного существования правящих элит бывших метрополий, они с настойчивостью, заслуживающей более адекватного применения, стали судорожно искать, кем в кратчайший срок и без особых издержек заменить народы и этносы, территория проживания которых длительное время служила своего рода бездонным кошельком и сырьевым придатком. После того как заморские территории, благодаря местным компрадорским элитам, были вторично ограблены, возникла проблема, от разрешения которой зависел не только процесс государственного строительства, но и само существование тех, с кем ассоциировалась западная модель политического режима. Никто не мог подумать, что объектом для экспансии может со временем стать кто-то из «неприкасаемых» (именно в таком качестве воспринимали себя страны, когда-то имевшие в своей юрисдикции колонии и доминионы), однако судьба, как всегда в подобных случаях, распорядилась по-своему, посчитав неуместным делать для кого-то исключение из правил. Англосаксы не были бы самими собой, если бы не взяли ситуацию под свой контроль, придав процессу естественный характер, убедив всех остальных в том, что в противном случае стагнация и загнивание сложившихся общественных отношений неизбежны.

В связи с этим одним из парадоксов, вызванных либо спровоцированных регрессом и деградацией системообразующих институтов западной модели либеральной демократии, является возрождение колониализма (который, как казалось кому-то, давно стал достоянием истории, никуда не исчезал, он всего лишь приобрел не характерные для него черты и свойства, обусловленные прежде всего социальны-

ми, экономическими, политическими тенденциями конца прошлого – начала нынешнего столетия) на качественно других основаниях и принципах, чем формы, условно говоря, классического I колониализма англосаксонского образца, реализованные в соответствующих регионах третьего мира. Не отказываясь от традиционного «бремени белого человека», даже при обязательном наличии в современных условиях в рамках правящей элиты представителей тех народов и этносов, которые каких-нибудь шестьдесят лет назад были «объектами» англосаксонского колониализма как одной из разновидностей расизма, Туманный Альбион и «Град на холме» даже не помышляют о том, чтобы отношения подобного рода, позволившие каждому из них стать примером для подражания, отправить «в утиль».

¹ На первый взгляд, вопрос, в связи с чем у соответствующего государства вдруг появляются колонии в виде «заморских территорий», кажется довольно простым, не вызывающим какого-либо недоумения у тех, кто ими обладает. Тем не менее ответ на него не так очевиден, как может показаться. Например, в одной из своих академических лекций, названных современниками английского ученого Джона Роберта Сили «Евангелиями британского империализма», посвященных данной проблеме, знаменитый историк констатировал: «Нередко спрашивают: какая польза в колониях? Но подобный вопрос был бы вовсе невозможен, если бы колонии... являлись простым расширением метрополии. Выполнимо ли такое распространение – в этом еще можно усомниться, но не подлежит никакому сомнению, что если оно выполнимо, то оно желательно. Мы с самого начала должны признать, что всякая незанятая территория на земном шаре доставляет тем, кто завладел ею, богатство в абсолютном смысле этого слова... Однако надо помнить, что использовать все эти богатства и насладиться их обладанием возможно было лишь при одном условии. Собственность может существовать только под охраной государства. Чтобы сделать земли Нового Света обеспеченной собственностью, нужно было создать там государство (в данном случае речь идет о том, как формировались тринадцать колоний, ставшие затем Соединенными Штатами. – Авт.). При отсутствии государства поселенцы рисковали погибнуть от руки индейцев или подвергнуться нападению со стороны поселенцев враждебной (видимо, британской) учений имеет в виду французов, с которыми у англичан возникали коллизии по поводу территорий будущей Канады. – Авт.) национальности. С другой стороны, положим, что в Новом Свете установились бы законы и правительства, подобные европейским, и собственность сделалась бы столь же обеспеченной. В таком случае бедняку в Европе, для которого жизнь стала в тягость, а приобретение земли в густонаселенных странах не под силу, стоит только переселиться в Новый Свет, где земля дешева, и он сразу, как богатый наследник, делается самостоятельным человеком. Итак, не может быть спора о значении организованных государств в малонаселенных частях земного шара. Но, спрашивается, почему же эти государства должны быть (и в этом известного историка достаточно трудно не поддержать. – Авт.) непременно английскими колониями? Что мешает селиться англичанам в колонии, принадлежащей другой европейской державе, или в независимом государстве? К чему же хлопотать Англии о содержании собственных колоний?..».

Далее Джон Роберт Сили отмечает: «... Этот вопрос странной по существу, и его никогда бы не задавали в Англии, если бы не имело место одно исключительное обстоятельство. Большинство людей любит жить среди своих соотечественников, под законами, религией и учреждениями, к которым оно привыкло, не говоря уже о тех вполне реальных неудобствах, которым подвергаются лица, отправляющиеся на житье в среду народа, говорящего на другом языке. Факты показывают, что, несмотря на свободу иммиграции, число англичан (напомним, что цитируемая работа была написана более ста пятидесяти лет назад. – Авт.), отправляющихся ежегодно на жительство в совершенно чуждые им государства Нового Света, – южноафриканские республики и Америку, – очень незначительно. Поэтому вопрос о ценности обладания колониями не поднимался бы вовсе и все осознали бы, что учреждение колоний – единственный путь сделать богатства Нового Света доступными родному населению, если бы... не существовало Соединенных Штатов... Итак, колонии в отвлечении являются значительным увеличением национальной земельной собственности. Колонии – это земли для безземельных, богатство и благосостояние для тех, которые находятся в стесненных обстоятельствах...» [4, с. 66–68].

Судя по всему, на смену колониализму, основанному на эксплуатации и дискриминации по признакам расы и этнической принадлежности, пришло то, что можно квалифицировать как десуверенизацию, основной целью которой являются национальные государства или наднациональные образования. При этом важнейшим механизмом, посредством которого колониализм последних десятилетий унаследовал от своего предшественника пренебрежение к правам, свободам «туземного» населения, рассматривается западная модель политического режима (в связи с чем любые попытки подвергнуть сомнению ее адекватность «реалиям дня» толкуются как ревизионизм и подвергаются со стороны апологетов идеологизированной, не воспринимающей доказательств, не допускающей никаких конструктивных возражений оппонентов критике), системообразующие институты которой функционируют преимущественно таким образом, чтобы тенденции англосаксонской экспансии позволили бы в той или иной степени правящим элитам сохранить в своих руках всю полноту власти на уровне отдельных государств коллективного Запада в целом. Острая нехватка ресурсов, которая, если объективно, со временем будет только возрастать, приводит к тому, что донорами (вернее, дойными коровами), встроенными в единый финансовый и промышленный механизм государств, традиционно олицетворяющих собой пример для подражания (количество которых строго ограничено, так как всем, прежде всего «молодым демократиям», претендующим на статус подобного рода, скорее всего, ничего не достанется, несмотря ни на какие «знаки внимания» в адрес *pater familia*), помимо стран третьего мира, все более активно становится конкурент номер один в лице Европейского союза. Итогом колонизации нового типа, которой подверглось данное наднациональное образование, претендовавшее когда-то занять лидирующие позиции, является потеря суверенитета, даже с учетом того безусловного обстоятельства, что сообщество в целом и его политическая бюрократия по-прежнему остаются важнейшими элементами коллективного Запада, доминантой которого, вне всяких сомнений, следует, невзирая ни на что, считать «Град на холме» и Туманный Альбион, то есть англосаксов. Как ни странно, в Европейский союз входят практически все бывшие колониальные империи, поэтому они, как никто, понимают, что и как делать, чтобы не искушать судьбу, вызвав гнев хозяина, свидетельством чего является насаждение вслед за Соединенными Штатами и абсолютизация пресловутых «новых ценностей», осуществляемое еще в больших масштабах, чем за океаном, где сложносоставной характер федерации служит гарантией от окончательного отказа (в одних штатах аборт

или однополые браки *de jure* разрешены, в других – категорически запрещены) от традиционных гендерных и брачно-семейных отношений. Отмеченное говорит о том, что процесс десуверенизации зашел достаточно далеко, что реальность «утилизации» того наднационального образования, которое вошло в историю государства и права под названием «Европейский союз», становится все более очевидной. Тем не менее, говоря о прогнозах, нельзя не учитывать их гипотетический характер, поэтому, если перефразировать одного из американских классиков, «сведения о смерти» сообщества на настоящий момент несколько преждевременны.

Не приходится сомневаться в том, что непримиримые приверженцы и апологеты западной модели политического режима, прочитав или услышав о том, что один из «оплотов демократии», кем в течение нескольких последних десятилетий позиционирует себя Европейский союз, лишился (причем, скорее всего, по инициативе правящей элиты, в лице никем не избираемых и никому, кроме самих себя, не подотчетных политической бюрократии и чиновничьего аппарата) суверенитета в качестве сложносоставного, искусственно созданного без учета исторических и иных особенностей политико-территориального образования, оценивая который с институциональной точки зрения, следует в подавляющем большинстве случаев использовать приставку квази, зададутся далеко не риторическим вопросом: как могло случиться, что сообщество, которое обладает всеми внешними атрибутами, характерными для такой формы территориального устройства, как государство (начиная с договора об образовании, квазиконституции, системы органов власти, суда и управления, выборов, местного самоуправления, бюджета и налогов, единого рынка труда и социальной защиты населения), утратило самостоятельность в принятии решений, непосредственно связанных с целым рядом важнейших областей общественных отношений, *de facto* обозначающих суверенитет? Все объясняется тем фактом, что существующая правящая элита, как наднациональная, так и национальная, носит компрадорский характер, в основе которого лежит ее подконтрольность со стороны старшего евроатлантического брата, выраженная практически во всем, начиная с образования, полученного преимущественно в американских университетах за счет соответствующих грантов и программ переподготовки, и заканчивая систематическим, невзирая на должность носителя информации, прослушиванием средств коммуникации публичного и персонального уровня. Сложившаяся ситуация практически с момента появления (напомним, что изначально было создано сравнительно небольшое по количеству участников и областям деятельности экономическое

сообщество, трансформировавшееся позднее в наднациональный политико-территориальный союз, который по целому ряду причин так и не сумел в итоге эволюционировать в полноценное федеративное государство – Соединенные Штаты Европы, хотя концептуально возможность подобного рода не только предполагалась, но и являлась предметом острой и бескомпромиссной дискуссии) характеризовалась тем обстоятельством, что, несмотря на «декларации» учредительных актов, интересы правящей элиты не соответствовали и не соответствуют интересам населения, что наиболее отчетливо прослеживается в процессе идеологизации и перманентной актуализации пресловутых «новых ценностей», расколовших и целенаправленно продолжающих раскалывать европейское общество. Нация (а нас убеждают, что в рамках Европейского союза идет формирование новой общеевропейской нации) познает себя только в сравнении с кем-либо другим, поэтому, глядя на всех остальных (прежде всего многонациональный русский народ, обладающий уникальной тысячелетней цивилизацией), коллективный Запад не осознает, что, атомизируя общество, он движется к катастрофе.

Давно известно, что если у общества отсутствует коллективное сознание (иными словами, если оно не стремится к достижению общего блага), то есть применимо к тем тенденциям, что регулярно проявляются в последние годы: у одних членов общества традиционные ценности, у других – нетрадиционные, оно деградирует и самоуничтожается, причем в ускоренном режиме, чтобы мы для подтверждения своих слов ни взяли в качестве наглядной иллюстрации, начиная с историографии, публицистики, кинематографа, изобразительного и театрального искусства и заканчивая олимпийским движением. Парадокс *de facto* состоит в том, что на людей, живущих в постмодернистской парадигме, бессмысленно оказывать влияние со стороны той части населения, которая до сих пор, невзирая на многолетнюю пропаганду, ущемление прав и свобод, по-прежнему придерживается тех нравственных норм и стереотипов поведения, которые в той либо иной степени диссонируют с «новыми ценностями», их носителями и популяризаторами, в связи с чем пропасть между ними только растет. Одним из основных инициаторов данного процесса в первую очередь следует рассматривать наднациональную правящую элиту и политическую бюрократию (профессиональный и интеллектуальный уровень которых неуклонно снижается, что носит преимущественно объективный и во многом закономерный характер), оторванных и от национальных государств, входящих в Европейский союз, и от граждан, населяющих их, причем, как ни странно, чем в большем масштабе этот

диссонанс проявляется на практике, в том числе в конкретных областях отношений, тем менее качественные и востребованные сложившейся ситуацией, во многом обусловленной кризисом западной модели политического режима, решения ими принимаются, тем самым лишь усугубляя процесс стратификации общества. Политкорректность, толерантность и мультикультурализм перестают (несмотря на перманентное и не требующее никаких принципиальных возражений напоминание о том, что это и есть единственно верный и востребованный временем «магистральный вектор» развития цивилизации на современном этапе) играть социальную роль в качестве регуляторов взаимодействия, которую первоначально им отводили правящая элита и политическая бюрократия, трансформируясь в механизмы и институты тоталитарного типа, никак не связанные с демократией. Именно в этом наиболее отчетливо проявляется несоответствие интересов общества и тех правовых документов, которые принимаются на наднациональном уровне, не только продолжая последовательно и целенаправленно дифференцировать граждан на лиц первого и второго сорта, но и разлагая общество. Исходя из того, что кризисные тенденции лишь усиливаются, в том числе благодаря непрофессионализму многих представителей правящей элиты и принимаемым решениям, все более востребованным становится поиск виноватого, причем игнорируя свои же критерии политкорректности и мультикультурализма, на которых традиционно базируется гипертрофированная абсолютизация прав и свобод человека, поэтому интенсифицировался процесс оголтелой русофобии, вслед за которым был реанимирован нацизм как одно из крайних проявлений расизма и дискриминации по национальному признаку и начата постепенная радикализация общественных отношений, итог которых трудно предугадать.

Свидетельством того, что у наднационального сообщества, количество членов которого должно постоянно расти (в этом видят прежде всего усиление экономического потенциала), в том числе за счет тех государств, где по самым разным причинам не соблюдаются европейские (вернее, евроатлантические) демократические принципы политического режима и республиканской формы правления, установленные правящим классом и политической бюрократией в качестве системообразующих критериев идентификации, отсутствует, даже при наличии соответствующих внешних атрибутов квазигосударственности, важнейший признак суверенитета – субъектность, является действующая на настоящий момент система управления, внешний характер которой не вызывает сомнений, так как ее рычаги, начиная с послевоенного восстановительного этапа, находятся за океаном.

Исходя из того обстоятельства, что указанное образование изначально создавалось в виде альтернативного Советскому Союзу, в масштабах которого в пределах непродолжительного исторического периода достаточно успешно были решены проблемы, в частности национальный и женский вопрос, в контексте реализации основополагающих прав и свобод человека и гражданина, в течение многих десятилетий считавшиеся камнем преткновения для государств, служивших примером для подражания и идентифицирующих себя с западной моделью демократии, выполнив поставленную задачу по созданию общества потребления и подменив им в глазах населения народовластие, утратило первоначальную цель появления и актуализации (доказать сомневающимся и колеблющимся компрадорским элитам стран третьего мира, что единственным образцом государственного строительства, имеющим право на существование, может быть только западная модель политического режима), став судорожно искать, в рамках какой парадигмы развиваться дальше. Если рассматривать в качестве отправной точки колонизации нового типа формирование общества потребления, квинтэссенцией которой станет перманентный регресс наиболее значимых и востребованных институтов квазигосударственной надстройки Европейского союза (один из парадоксов состоит в том, что на его начальной стадии, благодаря «ненавязчивой» финансовой поддержке со стороны «Града на холме», единственного государства, увеличившего национальное богатство в несколько раз в результате Второй мировой войны, шло целенаправленное и последовательное нивелирование национальных правящих элит, отстраняя от кормила власти неугодных руководителей и общественных организаций, в первую очередь тех, кто составлял или мог составить реальную конкуренцию апологетам евроатлантического вектора, позднее аналогичным образом поступили и с политической бюрократией наднационального уровня), то предпосылки наблюдаемой деградации западной модели демократии, как следствие, утраты суверенитета, в той либо иной степени были обусловлены сытостью обывателя, которого устраивало настоящее, в связи с чем он, несмотря ни на что, не хотел и не требовал радикальных перемен. Однако они пришли к нему сами в виде гипертрофированной абсолютизации прав и свобод человека, спровоцировав масштабный системно-институциональный и мировоззренческий кризис, последствия которого не внушают оптимизма.

Наднациональная политическая бюрократия, невольно став заложником пресловутых новых ценностей, актуализированных (в ситуациях подобного рода принято говорить, что избыток свободного времени приводит к тому, что общество или его отдельные сегменты

из числа всевозможных меньшинств, стремящиеся всячески разнообразить свой повседневный досуг, начинают с жиру беситься) не без помощи тех, в чьих руках сконцентрированы рычаги давления, направленные на максимальное извлечение прибыли, судя по всему, не была готова, несмотря на предостережения футурологов, к «сценарию», в результате реализации которого процесс расчеловечивания населения и отказ от библейских заповедей, ценностей и канонов поведения, благодаря которым европейская христианская цивилизация в течение нескольких столетий была не только носителем «бремени белого человека», но и наряду с англосаксами Туманного Альбиона и «Града на холме» одним из общепризнанных примеров для подражания. В итоге либерализация общественных отношений и «игры в демократию» зайдут так далеко, что начнут агрессивно и безапелляционно диктовать правящей элите, в каком направлении должно идти социальное и политическое развитие. Как бы ни относиться к процессу «идеализации» прав и свобод человека, тем более тех граждан или подданных, которые совсем недавно по историческим меркам были ущемлены в правах, нельзя не отметить тот очевидный факт, что гипертрофированный характер приобретают институты, посредством которых стало возможным абсолютизировать статус тех, кто идентифицирует себя с меньшинствами и требует эксклюзивного отношения на том основании, что они не такие, как все, в связи с чем заслуживают намного большего, чем те, кто никак не ощущает своей гендерной или сексуальной исключительности, при этом даже не стараясь каким-то внятным образом аргументировать свои требования, полагая достаточным субъективный факт, что «им так хочется». В первую очередь речь идет о политкорректности и мультикультурализме, без которых весьма проблематично представить государство, позиционирующее себя с тем, условно говоря, «джентльменским набором» системообразующих институтов и процедур (многие из них базируются на демагогии и популизме, поэтому лицемерны а priori, так как способствуют приходу во власть не тех, кто востребован, а тех, кого выбрали), с которыми традиционно ассоциируется западная модель либеральной демократии: именно их абсолютизация носит практически ничем (с точки зрения части общества, не исповедующей новых ценностей), не обоснованный и гипертрофированный характер. Налицо дискриминация, вызванная стремлением правящей элиты решить за счет ущемления прав одних, для кого христианские ценности непустой звук и повод для насмешек, проблемы других, чьи интересы на данном историческом этапе совпадают с интересами политической бюрократии, стремящейся всеми доступными способами сохранить

в своих руках власть, для чего готовой идти на какие угодно действия, легитимные и нелегитимные, лишь бы заручиться поддержкой дееспособного населения, в том числе меньшинств, количество которых растет, чему во многом способствует целенаправленное внедрение в массы толерантности, политкорректности и мультикультурализма.

Список литературы:

1. Beard, Ch.A. An Economic Interpretation of the Constitution of the United States / Ch.A. Beard. – N. Y., 1966.
2. Мишин А. А. Государственное право США / А. А. Мишин. – М.: Наука, 1976.
3. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран (Новое и Новейшее время) / сост. Н. А. Крашенинникова. – М.: Зерцало, 2000.
4. Сили, Дж.Р. Расширение Англии / Дж.А. Крэмб, Дж.Р. Сили. Британская империя. Разделяй и властвуй! / пер. с англ. – М.: Родина, 2019.

М. Т. Аширбекова,
доктор юридических наук,
профессор, профессор кафедры
уголовного права, уголовного процесса
и криминалистики Волгоградского
института управления –
филиала РАНХиГС

В. В. Семёнова,
старший преподаватель
кафедры теории и истории права
и государства Волгоградского
института управления –
филиала РАНХиГС

M. T. Ashirbekova,
Doctor of Law, Professor,
Professor of the Department
of Criminal Law, Criminal Procedure
and Criminalistics, Volgograd Institute
of Management – branch of RANEPA
madina.55@mail.ru

V. V. Semenova,
Senior Lecturer of the Department
of Theory and History of Law and State,
Volgograd Institute of Management –
branch of RANEPA
fish1703@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-164-171

ОБЕСПЕЧЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ГЕНЕРАЛЬНАЯ ФУНКЦИЯ ГОСУДАРСТВА

Аннотация: вопрос о функциях государства остается дискуссионным на протяжении длительного времени. В частности, в теории государства и права существуют различные подходы к определению существа таковых функций и факторов, вызывающих их к жизни. В статье авторами предпринимается попытка обоснования обусловленности функций государства его сущностью и социальным назначением. Соответственно, по мнению авторов, и такая функция государства, как обеспечение национальной безопасности, предопределяется сущностью государства и его социальным назначением. Национальная безопасность государства сама по себе выступает сложным и многоаспектным объектом, т.е. желаемым благоприятным состоянием для жизни общества, на службу которого призывается государство. По этой причине оно не может быть одномерным. Иначе говоря, национальная безопасность государства как объект приложения его усилий структурно проявляется в тех или иных группах общественных отношений, предмет (интерес) которых в зависимости от характера существующих для него угроз, наступления или ненаступления последних подлежит обеспечению различными правовыми способами: охраной и защитой национальных интересов, а также восстановлением таковых в случае их нарушения. Основываясь на этом тезисе, авторы выдвигают гипотезу, что функция обеспечения национальной безопасности объемна и может быть признана генеральной – основной и системообразующей, поскольку включает в себя ряд подфункций, реализуемых в деятельности органов государства по охране и защите интересов национальной безопасности, а также по их восстановлению в тех ситуациях, когда они были нарушены.

Ключевые слова: функция государства, национальная безопасность, обеспечение национальной безопасности, национальные интересы, генеральная функция государства, системообразующая функция государства.

ENSURING NATIONAL SECURITY AS THE GENERAL FUNCTION OF THE STATE

Abstract: the question of the functions of the state has long been a matter of debate. In particular, in the theory of state and law, there are different approaches to defining

the essence of such functions and the factors that bring them to life. In the article, the authors attempt to substantiate the dependence of state functions on its essence and social purpose. Consequently, according to the authors, such function of the state as ensuring national security is predetermined by the essence of the state and its social purpose. The national security of the state itself acts as a complex and multifaceted object, that is, the intended favorable condition for the life of society which is the target of the state service. It cannot be one-dimensional for this reason. In other words, national security of the state, as an object of the state's efforts, structurally manifests itself in particular groups of social relations, the subject (interest) of which, depending on the nature of the threats posed to it, the occurrence or non-occurrence of the latter, is to be provided by different legal ways: protection and defense of national interests, as well as the restoration of these interests in case of their violation. Based on this thesis, the authors hypothesize that the function of ensuring national security is extensive and can be recognized as the general – basic and system-forming, since it includes a number of sub-functions implemented in the activities of state bodies to protect and defend national security interests, as well as to restore them in the situations where they have been violated.

Keywords: *function of the state, national security, ensuring national security, national interests, general function of the state, system-forming function of the state.*

Обращаясь к проблематике функции обеспечения национальной безопасности, нельзя обойтись без рассмотрения теоретических положений, связанных с категорией «функции государства». В современных научных исследованиях функции государства определяются как «основные направления внутренней и внешней деятельности государства, в которых выражаются и его классовая, и общечеловеческая сущность, и социальное назначение» [1, с. 46].

Данное определение закрепилось в отечественном государствоведении со второй половины прошлого века, хотя нельзя сказать, что с тех пор оно не подвергалось научной критике [2, с. 97; 3, с. 101]. Тем не менее думается, что столь завидное «долголетие» этой дефиниции для категории «функции государства» объясняется тем, что она основана на понимании функции государства как сложного явления. По этому поводу А. П. Глебов писал, что в понимании существа функции государства, с одной стороны, следует исходить из социального назначения государства, детерминирующего потребность достижения «должного» (желаемого), а с другой – из практической деятельности государства по реализации его назначения (обеспечение «сущего») [3, с. 144].

Мнение о том, что функции государства теснейшим образом связаны с его социальным назначением, сегодня разделяют большинство ученых, поскольку «социальное назначение предопределяет весь спектр направлений деятельности государства, придавая этим направлениям некое общее начало, исходную точку отсчета» [4, с. 53].

Социальное назначение определяет содержание государственных функций, поскольку является детерминирующим фактором и исходной основой для их возникновения. Именно данная обусловленность дала возможность введения в научный оборот понятия «функциональная деятельность государства», подчеркивающего «генетическую» связь между этими феноменами, а также отсутствие противоречия между ними. Иначе говоря, соответствие функции социальному назначению государства позволяет отграничить его функциональную деятельность (ожидаемую и требуемую от него, правомерную) от нефункциональной (неожидаемой или даже нежелательной и вредной для общества). «В этом смысле можно сказать, что правомерна только та функциональная деятельность государства, которая порождается его природой и соответствует его сущности. Действия же государства, его отдельных органов и должностных лиц, выходящие за рамки его сущностно обусловленных функций, т.е. все нефункциональные действия государственной власти, носят неправомерный и негосударственный характер» [5, с. 257–258].

Ответ на вопрос, в чем же заключается социальное назначение государства, остается дискуссионным, что заставляет обратить внимание на пессимистический вывод Э. Дюркгейма: «При нынешнем состоянии исследований мы в полной мере не представляем ни того, что есть государство, ни откуда оно» [Там же, с. 4]. Тем не менее в доктрине существует несколько подходов к определению социального назначения государства: *социологический (силовой)*, согласно которому государство есть организованная сила, доминирующая над обществом; *кибернетический*, согласно которому государство есть инструмент социального управления; *юридический (правовой)*, приверженцы которого назначение государства видят в издании законов и создании прочного правопорядка; *теологический (религиозный)*, определяющий государство как «дар Божий», назначение которого в том, чтобы утверждать в «граде земном» порядки «града небесного» и т.п. [6, с. 38].

Такой «разброс» мнений объясняется, в частности, и тем, что понятие социального назначения как исторической миссии государства нередко подменяется характеристикой конкретных задач, которые решает государство в тот или иной исторический период существования. Понятно, что задачи (общечеловеческие, классовые, групповые, национальные, экономические и т.д.) могут видоизменяться в разные исторические периоды развития общества. Однако социальное назначение государства, как первооснова, генерирующая потребность в решении таких задач, остается стабильным настолько, насколько стабильна сущность самого государства.

Очевидно, что социальное назначение любого государства, «его историческая миссия» заключается в сохранении вверенного ему общества, сохранении его целостности и урегулировании его жизни таким образом, чтобы оно могло развиваться. И потребность в следовании этой «миссии» исходит не из благих намерений властвующих субъектов государственной системы, а из объективных потребностей, обусловленных конкретными историческими обстоятельствами.

Помимо этого, у государственной системы есть собственный интерес в следовании своему социальному назначению, т.к. обеспечение сохранности соответствующего общества является условием для сохранности и самой государственной системы. Так, О.Э. Лейст отмечал, что «...государство объединяет и защищает общество, в котором существует. В рамках государственных границ складывались страны, народы и нации. Государство являлось центром образования народа, поддерживало общий порядок в обществе и защищало его от внешних врагов» [7, с. 130]. Потому вполне очевидно, что государство свое социальное назначение реализует посредством функций, в том числе функции обеспечения национальной безопасности. Думается, что направленность и содержание данной функции в определенной степени отражает объект, на который она воздействует.

Фактором, обуславливающим существование той или иной самостоятельной функции государства, а также определяющим ее специфику и смысл, является определенный и своего рода уникальный объект функционального воздействия. «Объект воздействия, – отмечал А.П. Глебов, – представляет собой качественно определенную систему общественных отношений, состоящую из подсистемы (групп родственных отношений), отдельных элементов (конкретных отношений), находящихся между собой в закономерной взаимосвязи и взаимозависимости» [8, с. 13]. «Безобъектных функций нет и быть не может» [9, с. 138].

Национальная безопасность как объект воздействия соответствующей функции государства (обеспечения) есть состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором достигается реализация конституционных прав и свобод граждан, создаются достойные качество и уровень их жизни, обеспечивается гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, а также ее устойчивое социально-экономическое развитие [10].

Таким образом, национальная безопасность (как объект воздействия функции по ее обеспечению) не одномерное и не одноэле-

ментное явление, а системное и структурированное. Соответственно, системный объект требует системных же средств для своего обеспечения. На это указывает и В.Б. Коробов, отмечая, что «системный характер угроз национальной безопасности предполагает не менее системную организацию ее обеспечения как важнейшей функции государства, в реализации которой должны скоординированно участвовать, не подменяя друг друга, все ветви власти» [11, с. 15].

Иначе говоря, функция обеспечения национальной безопасности должна быть структурно адекватной своему объекту, что предполагает охват ею подчиненных и скоординированных с ней подфункций, которые дополняют друг друга, имея собственное содержание. В таком понимании обеспечение национальной безопасности предстает как всеобъемлющая (объемная) и одновременно системообразующая функция государства. «Что вообще значит быть системообразующей функцией? Это значит, что все остальные функции можно рассматривать как способы реализации этой системообразующей функции. Системообразующая функция – это способ проявления природы государства в направлениях его действия» [12, с. 16].

Всеобъемлющий (объемный) и системообразующий характер рассматриваемой функции позволяет определять ее и как генеральную, основную функцию, а охватываемые ею подфункции – как неосновные. Ранжирование функций государства на основные и неосновные, создаем, было и остается предметом дискуссий в теории государства и права, поскольку термин «неосновные функции» воспринимается как оценка второстепенности функции по значимости для общества. Так, В.М. Сырых считает, что такое разграничение «приводит к тому, что неосновные функции лишаются необходимого признака понятия “функция государства”, ибо данным понятием охватывается не любой, какой угодно вид деятельности, а только основной. Поэтому нужно было либо менять понятие функции государства, либо признать неудачной предложенную классификацию. Современные юристы избрали последнее и сегодня достаточно редко вспоминают об этой классификации, да и то по преимуществу в порядке критики» [13, с. 25–26].

В противовес отмеченной позиции М.Н. Марченко полагает, что классификация функций на основные и неосновные не только желательна, но и объективно необходима, поскольку способствует развитию и совершенствованию теории их изучения и практики применения [14, с. 25–26].

Данное мнение разделял М.И. Байтин, оправдывавший необходимость градации функций на основные и неосновные (второстепенные) тем, что она основывается на признании важности и приоритет-

ности отдельных государственных функций. «Термин “неосновные функции” является условным, его применением не имеется в виду противопоставить основные функции неосновным с точки зрения их важности, социальной значимости и т.п. Употребление данного термина правомерно и полезно лишь постольку, поскольку оно помогает выделить из огромного числа различных государственных функций более широкие по объему и общие по содержанию основные функции...» [1, с. 20]. Позиция М.И. Байтина не потеряла актуальности. Приоритетность тех или иных функций государства задается конкретными экономическими и политическими условиями, характеризующими тот или иной исторический период жизни государства. Например, современный этап развития нашего государства характеризуется условиями, вызывающими обостренную потребность в обеспечении национальной безопасности. Понятно, что и в иные времена данная потребность не переставала быть насущной, поскольку сохранение государства – постоянная задача.

Однако классификация функций государства на основные и неосновные применительно к объекту «национальная безопасность» используется не для определения приоритетности функций, а исключительно как научный прием системно-структурного анализа для выявления элементов *генеральной функции обеспечения национальной безопасности*. Полагаем, что эта функция объемная, вбирающая в себя ряд подфункций, каждая из которых адекватна по своему назначению соответствующим элементам структуры национальной безопасности как сложного объекта воздействия. Поскольку речь идет именно об *обеспечении* национальной безопасности, то следует заметить, что в юридической науке высказывалось суждение, что понятие «обеспечение» прав или интересов проявляется в конкретной правовой деятельности по *охране* и *защите* прав и интересов (в нашем случае – интересов национальной безопасности), а также в деятельности по *восстановлению* нарушенных интересов, которое вытекает из защиты [15, с. 115].

Именно перечисленные направления деятельности государства (охрана национальных интересов, защита национальных интересов, восстановление нарушенных национальных интересов) выступают, по нашему мнению, подфункциями, образующими в совокупности генеральную функцию обеспечения национальной безопасности. Данные подфункции (неосновные функции) являют собой наиболее устойчивые, объективно необходимые, относительно обособленные стороны реализации государственного воздействия на общественные отношения в целях обеспечения должного уровня национальной безопасности.

Обеспечение национальной безопасности полагаем возможным рассматривать как *генеральную, а потому основную функцию государства, выражающуюся в его воздействии на общественные отношения с целью создания благоприятных условий для достижения необходимого уровня национальной безопасности.* Данная генеральная функция охватывает отдельные устойчивые направления деятельности (подфункции), вкуче определяющие уникальность генеральной функции обеспечения национальной безопасности. При этом генеральный (общий) характер данной функции, по нашему мнению, предполагает, что она родовая для других подфункций, которые ее наполняют.

Основываясь на приведенном суждении, полагаем, что указанные направления (охрана, защита и восстановление) составляют существо соответствующих подфункций (неосновных функций), охватываемых *генеральной и основной функцией государства*, и выступают как следующие направления деятельности:

1. *Охрана национальной безопасности*, которая воплощается в создании нормативно-правовой базы по регулированию общественных отношений, связанных с национальными интересами государства, а также в контроле за национальной безопасностью, в том числе в мониторинге возникающих и существующих угроз, способных снизить либо ослабить национальную безопасность.

2. *Защита национальной безопасности*, представляющая собой воздействие государства, направленное на борьбу с возникающими и существующими угрозами, затрудняющими или делающими невозможным установление должного состояния национальной безопасности, устранение таких угроз и опасностей посредством применения предусмотренных мер юридической ответственности, наказания лиц, виновных в посягательствах на национальную безопасность.

3. *Восстановление национальной безопасности*, заключающееся в воссоздании нарушенного состояния национальной безопасности путем устранения вредных последствий, возникающих в случаях нарушения национальной безопасности.

В приведенной структуре генеральная (основная) функция обеспечения национальной безопасности предстает также предпосылкой для успешного осуществления иных государственных функций и основополагающим условием для сохранения общества и народа в целом.

Список литературы:

1. Байтин, М.И. Сущность и основные функции социалистического государства / М.И. Байтин. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 302 с.

2. Жигуленков, М.В. Проблемы определения места правоохранительной функции в теории функций государства / М.В. Жигуленков // Государство и право. – 2017. – № 3. – С. 97–98.

3. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие / А.Г. Бережнов, А.П. Глебов, А.А. Кененов и др. ; под ред. М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 1999. – 504 с.

4. Радько, Т.Н. Теория государства и права : учебник для бакалавров / Т.Н. Радько. – М. : Проспект, 2018. – 495 с.

5. Проблемы общей теории права и государства : учебник / [Н.В. Варламова и др.] ; под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – 2-е изд., пересмотр. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2010. – 815 с.

6. Кузнецов, И.А. Общая теория государства и права : учебник / И.А. Кузнецов. – Волгоград : Изд-во Волгоградского фил. РАНХиГС, 2014. – 339 с.

7. Лейст, О.Э. Сущность права: проблемы теории и философии права / О.Э. Лейст ; под ред. В.А. Томсинова. – М. : Зерцало, 2008. – 339 с.

8. Глебов, А.П. Проблемы структуры функций государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Глебов. – М., 1974. – 18 с.

9. Денисов, А.И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции / А.И. Денисов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1967. – 426 с.

10. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 // Рос. газ. – 2015. – 31 дек.

11. Коробов, В.Б. Основные направления деятельности органов внутренних дел в области обеспечения национальной безопасности / В.Б. Коробов // Органы внутренних дел и безопасность государства: история и современность : сб. науч. тр. – М., 2006. – С. 13–22.

12. Палазян, А.С. Проблемы определения системообразующих функций государства / А.С. Палазян // История государства и права. – 2007. – № 14. – С. 11–13.

13. Сырых, В.М. Теория государства и права : учебник для вузов / В.М. Сырых. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Юстицинформ, 2012. – 704 с.

14. Теория государства и права : курс лекций / М.Н. Марченко, А.В. Мицкевич, О.Э. Лейст и др. ; под ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Зерцало : ТЕИС, 1996. – 475 с.

15. Мордовец, А.С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека и гражданина / А.С. Мордовец ; под ред. Н.И. Матузова. – Саратов : СВШ МВД РФ, 1996. – 286 с.

А. Е. Федюнин,
доктор юридических наук,
доцент, профессор кафедры
уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

A. E. Fedyunin,
Doctor of Law, Associate Professor,
Professor of Criminal Proceedings
Department of the Saratov State
Law Academy
aef@bk.ru

Н. М. Перетяtko,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры уголовного процесса
Саратовской государственной
юридической академии

N. M. Peretyatko,
PhD, Associate Professor of Criminal
Proceedings Department
of the Saratov State Law Academy
naperetyatko@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-172-180

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЗАПРЕТА ОПРЕДЕЛЕННЫХ ДЕЙСТВИЙ КАК МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена наличием концептуальных правовых проблем применения запрета определенных действий как одной из наиболее эффективных мер пресечения в уголовном судопроизводстве и необходимостью выработки и реализации эффективной правовой политики в данной сфере правоотношений. Цель статьи – выявить и исследовать проблемы и тенденции применения запрета определенных действий как меры пресечения. На основе анализа законодательства и правоприменительной практики делается вывод о наличии проблем применения запрета определенных действий в уголовном судопроизводстве, вызванных неточностью законодательных формулировок и недостаточной интеграцией данной меры пресечения в структуру рассматриваемого правового института. Авторами отмечается, что реализация заявленного в ст. 6 УПК РФ назначения уголовного судопроизводства крайне затруднительна без дальнейшего научно обоснованного совершенствования правовых норм, призванных регулировать применение мер пресечения при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности. Обосновывается необходимость внесения законодательных изменений в УПК РФ с тем, чтобы привести институт мер пресечения в соответствие с назначением уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: правовое регулирование, правовая политика, уголовное судопроизводство, меры пресечения, запрет определенных действий.

ISSUES OF IMPROVING LEGAL POLICY IN THE FIELD OF APPLICATION OF THE PROHIBITION OF CERTAIN ACTIONS AS A MEASURE OF RESTRAINT IN CRIMINAL PROCEEDINGS

***Abstract:** the relevance of the article is due to the presence of conceptual legal problems of applying the prohibition of certain actions as one of the most effective preventive measures in criminal proceedings and the need to develop and implement an effective legal policy in this area of legal relations. The purpose of the article is to identify and explore the problems and trends in the application of the prohibition of certain actions as a measure of restraint. Based on the analysis of legislation and law enforcement practice, it is concluded that there are problems in the application prohibition of certain actions in criminal proceedings caused by the inaccuracy of legislative formulations and insufficient integration of this measure of restraint into the structure of the legal institution in question. The authors note that the implementation of the stated in Art. 6 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, the appointment of criminal proceedings is extremely difficult without further evidence-based improvement of legal norms designed to regulate the use of preventive measures in the implementation of criminal procedure. The necessity of introducing legislative changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation is substantiated in order to bring the institution of preventive measures in line with the purpose of criminal proceedings.*

***Keywords:** legal regulation, legal policy, criminal proceedings, preventive measures, prohibition of certain actions.*

В рамках реализации правовой политики, направленной на гуманизацию уголовного судопроизводства, Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 72-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части избрания и применения мер пресечения в виде запрета определенных действий, залога и домашнего ареста» уголовно-процессуальное законодательство РФ (далее, если не указано иное, – УПК РФ) было дополнено статьей 105.1, вводящей новую меру пресечения – запрет определенных действий. Основная задача нововведений – отвлечение внимания правоприменителя от самой строгой и массово применяемой меры пресечения – заключения под стражу [1] и в определенной степени от ее аналога – домашнего ареста [2].

За истекшее с момента введения новой меры пресечения время накоплен определенный опыт ее применения, опубликованы обзоры судебной практики, ей посвященные [3, 4], статистика ее применения, анализ которых может позволить сделать некоторые выводы о степени достижения поставленной законодателем цели.

На первый взгляд, запрет определенных действий применяется довольно активно. Однако при сопоставлении количества поступивших в суды ходатайств об избрании мер пресечения мы можем увидеть

следующую картину. В суды первой инстанции в 2021 г. поступило 2,9 тыс. ходатайств об избрании меры пресечения в виде запрета определенных действий, в 2020 г. – 2,1 тысячи. Для сравнения: число ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в 2021 г. было 99,3 тысячи, в 2020 г. – 96,4 тысячи; количество ходатайств об избрании меры пресечения в виде домашнего ареста в 2021 г. составило 7,9 тысячи, в 2020 г. – 8 тысяч; общее число ходатайств об избрании меры пресечения в виде залога в 2021 г. – 41, в 2020 г. – 243. То есть, несмотря на все усилия законодателя и общую политику гуманизации уголовно-процессуальных отношений, число ходатайств об избрании исключительной меры пресечения продолжает оставаться лидирующим.

Еще более впечатляющие цифры мы видим, обратившись к количеству ходатайств о продлении процессуальных сроков содержания под стражей: в 2021 г. – 202,5 тысячи, в 2020 г. – 201,7 тысячи [5]. Доля удовлетворенных ходатайств по избранию меры пресечения в виде заключения под стражу в среднем составляет около 80 %, в том числе по делам средней тяжести – 85,9 %, небольшой тяжести – 84,8 % [6]. Количество подаваемых ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу по делам о преступлениях средней тяжести вполне сопоставимо с количеством ходатайств по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях и составляет соответственно 19,9 тысячи; 42,6 тысячи, 31,2 тысячи. Касаясь данной проблемы, Конституционный Суд РФ не раз подчеркивал, что «в силу принципа презумпции невиновности, закрепленного в статье 49 Конституции Российской Федерации, до вступления в законную силу обвинительного приговора подозреваемые и обвиняемые, считающиеся невиновными в совершении преступления, не должны подвергаться ограничениям, которые в своей совокупности сопоставимы по степени тяжести с уголовным наказанием, а тем более превышают его (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 января 2011 года № 1-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П и от 16 июля 2015 года № 23-П)» [2]. Законодателю следует применить более радикальные меры к тому, чтобы исключительная мера пресечения действительно воспринималась таковой в правоприменительной практике. По нашему мнению, целесообразно установить запрет на ее применение по делам небольшой и средней тяжести, за исключением случаев, когда ранее избранная мера пресечения нарушена и (или) обвиняемый скрылся.

Как нам представляется, запрет определенных действий обладает двойственной правовой природой и универсальностью в качестве

инструмента правоприменения, поскольку в одних случаях его можно использовать в качестве самостоятельной меры пресечения, а в других – как дополнительный элемент – гибкий набор запретов, различные комбинации которых усиливают эффективность действия залога или домашнего ареста. Несмотря на это Конституционный Суд РФ [7] указывает на то, что фактически в настоящее время возможно применение двух мер пресечения: «Учитывая право суда при избрании залога возложить на подозреваемого или обвиняемого обязанность по соблюдению запретов определенных действий, предусмотренных частью шестой статьи 105.1 этого Кодекса (часть восьмая. 1 статьи 106 данного Кодекса), залог может применяться как в качестве самостоятельной меры пресечения, так и наряду с мерой пресечения (курсив наш. – Н.П., А.Ф.) в виде запрета определенных действий...».

На фактическую возможность использовать в настоящее время две меры пресечения обоснованно обращают внимание и некоторые исследователи [8, с. 118]. Таким образом, возникает логическое противоречие, поскольку в ч. 1 ст. 97 УПК РФ указывается на возможность избрания только одной из мер пресечения, а в ч. 1.1 ст. 97 УПК РФ говорится о допустимости их комбинации. В связи с изложенным представляется логичным уточнение ст. 97 УПК РФ путем исключения из нее указания о применении только одной меры пресечения.

Следующим вопросом, который необходимо актуализировать при рассмотрении запрета определенных действий в качестве самостоятельного субинститута, является отсутствие в его сущностном ядре обязанности обвиняемого не осуществлять препятствование производству предварительного расследования, в то время как такие меры пресечения, как подписка о невыезде и надлежащем поведении, личное поручительство и залог, эту норму содержат. Отсутствие названного положения представляется нам очевидным законодательным пробелом в регулировании единого правового института, нарушает его систему и логику, тем более что в ч. 5 ст. 105.1 УПК РФ указано, что она может применяться в том числе и для обеспечения безопасности свидетеля. Само по себе установление запрета, например не приближаться к определенному свидетелю, еще не означает, что обвиняемый откажется от препятствования предварительному расследованию каким-то другим способом. Устранение указанного пробела будет способствовать более эффективной практике применения анализируемой меры пресечения.

Согласно требованиям минимальных правовых стандартов, зафиксированных в правилах Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские

правила), «наложение на подозреваемого (обвиняемого) обязанностей выполнения действий, непосредственно не связанных с его содержанием в заключении, требует его обязательного согласия (п. 3.4.)» [9]. Применительно к современному российскому уголовному судопроизводству обязанность на дачу такого согласия, очевидно, должна распространяться на личное поручительство, наблюдение командования воинской части, залог [10, с. 307] и, конечно же, запрет определенных действий, однако для последней меры пресечения такая норма законодателем не предусмотрена. Попытка преодолеть данный пробел предпринята в подзаконном акте: «По окончании беседы Инспекцией у подозреваемого или обвиняемого, в отношении которого избрана мера пресечения в виде запрета определенных действий, домашнего ареста или залога, берется подписка...» [11], однако очевидно, что, во-первых, такое требование должно быть изложено в законе, а, во-вторых, согласие на ее применение должно быть получено при избрании меры пресечения, а не после, поскольку несогласие с возложенными обязанностями уже после избрания данной меры пресечения в соответствии с требованиями закона будет воспринято как нарушение обязательств и повлечет применение иной, следующей по уровню строгости меры пресечения.

В рамках действующей правовой политики список запретов, нормативно закрепленных в ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ, не допускает расширительного толкования. В то же время ч. 3 и 4 названной статьи содержат указание на некие «дополнительные запреты», что позволяет ряду исследователей предположить наличие логического противоречия в данной правовой норме [8, с. 119]. По нашему мнению, наличие в законе норм, которые позволяют по-разному толковать одни и те же положения, недопустимо, особенно применительно к такой чувствительной сфере, как ограничение предусмотренных Конституцией РФ прав и свобод граждан. Надлежащая правовая регламентация института мер уголовно-процессуального принуждения является сферой повышенной ответственности законодателя, ибо законное и обоснованное применение мер пресечения – ее прямое следствие.

К числу прав подозреваемого и обвиняемого, в отношении которых был применен запрет определенных действий, относится использование телефонной связи для вызова скорой медицинской помощи, сотрудников правоохранительных органов, аварийно-спасательных служб в случае возникновения чрезвычайной ситуации, а также для общения с контролирующим органом, дознавателем, следователем. О каждом таком звонке подозреваемый или обвиняемый информирует контролирующий орган (ч. 8 ст. 105.1 УПК РФ). Как уже показала

правоприменительная практика, перечисленных прав явно недостаточно для полной реализации подозреваемым и обвиняемым ряда важных гражданских прав, не противоречащих целям избранной меры пресечения. В частности, крайне важным нам представляется включение в него права на непосредственное общение с нотариусом, присутствие которого необходимо для законного оформления доверенности на право представления интересов подозреваемого или обвиняемого в сфере предпринимательской деятельности. Не стоит забывать также о праве на квалифицированную юридическую помощь, которое реализуется в том числе посредством конфиденциального общения с защитником и законным представителем, без которых невозможно реализовать право на защиту. Включение в рассматриваемый перечень указанных прав вполне согласуется со сложившейся практикой, например, домашнего ареста, поскольку для подозреваемого или обвиняемого действует аналогичный запрет на выход из жилого помещения в определенные периоды времени.

Следует обратить внимание и на структуру правового положения ч. 2 ст. 105.1 УПК РФ, которое, по справедливому замечанию ряда авторов, имеет крайне неудобный для практического использования отсылочный характер [8, с. 120]. Процессуальный порядок применения на практике данной меры пресечения, предлагаемый законодателем по своему правовому смыслу аналогичен порядку заключения под стражу, правовой регламент которого установлен ст. 108 УПК РФ с задействованием некоторых специфических особенностей, которые присущи только запрету определенных действий [12]. При этом необходимо помнить, что проект ст. 107 УПК РФ изначально предусматривал увязку правового порядка избрания меры пресечения в виде домашнего ареста с аналогичным порядком заключения под стражу. Согласно ч. 2 ст. 107 УПК РФ домашний арест в качестве меры пресечения избирался в отношении подозреваемого или обвиняемого по решению суда при наличии оснований и в порядке, который установлен ст. 108 УПК РФ, но с учетом его возраста, состояния здоровья, семейного положения и других обстоятельств. Статья 107 УПК РФ в ныне действующей редакции, введенной Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ [13], историческую связь с родственными по правовому содержанию мерами пресечения утратила, что говорит о непоследовательности законодателя в разработке схожих по своей природе правовых нормативных положений.

Подводя общий итог проведенному исследованию, можно сделать вывод, что реализация заявленного в ст. 6 УПК РФ назначения уголовного судопроизводства через защиту прав и законных интересов лиц,

потерпевших от преступления, а также через защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод в высшей степени затруднительна без дальнейшего научно обоснованного совершенствования правовых норм, призванных регулировать применение мер пресечения при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности. В указанных нормах, обеспечивающих практическую реализацию конституционных прав и свобод граждан, недопустимы противоречия и пробелы, приводящие к их произвольному толкованию.

Для устранения выявленных недостатков действующего законодательства предлагаем внести следующие изменения в УПК РФ:

Часть 1 ст. 105.1 «Запрет определенных действий» изложить в следующей редакции:

«1. Запрет определенных действий в качестве меры пресечения избирается по судебному решению в отношении подозреваемого или обвиняемого при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения и заключается в возложении на подозреваемого или обвиняемого обязанностей *не препятствовать производству по уголовному делу*, своевременно являться по вызовам дознавателя, следователя или в суд, соблюдать один или несколько запретов, предусмотренных частью шестой настоящей статьи, а также в осуществлении контроля за соблюдением возложенных на него запретов. Запрет определенных действий может быть избран в любой момент производства по уголовному делу *с согласия подозреваемого, обвиняемого*».

Первое предложение части 3 ст. 105.1 «Запрет определенных действий» изложить в следующей редакции:

«3. При необходимости избрания в качестве меры пресечения запрета определенных действий, а равно при необходимости возложения дополнительных запретов на подозреваемого или обвиняемого, в отношении которого *ранее была* применена мера пресечения в виде запрета определенных действий, следователь с согласия руководителя следственного органа или дознаватель с согласия прокурора возбуждает перед судом соответствующее ходатайство».

Часть 8 ст. 105.1 «Запрет определенных действий» изложить следующим образом:

«8. Подозреваемый или обвиняемый не может быть ограничен в праве использования телефонной связи для вызова скорой медицинской помощи, сотрудников правоохранительных органов, аварийно-спасательных служб в случае возникновения чрезвычайной ситуации, а также для общения со следователем, с дознавателем, *защитником* и контролирующим органом. О каждом таком звонке в случае уста-

новления запрета, связанного с использованием средств связи, подозреваемый или обвиняемый информирует контролирующий орган. *Встречи подозреваемого или обвиняемого с защитником, законным представителем, а также с нотариусом в целях удостоверения доверенности на право представления интересов подозреваемого или обвиняемого в сфере предпринимательской деятельности проходят в месте исполнения этой меры пресечения».*

Абзац 1 ч. 1 ст. 108. «Заключение под стражу» изложить следующим образом:

«1. Заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется по судебному решению в отношении подозреваемого или обвиняемого *в совершении тяжких или особо тяжких преступлений* при невозможности применения иной, более мягкой, меры пресечения. При избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в постановлении судьи должны быть указаны конкретные, фактические обстоятельства, на основании которых судья принял такое решение. Такими обстоятельствами не могут являться данные, не проверенные в ходе судебного заседания, в частности результаты оперативно-розыскной деятельности, представленные в нарушение требований статьи 89 настоящего Кодекса. В исключительных случаях эта мера пресечения может быть избрана в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления *небольшой или средней* при наличии одного из следующих обстоятельств...»

Список литературы:

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части избрания и применения мер пресечения в виде залога, запрета определенных действий и домашнего ареста) (законопроект № 900722-6) : пояснительная записка к проекту федерального закона. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/900722-6> (дата обращения: 16.07.2022).

2. По делу о проверке конституционности частей первой и третьей статьи 107 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Костромина : постановление Конституционного Суда РФ от 22 марта 2018 г. № 12-П// Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 14, ст. 2027.

3. Справка по результатам изучения практики применения районными (городскими) судами области мер пресечения в виде домашнего ареста, запрета определенных действий и залога как альтернативы заключению под стражу в 2018 году. – URL: <http://oblsud.sar.sudrf.ru/modules.php?name=document&id=10218> (дата обращения: 16.07.2022).

4. Справка о результатах изучения судебной практики применения Ульяновским районным судом мер пресечения в виде запрета определенных действий (статья 105¹ УПК РФ), залога (статья 106 УПК РФ), домашнего

ареста (статья 107 УПК РФ) по уголовным делам, рассмотренным в 2017 году – первом полугодии 2019 года. – URL: http://uljanovskiy.uln.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=752 (дата обращения: 16.07.2022).

5. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции за 2021, 2020, 2019 годы // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. – URL: <http://www.cdep.ru/?id=79> (дата обращения: 16.07.2022).

6. Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2020 году // Судебный департамент при Верховном Суде РФ. – URL: http://www.cdep.ru/userimages/OBZOR_stat_SOU_2020.pdf (дата обращения: 16.07.2022).

7. По делу о проверке конституционности положений статей 106, 110 и 389.2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С. А. Филиппова : постановление Конституционного Суда РФ от 17 июня 2021 г. № 29-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. – № 26, ст. 5044.

8. Николаева, М.И. Новая мера пресечения «запрет определенных действий» в уголовном процессе России / М.И. Николаева // Вестник Владимир. юрид. ин-та. – 2018. – № 2(47). – С. 117–123.

9. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций в отношении мер, не связанных с тюремным заключением [Токийские правила] : приняты резолюцией 45/110 Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 г. – URL: <http://www.un.org/ru/> (дата обращения: 16.07.2022).

10. Вершинина, С.И. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве: нормативно-правовая природа и механизм функционирования : дис. ... д-ра юрид. наук / С.И. Вершинина. – Тольятти, 2017. – 452 с.

11. Об утверждении Порядка осуществления контроля за нахождением подозреваемых или обвиняемых в месте исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением возложенных судом запретов подозреваемыми или обвиняемыми, в отношении которых в качестве меры пресечения избран запрет определенных действий, домашний арест или залог : приказ Минюста России № 189, МВД России № 603, СК России № 87, ФСБ России № 371 от 31 августа 2020 г.: зарегистрирован в Минюсте России 3 сентября 2020 г. № 59635. – URL: <https://base.garant.ru/74599264/> (дата обращения: 16.07.2022).

12. О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и запрета определенных действий : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 декабря 2013 г. № 41 (в ред. от 1 июня 2020 г.) // Рос. газ. – 2013. – 27 дек.

13. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 50, ст. 7362.

Н.Н. Ткачева,
кандидат юридических наук,
доцент, докторант, доцент кафедры
гражданского процесса,
координатор юридической клиники
Саратовской государственной
юридической академии

N.N. Tkacheva,
Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Doctoral student,
Associate Professor of the Department
of Civil Procedure, Coordinator
of the Legal Clinic of the Saratov
State Law Academy
mntkachewa@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-181-187

ПРАВО НА ПОЛУЧЕНИЕ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ КАК ГАРАНТИЯ ВЫНЕСЕНИЯ ЗАКОННОГО И ОБОСНОВАННОГО СУДЕБНОГО РЕШЕНИЯ

Аннотация: в статье исследуется конституционное право на получение квалифицированной юридической помощи в контексте обеспечения реализации другого конституционного права – права на судебную защиту, закрепленного в ст. 46 Конституции РФ, результатом которого является судебное решение, вынесенное в пользу заинтересованного лица. Актуальность темы обусловлена отсутствием в законе понятия «квалифицированная юридическая помощь», стандартов ее оказания, а также круга субъектов, которые вправе и обязаны ее оказывать. Цель работы – изучение доктринальных положений относительно понятия «квалифицированная юридическая помощь», судебной практики и влияния реализации конституционного права на получение квалифицированной помощи в виде участия в судебном разбирательстве представителя с высшим юридическим образованием на вынесение законного и обоснованного судебного решения как гарантии защиты прав и интересов в исковом производстве.

Ключевые слова: гарантии, судебная защита, исковое производство, квалифицированная юридическая помощь, судебное решение.

THE RIGHT TO RECEIVE QUALIFIED LEGAL ASSISTANCE AS A GUARANTEE OF A LAWFUL AND REASONABLE JUDICIAL DECISION

Annotation: the article examines the constitutional right to receive qualified legal assistance in the context of ensuring the implementation of another constitutional right – the right to judicial protection, enshrined in Article 46 of the Constitution of the Russian Federation, which results in obtaining a court decision in favor of the person concerned. The relevance of the topic is due to the absence in the law of the concept of “qualified legal assistance”, standards for its provision, as well as the range of subjects who have the right and obligation to provide it. The purpose of the work is to study the doctrinal provisions regarding the concept of qualified legal assistance, judicial practice and the impact of the implementation of the constitutional right to receive qualified assistance in the form of participation in court proceedings of a representative with a higher legal education on the issuance of a lawful and reasonable judicial decision as a guarantee of protection of rights and interests in the claim proceedings.

Keywords: guarantees, judicial protection, claim proceedings, qualified legal assistance, judicial decision.

Конституционный Суд РФ относит к числу гарантий право каждого на судебную защиту, обладающее универсальным характером и выступающее процессуальной гарантией всех иных конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права каждого на получение квалифицированной юридической помощи (ст. 46 и 48, ч. 3 ст. 56 Конституции РФ) [1].

Исследование вопроса о реализации права на получение квалифицированной юридической помощи при рассмотрении и разрешении гражданских дел в судах общей юрисдикции как гарантии вынесения законного и обоснованного судебного решения обусловлено низким уровнем правовой грамотности населения, появлением новых сложных категорий гражданских дел и возрастающей в связи с этим потребностью заинтересованных субъектов при осуществлении правосудия в получении квалифицированной юридической помощи.

Изучение проблем, связанных с реализацией права на получение квалифицированной юридической помощи, в контексте гарантий, способствующих вынесению законного и обоснованного судебного решения, позволит внести правовую определенность в дискуссионный вопрос о понятии квалифицированной юридической помощи, определить критерии отнесения ее к данному виду, круг субъектов, обладающих правом ее оказывать, а также оценить влияние участия квалифицированного представителя на конечный результат судебного разбирательства – вынесение законного и обоснованного решения. Полученные результаты и выводы могут быть использованы в научной деятельности для дальнейшего исследования проблем повышения эффективности осуществления правосудия в современных условиях, а также при совершенствовании действующего законодательства, регулирующего вопросы получения квалифицированной юридической помощи.

В настоящее время законодатель не раскрывает понятие «квалифицированная юридическая помощь». Не решен данный вопрос и на доктринальном уровне [2–5].

Слово «квалифицированный» означает имеющий высокую квалификацию, опытный, требующий специальных знаний и является производным от слова «квалификация», означающего степень годности к какому-нибудь виду труда, уровень подготовленности, профессию, специальность [6, с. 220–221]. В науке при определении юридической помощи как квалифицированной указывается на

то, что помощь может быть таковой только в тех случаях, когда она осуществляется на профессиональной основе и оказывается лицом или субъектами, имеющими на это право [7, с. 12]. О каких субъектах идет речь, не конкретизируется, указано только, что помощь должна осуществляться на профессиональной основе и только теми, кто имеет на это право. Существует также мнение, что квалифицированная юридическая помощь представляет собой деятельность профессиональных юристов, разъясняющих смысл нормативно-правовых установлений и совершающих юридические и фактические действия, направленные на защиту или восстановление прав, свобод и законных интересов каждого [8, с. 5–6]. А.Г. Кучерена более категорично высказался по этому вопросу и отметил, что только адвокат может оказать квалифицированную юридическую помощь по всем без исключения вопросам [9, с. 7].

Конституционный Суд РФ разъяснил, что, в его понимании, квалифицированная юридическая помощь – это право пользоваться помощью адвоката, которое является одним из проявлений гарантированного ч. 1 ст. 48 Конституции РФ права на получение квалифицированной юридической помощи [10].

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что в основу вышеприведенных определений положен субъектный состав лиц, имеющих право оказывать квалифицированную юридическую помощь. Как правило, под таким субъектом понимается юрист или адвокат. Такой подход не лишен логики и находит отражение в ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» [11], в котором одним из квалификационных требований к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, выступает высшее юридическое образование, которое получают граждане после окончания вуза с присвоением квалификации «юрист». Таким образом, лицо, получившее высшее юридическое образование и диплом юриста, вправе оказывать квалифицированную юридическую помощь.

Выделяются следующие критерии определения соблюдения должного уровня квалификации лиц, оказывающих гражданам юридическую помощь:

- наличие статуса адвоката, который служит гарантией оказания квалифицированной юридической помощи;
- наличие у поверенного определенных юридических знаний, профессиональных навыков и квалификации, необходимых для получения статуса;

- несение определенных затрат по оплате членских взносов на нужды адвокатской палаты (для выплаты заработной платы работникам аппарата адвокатской палаты, материального обеспечения деятельности адвокатской палаты, а по решению совета адвокатской палаты также расходов на оплату труда адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно, и иных расходов, предусмотренных сметой адвокатской палаты) [12];

- обеспечение конфиденциальности информации, с получением и использованием которой сопряжено оказание юридической помощи, т.е. соблюдение института адвокатской тайны [13].

Перечисленные критерии, безусловно, указывают на квалификацию лица, оказывающего юридическую помощь, степень такой квалификации, однако являются неполными, а также не охватывают всех субъектов, наделенных законом правом на осуществление данного вида деятельности. Более того, отдельные критерии квалификации, такие как требование о наличии статуса адвоката, вообще недопустимо предъявлять к определенным лицам, обладающим правом оказывать квалифицированную юридическую помощь, например к прокурору.

Представляется возможным выделить только два обязательных, универсальных критерия, позволяющих определить квалификацию лица, оказывающего юридическую помощь профессионально, и применимых абсолютно ко всем профессиям, производным от квалификации «юрист»:

- высшее юридическое образование;
- юридический опыт.

Все остальные критерии, например наличие статуса адвоката, стаж работы по специальности, являются дополнительными и влияющими на уровень квалификации специалиста, но не на наличие или отсутствие таковой.

Необходимо отметить, что, несмотря на важность и значение в системе защиты прав и интересов в исковом производстве права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, гарантированного Конституцией РФ, а также провозглашенного в международно-правовых актах (ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 5 и 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), государство не в полной мере обеспечило законодательную основу для подготовки квалифицированных юридических кадров и определения квалификационных требований в отношении лиц, оказывающих юридическую помощь. Отсутствие законодательного регулирования вопроса оказания квалифицированной юридической помощи (понятия, субъектного состава, способов

оказания, ответственности за нарушение качества ее оказания) на протяжении длительного времени вызывало многочисленные дискуссии и проблемы правоприменения. С 2008 г. обсуждаются вопросы о необходимости законодательного закрепления основного понятия, регулирующего оказание правовой помощи квалифицированными специалистами, и принятия соответствующего федерального закона.

В представленном в 2009 г. проекте федерального закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» под квалифицированной юридической помощью предложено было понимать любую самостоятельную деятельность по предоставлению на постоянной профессиональной основе юридических услуг, перечень которых также был определен в законопроекте [14]. К сожалению, сегодня данный закон так и не принят, что трудно признать положительным. Необходимость в принятии указанного закона существует, при этом Федеральный закон № 324-ФЗ, регулирующий порядок оказания бесплатной юридической помощи, не заменяет предложенный законопроект, поскольку не содержит всех положений, которые требуются для полноценной реализации права на квалифицированную юридическую помощь в Российской Федерации.

Право на получение квалифицированной юридической помощи может реализовываться в виде получения заинтересованным лицом правовой консультации, составления различных юридических документов (жалобы, обращения, консалтингового заключения, претензии, искового заявления, ходатайства и т.д.), представления интересов в суде. Квалифицированная юридическая помощь может оказываться на разных этапах: в процессе подготовки сделки; на этапе ее реализации; при разрешении конфликтной ситуации; при совершении подготовительных действий, направленных на реализацию права на судебную защиту; непосредственно в процессе рассмотрения и разрешения гражданского дела по существу в виде представления интересов определенного субъекта в гражданском судопроизводстве путем реализации диспозитивных процессуальных прав и обязанностей. Квалифицированная юридическая помощь может оказываться различными субъектами, как юристами, адвокатами, нотариусами, так и иными субъектами, на которых законом возложена обязанность оказывать бесплатную юридическую помощь (например, прокурором).

Реализация права на получение квалифицированной юридической помощи в большинстве случаев взаимосвязана с реализацией права на судебную защиту. Нередко результаты правосудия, т.е. вынесение судебного постановления в пользу заинтересованного лица, зависят от своевременной и квалифицированной юридической помощи, по-

скольку обеспечить эффективность судебной защиты может только квалифицированный представитель [15, с. 96–97].

Лицо, участвующее в деле, вправе участвовать в суде лично или через своего представителя. Квалифицированный представитель грамотно и профессионально представляет интересы своего доверителя в судебном заседании, выступает от его имени, логично и последовательно, со ссылками на законодательную базу излагает правовую позицию по делу, обращает внимание суда на предоставленные доказательства, аргументированно, безэмоционально опровергает доводы другой стороны и представленные ею доказательства, своевременно совершает необходимые процессуальные действия, например заявляет ходатайства об истребовании доказательств или проведении экспертизы по делу, что в результате приводит к полноценной, своевременной реализации конституционного права на судебную защиту и вынесению законного и обоснованного судебного решения.

Трансформация законодательства, регулирующего правоотношения в области реализации права на получение квалифицированной юридической помощи, необходима. Закрепление на законодательном уровне понятия «квалифицированная юридическая помощь», перечня субъектов, обладающих правом ее оказывать, механизма ее оказания и получения позволит наиболее эффективно реализовывать конституционное право, повысить уровень правовой грамотности населения, сформировать у граждан устойчивую потребность разрешать споры с участием профессионалов, что, в свою очередь, положительно отразится на механизме осуществления правосудия в целом. Право на получение квалифицированной юридической помощи и его своевременная реализация при рассмотрении и разрешении гражданских правовых споров в судах общей юрисдикции выступает определенной гарантией защиты прав и интересов в исковом производстве, обеспечивающей действие принципа состязательности и равноправия сторон в целях осуществления справедливого судебного разбирательства, в результате которого выносятся законное и обоснованное судебное решение.

Список литературы:

1. По делу о проверке конституционности положения статьи 54 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки С. : постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2020 г. № 3-П // СПС «Гарант» (дата обращения: 15.01.2023).

2. Тарло, Е.Г. Роль адвокатуры в системе обеспечения конституционного права на юридическую помощь: российская действительность и мировой опыт : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.Г. Тарло. – М., 2001.

3. Бондарь, О.Н. Квалифицированная юридическая помощь – конституционная гарантия судебной защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.Н. Бондарь. – Ростов н/Д, 2008.

4. Ботнев, В.К. Квалифицированная юридическая помощь как конституционно-правовая гарантия защиты прав и свобод человека и гражданина : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В.К. Ботнев. – М., 2013.

5. Воронов, А.А. Роль адвокатуры в реализации конституционного права на квалифицированную юридическую помощь : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Воронов. – М., 2008.

6. Ожегов, С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. – 19-е изд. – М. : Рус. яз., 1987. С. 220–221.

7. Записная, Т.В. К вопросу о содержании понятия «квалифицированная юридическая помощь» / Т.В. Записная. – Новочеркасск : ЮРГТУ, 2013. – С. 12.

8. Закомолдин, А.В. Квалифицированная юридическая помощь в уголовном процессе России (понятие, содержание, гарантии) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Закомолдин. – Самара, 2007. С. 5–6.

9. Кучерена, А.Г. Роль адвокатуры в становлении гражданского общества в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Кучерена. – М., 2002. – С. 7.

10. По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б.В. Антипова, Р.Л. Гитиса и С.В. Абрамова : постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 7, ст. 871.

11. О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации : федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ (с изм. от 28 июня 2022 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.01.2023).

12. Определение Первого кассационного суда общей юрисдикции от 30 сентября 2022 г. № 88-25775/2022 по делу № 2-1048/2020 // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 16.01.2023).

13. По жалобе граждан С.В. Бородина, В.Н. Буробина, А.В. Быковского и других на нарушение их конституционных прав статьями 7, 29, 182 и 183 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 8 ноября 2005 г. № 439-О // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 5, ст. 633.

14. Проект федерального закона «Об оказании квалифицированной юридической помощи в Российской Федерации» // Адвокатская палата Новосибирской области. Новости Палаты. – 30.09.2009. – URL: <https://advpalatanso.ru/novosti/366> (дата обращения: 15.01.2023).

15. Шамшурин, Л.Л. Квалифицированная юридическая помощь как юридическая гарантия эффективной судебной защиты прав и свобод человека / Л.Л. Шамшурин // Российское правосудие. – 2013. – № 7(87). – С. 96–97.

И. С. Барнев,
аспирант, преподаватель
кафедры криминалистики
Саратовской государственной
юридической академии

I.S. Barnev,
Postgraduate Student, Lecturer
of the Department of Criminalistics
of the Saratov State Law Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-188-195

О СПОСОБАХ СОВЕРШЕНИЯ И СОКРЫТИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ПОСЯГАЮЩИХ НА КУЛЬТУРНЫЕ ЦЕННОСТИ

Аннотация: деятельность по реализации главных принципов сохранения культурно-исторического наследия России невозможна без качественного противодействия преступлениям, посягающим на культурные ценности. Решение этой задачи отличается определенной спецификой, проявляющейся в разнообразии способов совершения и сокрытия данных посягательств, которые в последние годы относятся к широко распространенным преступлениям, отличающимся высокой степенью латентности. Цель статьи – анализ типичных способов совершения и сокрытия преступлений, посягающих на культурные ценности. Реализация поставленной цели осуществлялась с помощью диалектического метода, а также комплекса общенаучных и специальных методов научного познания (анализ, сравнение, аналогия, системный метод и др.). В результате проведенной работы установлены типичные способы совершения и сокрытия преступлений, посягающих на культурные ценности; сформулированы рекомендации практическим работникам, реализация которых позволит обеспечить эффективность проведения расследования на первоначальном этапе. Сделан вывод о том, что установление и подробное изучение способов совершения и сокрытия имеет важное научно-практическое значение для разработки комплекса рекомендаций, способствующих решению сложных криминалистических задач с учетом ситуационного подхода, предупреждению допускаемых следователями (дознателями) тактических ошибок.

Ключевые слова: культурные ценности, способы совершения и сокрытия преступлений, контрабанда культурных ценностей.

ABOUT WAYS OF COMMITTING AND CONCEALING CRIMES THAT INFRINGE ON CULTURAL PROPERTY

Abstract: activities to implement the main principles of preserving the cultural and historical heritage of Russia are impossible without high-quality counteraction to crimes that encroach on cultural values. The solution to this problem is characterized by a certain specificity, which is manifested in a variety of ways to commit and conceal these attacks, which in recent years have been among widespread crimes with a high degree of latency. The purpose of the article is to analyze typical ways of committing and concealing crimes that infringe on cultural values. The implementation of the task was carried out using

the dialectical method, as well as a complex of general scientific and special methods of scientific knowledge (analysis, comparison, analogy, system method, etc.). As a result of the work carried out, typical methods of committing and concealing crimes that infringe on cultural values were established; recommendations were formulated for practitioners, the implementation of which will ensure the effectiveness of the investigation at the initial stage. It is concluded that the establishment and detailed study of the methods of committing and concealment is of great scientific and practical importance for the development of a set of recommendations that contribute to the solution of complex forensic problems, taking into account the situational approach, the prevention of tactical errors made by investigators (interrogators).

Keywords: *cultural values, ways of committing and concealing crimes, smuggling of cultural values.*

Стратегия государственной культурной политики в качестве основной цели декларирует сохранение исторического и культурного наследия, что признается неотъемлемой частью Стратегии национальной безопасности РФ. В данной Стратегии предусмотрены реализация важнейших принципов сохранения единого культурного пространства, культурного наследия народов Российской Федерации, а также обеспечение охраны всех культурных ценностей, формирование комплексного вектора защиты национальной безопасности и территориальной целостности России [1]. Успешное достижение заявленных целей и реализация приоритетных направлений Стратегии невозможны без эффективного решения проблем противодействия преступлениям, связанным с посягательствами на культурные ценности.

В Едином государственном реестре объектов культурного наследия народов Российской Федерации по состоянию на 1 ноября 2022 г. зарегистрировано 147 276 памятников истории и культуры [2]. В данный реестр постоянно вносятся новые объекты, имеющие культурное значение, каждый из которых нуждается в защите от всех возможных посягательств.

К сожалению, в последние годы преступления, связанные с посягательствами на культурные ценности, приобретают широкую распространенность: за 2020 г. в России совершено более 77 тысяч преступных посягательств на культурные ценности (в их числе иконы, монеты, денежные знаки, ордена, медали, старинные и редкие книги, картины и т.д.) [3]. Официальные статистические данные о преступлениях, связанных с контрабандой культурных ценностей, свидетельствуют о снижении числа фактов возбуждения уголовных дел по сравнению с 2020 г. [4]. Тем не менее в реестре пропавших, утраченных, похищенных культурных ценностей насчитывается

более 22 тысяч 400 записей, и с каждым годом их количество неуклонно растет.

Приведенные данные, очевидно, не отражают всю суть реальных сторон криминальной ситуации, связанной с совершением преступных действий, посягающих на культурные ценности. Л. Г. Шапиро справедливо отмечает, что к основным причинам существования вышеописанной ситуации следует отнести высокую степень латентности данных преступлений, недостаточно разработанную методику их выявления, расследования и предупреждения и ряд иных факторов, связанных с несовершенством действующего законодательства [5, с. 26].

Изложенное позволяет констатировать наличие научно-практических проблем в расследовании исследуемых преступлений, комплексное разрешение которых не представляется возможным без использования метода «от способа совершения преступления к его раскрытию». Для повышения эффективности расследования данных преступлений следователи (дознаватели) должны быть обеспечены подробными и системными криминалистическими рекомендациями организационно-тактического и методического характера, в том числе в форме моделей, алгоритмов, направленных на качественную организацию расследования.

Прежде всего необходимо отметить, что группа анализируемых преступлений весьма разнообразна, и в нее могут входить различные по характеру и степени общественной опасности преступные посягательства, в том числе транснационального характера, а именно: хищения произведений искусства и культуры и иных культурных ценностей; невозвращение на территорию Российской Федерации культурных ценностей; контрабанда различных предметов, представляющих культурную ценность; уничтожение или повреждение объектов культурного наследия; нарушение требований сохранения или использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и ряд других составов преступлений [6, с. 175].

В контексте характеристики способов преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности, важным аспектом является определение конкретной сферы деятельности человека, так как она раскрывает закономерности преступного поведения и отражения его в окружающей среде. Так, В. А. Образцов на основе данного критерия разделил все преступления на две группы: совершаемые в сфере профессиональной деятельности и совершаемые в сфере быта и досуга [7, с. 91]. Нельзя не согласиться с его позицией о том, что «при классификации преступлений стоит исходить из специфики

способов, применяемых при совершении преступлений в условиях общественно полезной профессиональной деятельности и вне этих условий...» [8, с. 92]. Криминалистическая классификация преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности, недостаточно разработана. Полагаем, что при ее построении значимым будет использовать различные признаки способа, обстановки совершения преступлений и личности преступника (его свойств, качеств). На наш взгляд, при дальнейшем формировании такой классификации и ее использовании в расследовании определенное значение будет иметь взаимосвязь данных признаков с учетом различных ситуаций. Например, при последующей классификации может использоваться связь способов совершения и сокрытия контрабанды культурных ценностей с техническими средствами, применяемыми преступниками, и с обстановкой, в которой остаются различные следы (условия охранной оснащённости объекта, места таможенного контроля, места тайников и т.п.).

На этапе подготовки к совершению преступления происходит формирование преступного плана, целей, идей, приискание средств и орудий преступления. Например, при подготовке к совершению контрабанды культурных ценностей, подозреваемые (обвиняемые) в большинстве случаев изготавливают технические средства для перемещения или перевозки монет, старинных икон, редких книг, картин, медалей под видом отдельных объектов. В качестве таких объектов могут использоваться напольные отверстия автомобилей, различные виды карманов на одежде, двойная подошва обуви и т.д.

Так, предприниматель, занимающийся добычей и продажей предметов палеонтологии на территории Якутии, имел умысел на незаконное перемещение через государственную границу Российской Федерации двух посылок, в которых были кости мамонта, пещерного медведя и шерстистого носорога возрастом 11 тысяч лет. Экспертами было установлено, что данные предметы (останки) являются культурными ценностями, и их вывоз за пределы Российской Федерации строго регулируется Министерством культуры РФ. В результате первоначальных следственных действий была определена общая стоимость предметов в 162 тысячи рублей [9]. Для перемещения ценностей преступник использовал различные неприметные коробки.

При характеристике способов подготовки к совершению контрабанды культурных ценностей необходимо обращать внимание на особенности поведения подозреваемых (обвиняемых), например в ходе подборки ими различных специальных технических средств (потайных сумок, коробок и т.п.), которые выбираются в зависимости

от состояния оснащения пунктов таможенного контроля и имеющегося криминального опыта прохождения проверочных мероприятий у сотрудников таможни. Как показывает следственная практика, наиболее типичными способами подготовки к совершению контрабанды является использование преступными лицами конструктивных технических особенностей различных транспортных средств, в которые возможно поместить какие-либо старинные или антикварные предметы, представляющие культурное значение. При поступившей предварительной информации такого характера необходимо незамедлительно осмотреть самые труднодоступные полости, например в самолетах международного сообщения. Иногда перемещение культурных ценностей происходит с помощью почтовой службы.

Например, Мещанским районным судом г. Москвы 5 мая 2022 г. был вынесен приговор семейной паре за совершение контрабанды культурных ценностей. Следствием было установлено, что преступные лица на этапе подготовки к совершению незаконного перемещения предметов проводили анализ и поиск на различных европейских антикварных рынках и аукционах культурных ценностей в сфере искусства XIX – начала XX в. В данный исторический период входят картины таких известных художников, как Франсиско Гойя, Эжен Делакруа, Гюстав Курбе и др. [10]. На рынках и аукционах они скупали картины известных мастеров с целью дальнейшей продажи их в России, разработав сложную преступную схему доставки картин путем международного почтового отправления с декларированием их в качестве товаров для личного пользования [11]. В научной литературе уже проводился анализ похожих предкриминальных и криминальных ситуаций, но недостаточно подробно освещались особенности подготовки к совершению незаконного перемещения предметов, представляющих культурную ценность [12].

На этапе непосредственного совершения преступлений, связанных с посягательствами на культурные ценности, можно рассмотреть криминальные ситуации невозвращения последних из-за границы в Российскую Федерацию. Преступный план при совершении действий по невозврату культурных ценностей строится с учетом того, что одни действия совершаются на российской территории, другие – на территории иностранного государства, что демонстрирует высокий уровень криминалистической сложности преступной деятельности, связанной с реализацией схемы невозврата предметов, нередко имеющей организованный транснациональный характер [13]. В научной литературе выделяют два способа совершения преступного невозвращения предметов из-за границы в Российскую

Федерацию: не замаскированное какими-либо ухищрениями воздержание от принятия мер, необходимых для выполнения юридической обязанности по их возврату и замаскированное какими-либо поддельными документами, копиями и пр. [14, с. 102]. По нашему мнению, ограничиваться таким разделением указанных способов нельзя. Как показывает следственная практика, еще более распространены смешанные способы, при которых происходит как маскировка, так и частичная маскировка поддельной документации, а также создаются условия, препятствующие возврату в законный срок предметов в Россию. Кроме того, могут быть случаи создания благоприятных криминальных ситуаций до вывоза за границу.

Как следует из материалов уголовного дела о невозвращении в Российскую Федерацию шестнадцати православных икон для проведения выставок «Из России с любовью» и «Святые драконы», фактически отсутствовало право на их вывоз из страны, что отмечалось в обвинительном заключении [15]. Необходимо подчеркнуть, что выбор преступными лицами конкретного способа подготовки, совершения и сокрытия следов преступлений в результате преступного невозвращения в Российскую Федерацию старинных картин, икон, редких книг и иных предметов художественного, исторического значения детерминирован особенностями обстановки, в которой совершаются преступные деяния.

Представляется важным отметить этап сокрытия следов преступления, на котором часто происходит оказание противодействия следствию. Например, к способам сокрытия следов можно отнести действия по продаже или двойной продаже культурных ценностей, перемещение их в различные места, вывоз в другие страны, оставление на определенное время в особых тайниках и др.

Так, 10 ноября 2022 г. в ходе производства обыска российскими служащими в одной из церквей раскольнической Православной церкви Украины в Энергодаре был обнаружен тайник. В нем нашли краденые православные иконы [16].

В заключение хотелось бы отметить, что рассмотренные в настоящей статье способы совершения и сокрытия исследуемых преступлений не являются исчерпывающими. Их установление и подробное изучение имеет важное научно-практическое значение для разработки комплекса рекомендаций, способствующих решению сложных криминалистических задач с учетом ситуационного подхода, предупреждения допускаемых следователями (дознавателями) тактических ошибок. К решению этих проблем необходимо подходить с учетом зарубежного опыта в этой сфере.

Список литературы:

1. Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года : распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 11, ст. 1552.
2. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. – URL: <https://opendata.mkrf.ru/opendata> (дата обращения: 01.11.2022).
3. За год в России похитили более 77 тысяч культурных ценностей. – URL: <https://rg.ru/> (дата обращения: 01.11.2022).
4. МВД стало возбуждать меньше дел, связанных с контрабандой культурных ценностей. – URL: <https://tass.ru> (дата обращения: 01.11.2022).
5. Шапиро, Л.Г. Защита культурного наследия народов России: криминалистические аспекты // Казанские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения : матер. Междунар. науч.-практ. конф. (Казань, 28 апр. 2022 г.) : в 2 ч. / Л.Г. Шапиро [редкол.: Ю.Н. Кулешов (отв. ред.) и др.]; Казан. ин-т (фил.) ВГУЮ. – Казань : ЮрЭксПрактик, 2022. – Ч. 1.
6. Хижняк, Д.С. Криминалистическая классификация транснациональных преступлений / Д.С. Хижняк // ЮП. – 2020. – № 2 (93).
7. Образцов, В.А. Преступления, связанные с профессиональной деятельностью, как объект криминалистического исследования / В.А. Образцов // Вопросы борьбы с преступностью. – Вып. 36. – 1982.
8. Образцов, В.А. Криминалистическая классификация преступлений / В.А. Образцов. – Красноярск : Изд-во Краснояр. ун-та, 1988.
9. Сахалинские таможенники пресекли вывоз за рубеж останков древних животных // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20221124/tamozhenniki-1833905137.html?ysclid=lavednxe3664842167> (дата обращения: 17.11.2022).
10. История зарубежного искусства XIX века. – Текст : электронный // Искусствоед.ру – сетевой ресурс об искусстве и культуре: [сайт]. – 2018. – URL: <https://iskusstvoed.ru/2018/03/17/istorija-zarubezhnogo-iskusstva-xix-veka/> (дата обращения: 24.11.2022).
11. В Москве вынесен приговор супругам за контрабанду культурных ценностей // МВД Медиа. – URL: mvdmedia.ru (дата обращения: 24.11.2022).
12. Судникова, Н.Ю. К вопросу о криминалистической характеристике контрабанды культурных ценностей / Н.Ю. Судникова, И.В. Малыхин // ППД. – 2020. – № 4. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-o-kriminalisticheskoy-harakteristike-kontrabandy-kulturnyh-tsennostey> (дата обращения: 24.11.2022).
13. Зеленский, В.Д. Теоретические вопросы организации расследования преступлений : монография / В.Д. Зеленский. – Краснодар : КубГАУ, 2011. – С. 31–34.
14. Беспалько, В.Г. Некоторые аспекты криминалистической характеристики преступного невозвращения из-за границы культурных ценностей (ст. 190 УК РФ) / В.Г. Беспалько // Российский юридический журнал. – 2012. – № 2.

15. В Москве начался судебный процесс по делу о невозвращении в РФ из США православных икон // ТАСС. – URL: <https://tass.ru/obschestvo/5689357?ysclid=lvjcvuc85311571719> (дата обращения: 20.11.2022).

16. В церкви ПЦУ в Энергодаре нашли тайник с крадеными православными иконами // РИА Новости. – URL: <https://ria.ru/20221110/ikony-1830422149.html?ysclid=lvjrezc5w27767425> (дата обращения: 20.11.2022).

С.Е. Джонов,
ассистент кафедры
конституционного права
и конституционного
судопроизводства Российского
университета дружбы народов

S.E. Dzhonov,
Assistant of the Department
of Constitutional Law
and Constitutional Proceedings
of the RUDN University
johnov.sino@gmail.com

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-196-205

ПРИНЦИП СОРАЗМЕРНОСТИ ПРИ ОГРАНИЧЕНИИ ПРАВ И СВОБОД В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

***Аннотация:** в настоящем исследовании рассматривается вопрос реализации принципа соразмерности как надлежащего критерия правомерности ограничения прав и свобод человека, в соотношении с конституционной идентичностью. Обосновывается, что при рассмотрении одного и того же ограничения в рамках суверенной и конвенционной юрисдикции правовые позиции органов национальной и наднациональной юрисдикции могут расходиться, что свидетельствует о разной реализации рассматриваемого принципа. Выдвигается мнение о том, что правоприменительная практика ограничивает пределы действия вывода органа конвенционной юрисдикции по отношению к выводу органа суверенной юрисдикции конституционной идентичностью. В связи с этим надлежащая реализация принципа соразмерности при рассмотрении правовых позиций национального и наднационального органов юрисдикции по вопросу рассмотрения одного и того же ограничения должна соответствовать основному содержанию конституционной идентичности.*

***Ключевые слова:** принцип соразмерности, конституционная идентичность, суверенная юрисдикция, конвенционная юрисдикция.*

THE PRINCIPLE OF PROPORTIONALITY IN THE LIMITATION OF RIGHTS AND FREEDOMS IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL IDENTITY

***Abstract:** this study deals with the implementation of the principle of proportionality as an appropriate criterion for the legitimacy of restricting human rights and freedoms in relation to constitutional identity. It is proved that when considering the same restriction within the framework of sovereign and conventional jurisdiction, the legal positions of the bodies of national and supranational jurisdiction may contradict, which indicates a different implementation of the principle under consideration. An opinion is put forward that law enforcement practice limits the scope of the conclusion of the body of conventional jurisdiction in relation to the conclusion of the body of sovereign jurisdiction by constitutional identity. In this regard, the proper implementation of the principle of proportionality in the event of a divergence of legal positions of the national and supranational body of jurisdiction on the issue of considering the same restriction should correspond to the main content of constitutional identity.*

***Keywords:** principle of proportionality, constitutional identity, sovereign jurisdiction, conventional jurisdiction.*

15 марта 2022 г. Российская Федерация официально прекратила членство в Совете Европы, в связи с чем также прекратилось распространение юрисдикции ЕСПЧ на российское государство. Изучение опыта взаимодействия национального и конвенционного правопорядка на примере взаимоотношений России и Совета Европы, несмотря на прекращение распространения юрисдикции ЕСПЧ на российское государство и, как следствие, отсутствие в настоящий момент какой-либо наднациональной юрисдикции с участием Российской Федерации сопровождается появлением некоторых инициатив о создании конвенционной юрисдикции с участием России. Так, Уполномоченный по правам человека Татьяна Москалькова выступила с инициативой о проработке Конвенции по правам человека Шанхайской организации сотрудничества, которой предполагается учредить наднациональный орган юрисдикции [1]. Председатель Совета Федерации Валентина Матвиенко предложила создать в рамках Содружества Независимых Государств наднациональный судебный орган по правам человека [2]. Председатель Ассоциации юристов России Сергей Степашин указал на необходимость создания конвенционного органа юрисдикции БРИКС или Евразийского экономического союза [3]. В настоящий момент вопрос образования органа наднациональной юрисдикции с участием России остается открытым и находится на уровне обсуждений, однако при создании такого органа в будущем следует учитывать особенности опыта взаимодействия национальной и конвенционной юрисдикций на примере взаимодействия России с ЕСПЧ.

Опыт взаимодействия российской и европейской юрисдикций свидетельствовал о позитивной роли и значении ЕСПЧ для российского правопорядка. Вместе с тем нельзя не отметить, что данный опыт в некоторых случаях был сопряжен с определенными правовыми дискуссиями, в частности в вопросе рассмотрения правомерности одного и того же ограничения органами национальной и конвенционной юрисдикций. Так, по общему правилу, надлежащим критерием правомерности ограничения прав и свобод человека выступает принцип соразмерности, который при своей реализации имеет нормативное содержание в виде проверки рассматриваемого ограничения на следующие критерии (стадии): законная (легитимная) цель, пригодность (уместность) средств, необходимость средств, соразмерность (в узком смысле) цели и средств. Указанная реализация нормативного содержания принципа соразмерности предполагает его одинаковое применение всеми субъектами правоприменения при анализе правомерности того или иного ограничения. Вместе с тем отметим практику

расхождения правовых позиций национального и конвенционного органов юрисдикции по итогам анализа правомерности одного и того же ограничения, что придает особую значимость упомянутому порядку реализации принципа соразмерности как надлежащего критерия правомерности ограничения прав и свобод человека.

Обозначенная проблематика наглядно прослеживается в деле гражданина Маркина К.А., которому было отказано в предоставлении отпуска по уходу за ребенком до трех лет, поскольку законом, регулирующим статус военнослужащих, не предусматривалась возможность предоставления такого отпуска военнослужащим мужского пола, она была регламентирована только в отношении военнослужащих женского пола [4].

В данном деле Конституционный Суд указал, что ограничение по предоставлению отпуска по уходу за ребенком до трех лет для военнослужащих мужского пола непосредственно исходит из добровольного порядка заключения контракта о прохождении военной службы, это ограничение соответствует конституционно значимым целям, обозначенным в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ [5]. На основании такого рассуждения Конституционный Суд не усмотрел нарушения прав и свобод заявителя в рассматриваемом случае и отказал в принятии конституционной жалобы к производству, что послужило поводом для Маркина К.А. далее обратиться в ЕСПЧ.

ЕСПЧ в ходе рассмотрения дела отметил, что ограничение права на отпуск по уходу за ребенком до трех лет для военнослужащих мужского пола необходимо определять в соответствии с легитимной целью такого ограничения. Обозначая защиту национальной безопасности и обеспечение боеспособности вооруженных сил в качестве легитимной цели рассматриваемого ограничения, необходимо определить соотношение между применимыми средствами по ограничительным мерам и установленной цели, а именно, имеется ли подтверждение предполагаемого ущерба национальной безопасности и боеспособности вооруженных сил при предоставлении отпуска по уходу за ребенком военнослужащим мужского пола. В частности, таким подтверждением могли бы послужить конкретные исследования и статистические данные о том, что предоставление отпуска по уходу за ребенком военнослужащим мужского пола (одновременно определенному количеству лиц) могло напрямую посягать на боеспособность вооруженных сил [6].

Подчеркнем, что ЕСПЧ дал оценку рассматриваемому ограничению путем анализа данного ограничения через принцип соразмерности, применяя следующие ступени теста на пропорциональность:

выявление законной цели ограничения, установление применимых средств по достижению законной цели, определение соразмерности (в узком смысле) ограничительных мер с той целью и пользой, ради которых это ограничение права было применено. Установив отсутствие соразмерного соотношения рассматриваемой ограничительной меры с установленной легитимной целью, ЕСЧП указал на нарушение права на уважение частной и семейной жизни в совокупности с нарушением нормы о недопущении дискриминации, предусмотренными Конвенцией. Вместе с тем национальный орган юрисдикции при анализе рассматриваемого ограничения на предмет соответствия принципу соразмерности не проводит анализ на предмет необходимости применимых средств по ограничению в соответствии с установленной законной целью.

Вопрос реализации конституционного принципа соразмерности при рассмотрении правомерности ограничения прав и свобод человека, обусловленный конкуренцией выводов органов конвенционной и суверенной юрисдикций, наиболее контрастно можно проследить в делах, в которых рассматривался вопрос ограничения права на проведение публичных мероприятий с целью пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений (гомосексуализма). Так, позиция Конституционного Суда по данному вопросу заключалась в том, что легитимной целью запрета на проведение публичных мероприятий, направленных на пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений, является защита конституционно-значимых целей, выражающихся в недопущении ущемления достоинства иных лиц, а именно недопущении негативного воздействия на общественную нравственность в целом и нравственность несовершеннолетних лиц в частности [7, 8, 9].

В свою очередь, ЕСПЧ при рассмотрении вопроса о правомерности ограничения права на проведение публичных мероприятий с целью пропаганды нетрадиционных сексуальных отношений неоднократно приходил к выводу о нарушении свободы выражения мнения и запрета дискриминации, гарантированных Конвенцией [10]. Данная оценка ЕСПЧ основывалась на опровержении той законной цели, которая была определена Конституционным Судом в качестве основания признания правомерным рассматриваемого ограничения. В особенности ЕСПЧ акцентировал внимание на невозможность установления таких категорий, как нравственность и мораль, в качестве законных целей ограничения прав и свобод человека, поскольку данные категории не являются статичными и общими в своем понимании, зависят от времени и места, и в условиях современной глобализации могут эволюционировать.

В данном случае можно резюмировать, что анализ одного и того же ограничения права в рамках национальной и конвенционной юрисдикций осуществляется через принцип соразмерности. Применение принципа соразмерности в качестве надлежащего критерия правомерности рассматриваемого ограничения, в свою очередь, органами национальной и конвенционной юрисдикций ограничивается лишь проверкой на предмет законности (легитимности) цели ограничения и не включает в себя проверку на последующие ступени: уместность, необходимость, соразмерность. Однако, несмотря на общий подход к анализу рассматриваемого ограничения, можно констатировать, что выводы национального и конвенционного юрисдикционных органов в части выявления законной (легитимной) цели ограничения также кардинально различаются по своему содержанию.

Более основательные аспекты исследуемой темы содержатся в другом деле – с участием российских граждан Анчугова С.Б. и Гладкова В.М., которые активно пытались оспорить предусмотренный ч. 3 ст. 32 Конституции РФ запрет реализации активного и пассивного избирательного права, будучи лицами, находящимися в местах лишения свободы.

Конституционный Суд отказал в принятии к рассмотрению жалобы Анчугова С.Б. и Гладкова В.М., указав, что не наделен полномочием по проверке конституционности одних положений Конституции РФ на предмет их соответствия другим положениям этой же Конституции, после чего заявители обратились в ЕСПЧ [11].

ЕСПЧ в ходе рассмотрения дела не исключил возможность ограничения избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, однако отметил, что рассматриваемое ограничение должно подвергаться анализу на предмет его соответствия принципу соразмерности. ЕСПЧ указал на совместимость установленной цели рассматриваемого ограничения с положениями Конвенции, которая выражается в поощрении и стимулировании гражданской ответственности, в проявлении уважения верховенства права, в обеспечении стабильного существования гражданского общества и демократического режима.

Однако в вопросе уместности и необходимости применимых средств по достижению указанной цели ЕСПЧ не счел убедительными доводы Российской Федерации в пользу установления конституционного ограничения избирательных прав заключенных [12]. Особое внимание ЕСПЧ обратил на то, что рассматриваемое ограничение не должно иметь применение ко всем лицам, находящимся в местах лишения свободы, без учета таких обстоятельств, как срок наказания, характер и тяжесть совершенного деяния, а также без учета иных

обстоятельств. Такой довод ЕСПЧ был мотивирован тем, что заключенные лица, срок лишения свободы которых был равен одному дню, по сравнению с заключенными, срок лишения свободы которых был пожизненным, одинаково попадали под данное ограничение. Кроме того, заключенные, совершившие незначительное преступление, по сравнению с заключенными, совершившими преступления наивысшей тяжести, также одинаково попадали под рассматриваемое ограничение. Приведенные обстоятельства, по мнению ЕСПЧ, безусловно, свидетельствуют о неправильном автоматическом применении рассматриваемого ограничения на неограниченное количество заключенных лиц без учета ряда обстоятельств и без какого-либо подхода к дифференциации применимого ограничения.

ЕСПЧ в своем итоговом решении резюмировал, что запрет реализации активного и пассивного избирательного права лиц, находящихся в местах лишения свободы, является нарушением гарантированного Конвенцией права на участие в выборах, поскольку рассматриваемое ограничение не соответствует критериям необходимости и соразмерности. Таким образом, разрешение вопроса правомерности ограничений избирательных прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, субъектами правоприменения в лице Конституционного Суда и ЕСПЧ вновь имел свое различие в реализации.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что вопрос действия принципа соразмерности приобретает особую значимость в ситуациях, когда национальный орган конституционного судебного контроля и орган наднациональной юрисдикции при рассмотрении одного и того же дела по вопросу ограничения прав и свобод человека с одинаковыми исходными данными приходят к кардинально разным итоговым решениям. Коллизия таких выводов, в свою очередь, заключается в том, что принцип соразмерности, являясь надлежащим критерием правомерности ограничения прав и свобод человека, имеет разную реализацию органами национальной и конвенционной юрисдикций, в связи с чем объективно возникает правовая неопределенность по вопросу надлежащего применения данного принципа соразмерности.

Объективное разрешение обозначенной правовой проблематики нашло свое закрепление в Постановлении Конституционного Суда от 19 апреля 2016 г. № 12-П. В рамках данного дела Конституционный Суд, определяя по запросу Министерства юстиции РФ возможность исполнения в соответствии с положениями Основного Закона российского государства постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России», отметил следующие основополагающие идеи.

Обозначая весомую роль европейской системы защиты прав и свобод человека, а также указывая на необходимость принципа соразмерности как важнейшего критерия ограничения прав и свобод человека, Конституционный Суд пришел к выводу, что взаимодействие европейского и российского правовых порядков невозможно в условиях субординации, оно может иметь место лишь в условиях диалога и компромисса, и пределы данного компромисса ограничены именно Основным Законом российского государства [13]. Весьма важным видится упоминание Конституционным Судом конституционной идентичности как категории, к которой ЕСПЧ следует проявлять уважение при разрешении аналогичных споров, что будет являться залогом эффективной реализации норм Конвенции в рамках российского правового порядка.

Такая оценка позволяет резюмировать, что если выводы органов национальной и конвенционной юрисдикций при рассмотрении одного и того же ограничения не совпадают, то общее правило применения конституционного принципа соразмерности в качестве надлежащего критерия определения правомерности ограничения прав и свобод человека будет сопряжено пределами конституционной идентичности.

В последующем Конституционный Суд неоднократно оперировал категорией конституционной идентичности при соотношении конкурирующих правовых позиций органов суверенной и конвенционной юрисдикций по вопросу ограничения прав и свобод человека, что также выступало основанием для соотнесения реализации принципа соразмерности как надлежащего критерия правомерности рассматриваемых ограничений с конституционной идентичностью [14, 15].

Абстрагируясь от анализа действия принципа соразмерности, отметим, что в целом идея соотношения национальной и конвенционной юрисдикций через призму конституционной идентичности широко известна науке конституционного права и исходит из воздействия на национальный суверенный правовой порядок со стороны наднациональной системы. Так, С.П. Чигринов отмечает абсолютность конституционной идентичности, изменение которой со стороны наднационального правового порядка недопустимо [16]. В.Д. Зорькин полагает, что конституционная идентичность определена в наиболее значимых правовых положениях, составляющих ядро национального правового порядка и нуждающихся в защите от наднационального воздействия путем нетекстуального понимания конституционных изменений. Правовые положения, составляющие ядро национального правового порядка, в свою очередь, по мнению В.Д. Зорькина, определяются конституцией, которая является историческим итогом национального консенсуса

[17]. О необходимости сохранения Россией собственной конституционной идентичности в контексте взаимодействия наднациональной и отечественной юрисдикций также заявляет А.А. Клишас [18]. На основании названных подходов в последующем в российское законодательство, в том числе в текст Основного Закона государства (ст. 79), был внесен механизм исполнения или неисполнения решений органа конвенционной юрисдикции. В частности, данный механизм предполагает обращение соответствующего государственного органа в Конституционный Суд с запросом о возможности исполнения или неисполнения решения органа конвенционной юрисдикции, если данное решение основано на положениях международного договора в истолковании, предположительно приводящем к их расхождению с положениями Конституции [19].

Однако, на наш взгляд, сама идея соотношения национальной и конвенционной юрисдикций через призму конституционной идентичности не предполагает непосредственно решения вопроса о надлежущей реализации принципа соразмерности при расхождении правовых позиций органов национальной и конвенционной юрисдикций при анализе правомерности одного и того же ограничения. Ответ на данный вопрос будет заключаться в соотношении стадий (критериев) нормативного содержания принципа соразмерности с основным содержанием конституционной идентичности.

Условно можно сказать, что содержанием конституционной идентичности является защищаемая национальным публичным порядком совокупность основополагающих ценностей и принципов, которые гарантируются основами конституционного строя и не подлежат ни нормативному внешнему воздействию, ни юрисдикционному внешнему воздействию.

В свою очередь, конкуренция правовых позиций органов национальной и наднациональной юрисдикций в приведенных выше примерах, как видим, при анализе одних и тех же ограничений обусловлена установлением этими органами разных законных целей и необходимых средств как стадий нормативного содержания принципа соразмерности. При разнице таких установок надлежущей законной целью и необходимым средством рассматриваемого ограничения необходимо считать те, которые соответствуют основным названным компонентам конституционной идентичности: национальному публичному порядку, основополагающим национальным ценностям и принципами, основам конституционного строя, в целях недопущения посягательств на суверенитет и верховенство суверенного государства.

Таким образом, поскольку вопрос учреждения органа наднациональной юрисдикции с участием России на сегодняшний день остается открытым, приведенный вывод о надлежащей реализации принципа соразмерности при расхождении правовых позиций национального и наднационального органов юрисдикции по вопросу рассмотрения одного и того же ограничения, который часто не учитывается многими исследователям, не утрачивает своей значимости.

Список литературы:

1. URL: <https://www.vesti.ru/article/2692772> (дата обращения: 11.10.2022).
2. URL: <https://www.gazeta.ru/politics/news/2022/03/29/17492743.shtml> (дата обращения: 12.10.2022).
3. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5382424> (дата обращения: 12.10.2022).
4. Пункт 13 статьи 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2022 г.) «О статусе военнослужащих» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).
5. Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей : определение Конституционного Суда РФ от 15 января 2009 г. № 187-О-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).
6. ECtHR. Konstantin Markin v. Russia. Application No. 30078/06. Judgment of 22 March 2012. – URL: [https://hudoc.echr.coe.int/ukr#%22itemid%22:\[%22001-109868%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/ukr#%22itemid%22:[%22001-109868%22]) ; (дата обращения: 05.09.2022).
7. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Алексеева Николая Александровича, Баева Николая Викторовича и Федотовой Ирины Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 4 Закона Рязанской области «О защите нравственности детей в Рязанской области» и статьей 3.10 Закона Рязанской области «Об административных правонарушениях» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 19 января 2010 г. № 151-О-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).
8. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Алексеева Николая Александровича на нарушение его конституционных прав статьей 7.1 Закона Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 октября 2013 г. № 1718-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 сентября 2014 г. № 24-П по делу о проверке конституционности части 1

статьи 6.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой граждан Н.А. Алексеева, Я.Н. Евтушенко и Д.А. Исакова // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 05.09.2022).

10. ECtHR. Bayev and others v. Russia. Application No 67667/09, 44092/12 and 56717/12. Judgment of 13 November 2017. – URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/?library=ECHR&id=001-174422&filename=CASE%20OF%20BAYEV%20AND%20OTHERS%20v.%20RUSSIA.docx&logEvent=False> (дата обращения: 11.09.2022).

11. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Гладкова Владимира Михайловича на нарушение его конституционных прав статьей 32 (часть 3) Конституции Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 27 мая 2004 г. № 177-О // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 06.09.2022).

12. ECtHR. Anchugov and Gladkov v. Russia. Application No. 11157/04 and 15162/05. Judgment of 4 July 2012. – URL: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22002-7644%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-7644%22]}) (дата обращения: 07.09.2022).

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.09.2022).

14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 ноября 2016 г. № 24-П по делу о проверке конституционности пункта «б» части третьей статьи 125 и части третьей статьи 127 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Вологодского областного суда и жалобой граждан Н.В. Королева и В.В. Королевой // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.09.2022).

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 19 января 2017 г. № 1-П по делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2014 года по делу «ОАО «Нефтяная компания «ЮКОС» против России» в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 07.09.2022).

16. Чигринов, С.П. Конституционная идентичность и конституционное развитие в XXI веке / С.П. Чигринов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2016. – Т. 2. – № 3. – С. 29–36.

17. Зорькин, В.Д. Конституционное правосудие: процедура и смысл / В.Д. Зорькин. – СПб. : Конституционный Суд Российской Федерации, 2021. – С. 129.

18. Клишас, А.А. Поправки в Конституцию и конституционная идентичность / А.А. Клишас // Рос. газ. – 2020. – 10 февраля.

19. Статья 104.5. Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. от 1 июля 2021 г.; с изм. и доп., вступ. в силу с 1 декабря 2021 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.11.2022).

Н.С. Лисина,
аспирант кафедры
административного права и процесса
Московского государственного
юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

N.S. Lisina,
Postgraduate Student of Department
of Administrative Law and Procedure
of Kutafin Moscow State Law University
(MSAL)
lisina-ns@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-206-213

КТО ТАМ: ПРОБЛЕМА ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАНИНА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ*

Аннотация: актуальность статьи обусловлена ростом числа случаев злоупотребления гражданами правом на обращение, одной из причин которого является недостаточная нормативная регламентация порядка подачи обращения и требований к нему. Цель статьи – поиск правовых механизмов, разрешающих указанную проблему. Для достижения цели использованы общенаучные (анализ, синтез) и частнонаучные (формально-юридический, правовое моделирование и др.) методы познания. Автором сделан вывод о фрагментарности и бессистемности регулирования порядка идентификации заявителя, проявляющихся в отсутствии достаточных требований к обращению и законодательно определенных способов его подачи. Предложено дополнить требования к обращению указанием в нем одного из идентификаторов заявителя. В качестве способов подачи обращения в форме электронного документа предложено определить его размещение на официальном сайте адресата в сети Интернет, едином портале государственных услуг или в иных специализированных информационных системах посредством личного кабинета заявителя, санкционированный доступ к которому обеспечивается с использованием единой системы идентификации и аутентификации или иных подобных информационных систем.

Ключевые слова: обращение гражданина, письменное обращение, обращение в форме электронного документа, идентификация, идентификатор заявителя, официальный сайт, информационная система, единый портал государственных услуг, единая система идентификации и аутентификации.

WHO IS THERE: THE PROBLEM OF IDENTIFICATION OF A CITIZEN IN THE EXERCISE OF THE RIGHT OF APPEAL**

Abstract: the relevance of the article is due to the increasing number of cases of abuse of the right to appeal by citizens that can be explained by the insufficient normative regulation of the order of filing the appeal and the requirements for it. The purpose of the article is to find legal mechanisms to solve this problem. We used general scientific methods (analysis, synthesis) and special scientific methods (formal legal method, legal modeling,

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-311-90072.

** Funding: The reported study was funded by RFBR, project number 20-311-90072.

etc.) to achieve the goal. We concluded that the regulation of the procedure for identification of the applicant is fragmentary and haphazard that is manifested in the lack of sufficient requirements to the appeal and legally defined ways of their submission. Suggested to supplement the requirements to the appeal by indicating in it one of the identifiers of the applicant. Proposed to define the official website of the addressee on the Internet and the unified portal of public services or other specialized information systems as the ways of filing the e-appeal through a personal account of the applicant which is accessed with the use of the unified system of identification and authentication or other similar information systems.

Keywords: *citizen's appeal, written appeal, e-appeal, identification, applicant's identifier, official website, information system, unified portal of public services, unified system of identification and authentication.*

В настоящее время отмечается возрастание социальной активности граждан, их вовлеченности в решение наиболее актуальных задач местного и государственного значения. Такое положение дел формирует запрос на совершенствование правового регулирования форм взаимодействия общества и власти, одной из которых является обращение гражданина.

Право граждан РФ обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления закреплено Конституцией РФ [1]. Общий порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, государственными и муниципальными учреждениями и иными организациями, на которые возложено осуществление публично значимых функций, и их должностными лицами (далее – органы власти) регламентирован Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [2] (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ). Однако данный закон построен по остаточному принципу, предполагающему, что установленный им порядок рассмотрения обращений распространяется на все обращения, за исключением тех, порядок рассмотрения которых установлен иными федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Реализация права граждан на обращение обеспечивается совокупностью различных законодательных актов, в том числе Федеральным законом № 59-ФЗ. В то же время данный закон является универсальным нормативным правовым актом, содержащим общие нормы, регламентирующие порядок рассмотрения обращений, которые могут быть применены в случае отсутствия специальных норм, регулирующих общественные отношения в отдельных сферах.

Реализовать право на обращение в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 59-ФЗ, достаточно просто. Гражданин может направить письменное обращение или обращение в форме электронного документа, а также обратиться лично в органы власти. Федеральный закон № 59-ФЗ в отношении письменного обращения обязывает гражданина указать свои фамилию, имя, отчество (при наличии), почтовый адрес, по которому должны быть направлены ответ и уведомление о переадресации обращения, поставить личную подпись и дату. В качестве требований к обращению в форме электронного документа Федеральный закон № 59-ФЗ устанавливает лишь указание в нем фамилии, имени, отчества (при наличии) гражданина и адреса электронной почты, по которому должны быть направлены ответ, уведомление о переадресации обращения. Отсутствие в Законе достаточных требований к обращению, а также способов его подачи привело к появлению проблем с идентификацией личности заявителя и, как следствие, росту случаев злоупотребления гражданами правом на обращение (использование вымышленных или чужих имен, несуществующих или чужих адресов электронных почт и т.д.). Усугубляет ситуацию активное развитие цифровых технологий, использование которых позволяет гражданам быть анонимными во взаимоотношениях с органами власти. Кроме того, в условиях существующей внешнеполитической обстановки отсутствием должных механизмов противодействия злоупотреблению правом на обращение могут воспользоваться любые пользователи, в том числе находящиеся за пределами Российской Федерации, в целях дестабилизации нормального функционирования органов власти.

В литературе неоднократно высказывались мнения о необходимости закрепления в Федеральном законе № 59-ФЗ положений, обеспечивающих идентификацию заявителя при подаче обращения. При подаче письменного обращения предложено обязать граждан указывать в них один из идентификаторов, которыми они обладают, например страховой номер индивидуального лицевого счета, идентификационный номер налогоплательщика, паспортные данные и др. [3]. Схожий подход реализован при подаче искового заявления в порядке, определенном ГПК РФ [4], и, на наш взгляд, является вполне рабочим при условии наличия возможности у органов власти, получивших такое обращение, провести проверку изложенных сведений. В отношении обращения в форме электронного документа идентифицировать заявителя предлагается посредством авторизации через федеральную государственную информационную систему «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обе-

спечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее – единая система идентификации и аутентификации) или подписания обращения электронной подписью [3; 5; 6, с. 61].

Советом при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека был подготовлен проект федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» [7], в котором идентификация заявителя предусмотрена только при подаче обращения в форме электронного документа. В соответствии с указанным проектом такое обращение предлагается направлять посредством специализированной формы для подачи обращений или личного кабинета заявителя на официальном сайте адресата и (или) на специализированном портале единой системы обработки и хранения обращений, а в случае отсутствия возможности приема обращений указанными способами – на адрес электронной почты адресата. Доступ к личному кабинету портала единой системы обработки и хранения обращений и личному кабинету официального сайта адресата предлагается предоставлять заявителю с использованием единой системы идентификации и аутентификации. К сожалению, при подаче обращения в форме электронного документа посредством специализированной формы для подачи обращений или на адрес электронной почты адресата, а также при подаче письменных обращений (за исключением поданных на личном приеме) идентификация заявителя проектом закона не предусмотрена. Вместе с тем в качестве способа противодействия злоупотреблению правом на обращение предложено признавать обращение анонимным, если в ходе проведения проверочных мероприятий по обращению установлено, что в качестве заявителя указано лицо, не обращавшееся к адресату, либо в обращении названы вымышленные адрес и (или) фамилия, имя, отчество (при наличии) заявителя, и которое в связи с этим может быть оставлено без рассмотрения.

Направление обращения в форме электронного документа на адрес электронной почты адресата не обеспечивает возможность однозначной идентификации заявителя, а также создает риски разглашения сведений, содержащихся в обращении, и персональных данных. Очевидно, что одним из действенных способов идентификации заявителя при подаче обращения в форме электронного документа является предоставление заявителям возможности подачи таких обращений через личный кабинет официальных сайтов органов власти в сети Интернет или иных информационных систем, санкционированный

доступ к которому обеспечивается с использованием единой системы идентификации и аутентификации или иных подобных информационных систем, имеющих у адресатов обращения.

В настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания РФ на рассмотрении находится законопроект № 184897-8 [8] о внесении изменений в Федеральный закон № 59-ФЗ в части введения положений об обращениях, направленных в органы власти в форме электронного документа с использованием федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Единый портал). Согласно пояснительной записке, подготовка законопроекта вызвана успешной реализацией эксперимента, проводимого в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения» [9]. Законопроектом предусмотрено, что в обращении в форме электронного документа, направленном с использованием Единого портала, гражданин должен указать свои фамилию, имя, отчество (при наличии) и адрес (уникальный идентификатор) своего личного кабинета на Едином портале, и что ответ на такое обращение направляется по адресу (уникальному идентификатору) личного кабинета гражданина на Едином портале. В пояснительной записке отмечается, что предлагаемые изменения не исключают право гражданина на подачу обращения в письменной форме или в форме электронного документа по электронной почте или посредством информационных систем органов власти в сети Интернет.

Вместе с тем следует отметить, что Федеральным законом № 59-ФЗ в настоящее время не определены какие-либо способы направления обращений в органы власти. Разрешение данного вопроса частично находит свое отражение в актах самих органов власти. Например, в соответствии с Регламентом Правительства Нижегородской области, утвержденным постановлением Правительства Нижегородской области от 11 декабря 2009 г. № 920 «Об утверждении Регламента Правительства Нижегородской области» [10], прием обращений

в форме электронного документа, адресованных Губернатору Нижегородской области, иным должностным лицам и в Правительство Нижегородской области, осуществляется в том числе с использованием электронной почты. В то же время Регламентом Правительства Москвы, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП «О Регламенте Правительства Москвы» [11], такой способ приема обращений в форме электронного документа, адресованных Мэру Москвы, в Правительство Москвы и Аппарат Мэра и Правительства Москвы, как электронная почта, не предусмотрен, а основным каналом поступления подобных обращений является официальный сервер Правительства Москвы в сети Интернет.

Считаем, что идентификация гражданина при обращении в органы власти может быть обеспечена как за счет регламентации в Федеральном законе № 59-ФЗ дополнительных требований к обращениям, так и за счет определения способов их подачи.

На основе проведенного анализа предлагается дополнить требования к письменному обращению указанием в нем одного из идентификаторов заявителя – страхового номера индивидуального лицевого счета, идентификационного номера налогоплательщика, серии и номера документа, удостоверяющего личность; к обращению в форме электронного документа – указанием в нем идентификатора личного кабинета заявителя, посредством которого направлено обращение.

Для целей идентификации заявителя при направлении обращения в письменной форме не имеет значения способ направления такого обращения. В связи с этим письменное обращение может быть подано посредством почтовых отправлений, через окно приема входящей корреспонденции (экспедицию), на личном приеме, а также иными способами. В качестве способа подачи обращения в форме электронного документа представляется целесообразным определить официальный сайт органа власти в сети Интернет посредством личного кабинета заявителя, санкционированный доступ к которому обеспечивается с использованием единой системы идентификации и аутентификации или иных подобных информационных систем. Кроме того, для направления обращения в форме электронного документа предлагается определить Единый портал, а также иные специализированные информационные системы (в случае их разработки) также посредством личного кабинета заявителя при условии его идентификации. При таких условиях использование адреса электронной почты как для подачи обращения в форме электронного документа, так и для ответа на такое обращение, не требуется.

Вместе с тем установленный ч. 4 ст. 1 Федерального закона № 59-ФЗ порядок распространяется также на правоотношения, связанные с рассмотрением органами власти обращений объединений граждан, в том числе юридических лиц. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [12] создаваемые гражданами общественные объединения могут регистрироваться в порядке, предусмотренном указанным Федеральным законом, и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица. Следовательно, у общественных объединений, осуществляющих свою деятельность без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица нет, например, идентификационного номера налогоплательщика, который мог быть использован в качестве идентификатора при направлении письменного обращения. Кроме того, для такого общественного объединения не представляется возможным направление обращения в форме электронного документа посредством использования, например, Единого портала, поскольку регистрация на нем и в единой системе идентификации и аутентификации доступна только для юридических лиц. В целях обеспечения неукоснительного соблюдения права общественных объединений, функционирующих без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица, на обращение потребуется пересмотр отдельных положений законодательства об общественных объединениях в части их учета и возможности использования присвоенных таким общественным объединениям идентификаторов.

Подводя итог изложенному, следует отметить, что обращение в органы власти – наиболее доступная форма взаимодействия общества и власти. Вместе с тем существующий порядок рассмотрения таких обращений не отвечает современным вызовам и угрозам, одной из которых является отсутствие механизмов по идентификации заявителя. Представленные в настоящей статье предложения по внесению изменений в законодательство о порядке рассмотрения обращений граждан будут способствовать более эффективному разрешению органами власти вопросов, волнующих граждан.

Список литературы:

1. 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://pravo.gov.ru> (дата обращения: 06.12.2022).

2. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации : федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2060.

3. Степкин, С.П. Проблемы идентификации граждан при подаче обращений / С.П. Степкин // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 6. – С. 47–50.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 46, ст. 4532.

5. Бочкарев, И.Е. О праве на обращение в форме электронного документа / И.Е. Бочкарев // Информационное право. – 2015. – № 4. – С. 17–21.

6. Шакирьянов, М.М. Совершенствование организации работы в органах прокуратуры по рассмотрению электронных обращений граждан / М.М. Шакирьянов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. – 2020. – № 3 (77). – С. 58–62.

7. О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации : проект федерального закона. – URL: <http://www.president-sovet.ru/upload/iblock/2a5/5deqw9bsmf8107gvobyoaycelfqgsn.pdf> (дата обращения: 06.12.2022).

8. Законопроект № 184897-8. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/184897-8> (дата обращения: 06.12.2022).

9. О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения : постановление Правительства РФ от 10 ноября 2020 г. № 1802 (в ред. от 20 декабря 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 47, ст. 7519.

10. Об утверждении Регламента Правительства Нижегородской области : постановление Правительства Нижегородской области от 11 декабря 2009 г. № 920 (в ред. от 14 ноября 2022 г.) // Нижегородские новости. – 2010. – № 14 (4386).

11. О Регламенте Правительства Москвы : постановление Правительства Москвы от 21 февраля 2006 г. № 112-ПП (в ред. от 12 июля 2022 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2006. – № 17.

12. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1930.

А. А. Леонкин,
соискатель кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Leonkin,
Applicant degree of the Department
of Theory of State and Law
of the Saratov State Law Academy
k_tgp@ssla.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-214-219

ДВОЙСТВЕННЫЙ ХАРАКТЕР ОБЩИХ НОРМАТИВНЫХ ПРЕДПИСАНИЙ ПРАВА И ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКАЯ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ ИХ ОБОЗНАЧЕНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ЮРИСПРУДЕНЦИИ

***Аннотация:** статья посвящена обзору мнений по вопросу понятий нормативных предписаний в общей теории права и в отраслевых юридических науках. Автор приходит к выводу о недостаточной проработанности проблемы понятия, юридической природы и терминологического обозначения данного вида нормативных предписаний в праве. Отстаивается позиция о необходимости включения в объем понятия «общие нормативные правовые предписания» не только норм-принципов и дефинитивных норм права, но и общих правил-поведения (генеральных норм), выступающих парными по отношению к специальным нормам права. Раскрытие в единстве обозначенных двух типов общих нормативных правовых предписаний служит дальнейшему развитию общего учения о нормах права.*

***Ключевые слова:** нормы права, общие нормативные правовые предписания, нормы-принципы, дефинитивные нормы, генеральные предписания права.*

THE DUAL NATURE OF GENERAL LEGAL REGULATIONS AND THE TERMINOLOGICAL UNCERTAINTY OF THEIR DESIGNATION IN DOMESTIC JURISPRUDENCE

***Abstract:** the article is devoted to the review of opinions on the issue of the concepts of general regulations in the general theory of law and in the branch of legal sciences. The author comes to the conclusion about the insufficient elaboration of the problem of the concept, legal nature and terminological designation of this type of normative prescriptions in law. The position is defended on the need to include in the scope of the concept of “general normative legal prescriptions” not only norms-principles and definitive norms of law, but also general rules of conduct (general norms) that act as pairs in relation to special norms of law. The disclosure in unity of the two types of general normative legal prescriptions serves to further develop the general doctrine of the norms of law.*

***Keywords:** legal norms, general regulatory legal prescriptions, norms-principles, definitive norms, general legal prescriptions.*

Современное российское законодательство в содержательном и структурном плане претерпевает постоянные изменения содержательного и структурного характера, существенная часть из ко-

торых протекает в рамках диалектически связанных процессах в виде унификации и специализации. Данные основополагающие тенденции в трансформации нормативной правовой материи обусловлены преимущественно объективными условиями и факторами – экономическим и социально-политическим уровнем развития российского общества, его культурными традициями и достижениями. Однако это не исключает одновременного воздействия на унификацию и специализацию законодательства обстоятельств субъективного свойства, что предопределено самим характером правотворческой деятельности, субъекты и участники которой привносят в процессы совершенствования и развития нормативной правовой системы элементы субъективности, в том числе личностные оценки, собственные идеологические установки, индивидуальные потребности и др. Многофакторная детерминация процессов развития содержания и структуры законодательства в итоге может спровоцировать ситуации рассогласования, противоречия и системной разбалансированности нормативных правовых предписаний, их институциональных объединений и даже таких весьма крупных блоков как материальное и процессуальное право в целом.

В связи с этим особое значение в проводимой государством правотворческой политике имеют общие нормативные предписания, призванные по своей юридической природе обеспечивать единство и согласованность как отдельных отраслей российского законодательства, так и всей его системы. Именно общие принципы права, дефинитивные нормы, учредительные положения, нормы-цели, установленные в нормативных правовых актах, выполняют роль цементирующих, скрепляющих начал нормативной правовой материи. Следует уточнить, что в рамках настоящей статьи мы не затрагиваем принципиальный вопрос о соотношении понятий «общие нормы права» и «общие нормативные правовые предписания», поскольку он имеет весьма дискуссионный и нерешенный характер в отечественной юридической науке. Будем исходить в своих дальнейших рассуждениях из тезиса о возможности их использования в качестве равнозначных терминов для раскрытия заявленной темы.

Обратим внимание на тот факт, что в юридической литературе можно встретить и иные терминологические конструкции, применяемые для обозначения общих положений законодательства, в числе которых «исходные законодательные предписания» [1, с. 179–180], «нетипичные нормативные правовые предписания» [2, с. 115], «отправные учредительные нормы права» [3, с. 97], «специализированные нормы права» [4, с. 13–14, 38]. С одной стороны, многообразие терминологического обозначения общих предписаний в российском

праве объективно обусловлено их видовым разнообразием, сложными системными связями с иными правовыми нормами, полифункциональной природой, с другой стороны, их недостаточная разработанность именно на уровне общей теории права, существенные расхождения исследователей по узловым вопросам понимания сущности и специфики общих нормативных правовых предписаний, что выступает субъективным фактором, продуцирующим ситуацию терминологической неопределенности в юридической науке.

Не претендуя на окончательное разрешение проблемы понятия анализируемого вида нормативных предписаний в праве, позволим себе опираться на предложенное нами следующие определение: «Общие нормативные правовые предписания есть особый вид нормативных установлений в праве, обладающих двойственной юридической природой в силу их дифференциации на два основных типа в виде: общих норм-правил поведения, диалектически увязанных со специальными нормами права; и отправных, учредительных отправных предписаний (норм-принципов, норм-начал, учредительных положений, общезакрепительных предписаний и т.д.), выполняющих как специализированную функцию в виде интеграции и обеспечения системного единства содержания и структуры отдельных правовых общностей и всей системы права в целом, так и функции, свойственные иным видам норм – регулятивную, охранительную, поощрительную, ограничительную и иные» [5, с. 73–74].

На наш взгляд, предпочтительна широкая трактовка общих предписаний права, что объясняется необходимостью включения в их круг как учредительных положений законодательства (целей, задач и принципов), так и общих норм-правил поведения, выступающих таковыми по отношению к специальным нормам права. Именно такой подход и нашел отражение в приведенном нами определении. Изначально идею о двойственном характере общих предписаний в праве обосновал и изложил в развернутом виде С.С. Алексеев: 1) общие закрепительные, дефинитивные и декларативные предписания права; 2) общие нормы права – правила поведения [6, с. 102–110]. В отношении последних правовед использует термин «генеральные предписания», рассматривая их одновременно в связках с нормами-дополнениями и нормами-изъятиями, посредством чего и образуются, по его мнению, «ассоциации правовых норм» [6, с. 114–115].

Высказанные идеи С.С. Алексеевым в отношении общих и генеральных нормативных правовых предписаний нашли поддержку и развитие в трудах как представителей общей теории права, так и в работах представителей отраслевых юридических наук. Однако

и по настоящий момент не преодолена терминологическая неопределенность в обозначении рассматриваемых двух типов общих предписаний в российском праве. Например, О. А. Кузнецова в фундаментальной работе, как и С. С. Алексеев, последовательно отстаивает позицию об именовании их в качестве «специализированных норм права», но состав подобных норм ею предлагается несколько иной. В частности, О. А. Кузнецова относит к специализированным нормам на примере гражданского права следующие их разновидности: «...системообразующие (нормы-принципы, нормы-дефиниции), системоупрощающие (нормы-презюпции и нормы-фикции), системосохраняющие (оперативно-распространительные и коллизионные нормы)» [4, с. 9–10].

По нашему мнению, общими нормативными правовыми предписаниями из перечисленных видов выступают только нормы-принципы и нормы-дефиниции. Общие предписания права в виде правил-поведения исследователем выведены из числа специализированных норм права, поскольку, как полагает О. А. Кузнецова, последние не устанавливают конкретных прав и обязанностей для участников общественных отношений. Не подвергая сомнению в целом выверенную позицию автора, отметим, что термин «специализированные нормы права» не охватывает ранее упомянутых «генеральных норм», имеющих общий характер в их сопоставлении с нормами-дополнениями и нормами-изъятиями в праве.

Таким образом, часть общих нормативных правовых предписаний в виде норм-принципов и дефинитивных норм права относится к специализированным нормам права, а нормы-правила поведения общего характера не включаются в объем понятия «специализированные нормы права». Думается, что данный подход вполне обоснован, поскольку нацелен на установление функциональной специфики специализированных предписаний в праве и позволяет их отграничивать от регулятивных и охранительных норм права, обладающих классической трехзвенной структурой, выражаемой в логической формуле «если-то-иначе». Действительно, нормы-принципы и нормы-дефиниции проблематично представить в виде данной формулы, что приводит О. А. Кузнецову к вполне обоснованному выводу о существовании у этих видов норм права отличной структуры, имеющий двухзвенное строение в виде «если-то» [4, с. 11–12].

Нам представляется небезынтесным вопрос о том, к какой группе норм права следует относить «генеральные нормативные правовые предписания» и возможно ли их сопоставление с общими предписаниями в виде норм-принципов и норм-дефиниций на предмет

объединения общим термином на уровне общей теории права и в отраслевых юридических науках. В поисках ответа на поставленный вопрос нам удалось найти в юридической литературе достаточно интересную попытку обоснования на примере анализа общих предписаний процессуального права.

Е.Г. Потапенко аргументированно утверждает, что объединение общих закрепительных (общих учредительных) норм и общих норм – правил поведения в процессуальном праве возможно и допустимо в рамках единого понятия «общие нормы права». Исследователь делает следующий вывод: «Помимо общих норм повышенной абстрактности (принципов, дефинитивных и декларативных норм) система цивилистического процессуального права содержит общие парные нормы, которые совместно со специальными нормами составляют первичную общность отраслевой системы – комплекс процессуальных норм» [7, с. 3]. Фактически Е.Г. Потапенко развивает идеи С.С. Алексеева и понимает под «общими парными нормами права» генеральные предписания, которые, объединяясь с нормами-дополнениями и нормами-изъятиями, образуют первичные правовые общности в структуре российского права.

На уровне общей теории права заслуживает внимания исследование Д.Е. Петрова, в котором общие нормативные предписания раскрываются в качестве результата процессов интеграции в праве. Автором предлагается их дефиниция следующего вида: «Под общими нормативными правовыми предписаниями следует понимать особую разновидность норм права, выполняющих интегративную функцию в системе права, обеспечивая ее единство и согласованность, а также имеющих своей целью общее регулятивное воздействие на общественные отношения, круг которых определяется данной разновидностью юридических норм» [8, с. 260]. Однако автор оставляет открытым вопрос о видовом составе рассматриваемой группы нормативных правовых предписаний, напрямую не относя к их числу общие нормы – правила поведения, концентрируя свое внимание на обще-закрепительных нормах, нормах-дефинициях и нормах-принципах.

С учетом изложенного, представляется очевидным дискуссионный характер вопросов терминологического обозначения общих нормативных предписаний в российском праве и их видового состава, что составляет пока неразрешенную проблему отечественной юридической науки как на отраслевом, так и на общетеоретическом уровнях. Обзор имеющихся в литературе мнений позволяет сделать вывод о правомерности использования и дальнейшего развития общетеоретического понятия «общие нормативные правовые предписания», которым

следует охватывать как группу общезакрепительных, учредительных, исходных норм права, так и группу общих норм-правил поведения (генеральных предписаний), выступающих парными нормами по отношению к специальным нормам-дополнениям и нормам-изъятиям.

Список литературы:

1. Бабаев, В.К. Презумпции в советском праве : учеб. пособие / В.К. Бабаев. Горький : Горьк. высш. шк. , 1974.
2. Горшенев, В.М. Нетипичные нормативные предписания в праве / В.М. Горшенев // Советское государство и право. – 1978. – № 3. – С. 113–118.
3. Нормы советского права. Проблемы теории / под ред. М.И. Байтина, В.К. Бабаева. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1987.
4. Кузнецова, О.А. Специализированные нормы российского гражданского права: теоретические проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук / О.А. Кузнецова. – Екатеринбург, 2007.
5. Леонкин, А.А. К вопросу о понятии, содержании и структуре общих нормативных предписаний в российском праве / А.А. Леонкин // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2022. – № 5(148). – С. 70–74.
6. Алексеев, С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1975.
7. Потапенко, Е.Г. Общие нормы в системе цивилистического процессуального права: элементарный срез / Е.Г. Потапенко // Арбитражный и гражданский процесс. – 2020. – № 9. – С. 3–6.
8. Петров, Д.Е. Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права : дис. ... д-ра юрид. наук / Д.Е. Петров. – Саратов, 2015.

А. А. Очкина,
аспирант кафедры гражданского
права Саратовской государственной
юридической академии

A. A. Ochkina,
Postgraduate Student of the Department
of Civil Law of the Saratov State Law
Academy
astya972@mail.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-220-224

САМОЗАЩИТА ОТЦОВСКИХ ПРАВ

Аннотация: актуальность статьи обусловлена наличием правовых проблем в сфере защиты прав и интересов отцов. Цель статьи – выявить и исследовать проблемы, связанные с самозащитой отцовских прав. На основе анализа правоприменительной практики делается вывод о наметившихся тенденциях в области реформирования действующего законодательства. Автором были использованы общенаучные (диалектический, методы анализа, синтеза) и частно-научный (формально-юридический) методы. Делается вывод, что отдельные положения отечественного законодательства в области защиты прав и интересов отцов нуждаются в доработке. Автор предлагает свои пути совершенствования действующего законодательства в рассматриваемой области.

Ключевые слова: институт отцовства, самозащита, права и интересы отцов, защита отцовства.

THE SELF-DEFENCE OF FATHERS' RIGHTS

Abstract: the relevance of the article is due to the presence of legal problems in the field of protecting the rights and interests of fathers. The purpose of the article is to identify and explore the problems associated with the self-defense of paternal rights. Based on the analysis of law enforcement practice, a conclusion is made about the emerging trends in the field of reforming the current legislation. The author used general scientific (dialectical, methods of analysis, synthesis) and private scientific methods (formal legal). It is concluded that certain provisions of domestic legislation in the field of protecting the rights and interests of fathers need to be improved. The author suggests his own ways of improving the current legislation in the area under consideration.

Keywords: institution of paternity, self-defense, rights and interests of fathers, protection of paternity.

Защита прав и интересов граждан является важной составляющей правового государства. В соответствии с Конституцией РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод [1]. В постановлениях Конституционного Суда РФ не раз акцентировалось внимание на том, что право на судебную защиту представляет собой одно из фундаментальных абсолютных прав, выступает гарантом соблюдения всех других прав и свобод, включает в себе конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством правосудия, которое, в свою очередь, должно отвечать требованиям справедливости [2].

Несмотря на то, что в настоящее время активно реформируется область семейного законодательства, на сегодняшний день существует ряд проблем, связанных с правовым регулированием защиты института отцовства.

Часто при защите родительских прав отцы выбирают юрисдикционную форму защиты, а именно судебную защиту [3]. Несмотря на это, в силу определенной специфики семейных отношений не всегда целесообразно прибегать к разрешению спора путем судебного разбирательства, и тогда на помощь приходят неюрисдикционные формы защиты нарушенных прав. Под последними следует понимать осуществление защиты прав «самостоятельными действиями управомоченного лица, без обращения к государственным и иным уполномоченным государством органам [4, с. 350]».

Среди неюрисдикционных форм защиты, на наш взгляд, главное место занимает самозащита. Как отмечает В. П. Грибанов, «под самозащитой гражданских прав понимается совершение управомоченным лицом действий фактического порядка, соответствующих закону и направленных на охрану принадлежащих ему материальных и нематериальных благ» [5, с. 177].

При самозащите одним из главных условий является соответствие закону осуществляемых гражданином действий, направленных на самостоятельную защиту права, то есть такие действия не должны быть запрещены законом либо противоречить ему.

С учетом сказанного самозащита прав отцовства представляет собой совершение управомоченным лицом дозволенных законом действий фактического порядка, направленных на охрану его отцовских прав.

Как уже было отмечено, самозащита отцовских прав является неюрисдикционной формой защиты права и имеет свои существенные особенности. В первую очередь это обусловлено тем, что родитель (отец), обладая преимущественным правом на воспитание своих детей, вправе требовать от третьих лиц полного невмешательства в сферу отцовских правоотношений.

С юридической точки зрения значительной особенностью указанной самозащиты является то, что главными ее субъектами выступают отцы. Более того, самозащита отцовских прав напрямую вытекает из положений ч. 2 ст. 45 Основного Закона РФ [1].

Самозащита отцовства происходит посредством совершения действий фактического порядка, не запрещенных законом, и заключается в выдвижении правозащитных требований и притязаний отцов относительно своих детей. В свою очередь, обеспечение самозащиты

происходит при помощи механизма юридической ответственности лиц, включенных в правоотношения отцовства.

Нередко самозащита осуществляется через право отца на обращение в те или иные государственные органы. Обращаясь с заявлениями в данные органы, отцы реализуют тем самым свой правозащитный потенциал.

Существует большое количество способов самозащиты отцовских прав. Представляется целесообразным выделить основные из них. Так, одним из важных способов самозащиты является подача заявления в органы пограничного контроля относительно несогласия на выезд ребенка за границу, в случае, если такой выезд будет существенно нарушать родительские права отца или же создаст реальную угрозу для нарушения его прав.

Еще одним примером может выступать изменение места жительства родителя (в нашем случае отца), с которым проживает ребенок. К такому способу можно прибегнуть, если необходимо оградить ребенка от второго родителя, который негативно на него влияет. Тогда отец, с которым проживает ребенок, может воспользоваться самозащитой, изменив место жительства, например переехать в другой субъект РФ. Однако следует помнить, что использование подобного способа становится возможным лишь в случае, когда общением наносится непосредственный вред физическому или психическому здоровью ребенка.

Как уже отмечалось, в рамках самозащиты отец, наделенный определенным набором прав, является главным субъектом, иначе говоря – «самоправозащитником». Именно при самозащите имеется наибольшая мотивация субъекта в защите своих прав: ведь ни одна правозащитная структура не имеет настолько мощного стимула в положительном решении спора, чем сам отец. Подобного мнения придерживается и ряд иностранных исследователей. Так, Д.М. Гак отмечает: «Отцы являются “экспертами” в своем деле» [6, с. 290].

Представляется, что ввиду низкой правовой грамотности отцов в нашей стране не все из них знают и умеют пользоваться своими правами, что осложняет использование самозащиты как способа защиты своих прав. Вместе с тем необходимо отметить, что на сегодняшний день для отцов появляется все больше доступных ресурсов, в рамках которых они могут обогатить свои знания по правовым вопросам. Подобное просвещение способствует тому, что отцы становятся более уверенными при защите своих отцовских прав.

В соответствии со ст. 30 Конституции РФ, у граждан имеется неотъемлемое право на объединение для защиты своих интересов.

В настоящее время в России наблюдается положительная тенденция в создании коммерческих и некоммерческих организаций, занимающихся защитой прав отцов [1]. Так, в 44 регионах нашей страны уже созданы специальные союзы отцов, действуют также советы отцов при Уполномоченном по правам ребенка на федеральном и региональных уровнях. Целью таких организаций выступает представление интересов отцов для укрепления института семьи, пропаганда традиционных семейных ценностей, повышение социальной значимости ответственного родительства [7]. Подобные объединения ведут свою деятельность, предоставляя реальную морально-психологическую, а также консультативную помощь [8, с. 350].

Следует отметить, что правозащитные общественные объединения осуществляют в рамках своей деятельности юридическое представительство своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях, что, в свою очередь, способствует развитию института защиты отцовских прав [9].

Оговоримся, что некоторые исследователи считают эффективность внесудебных мер защиты прав отцов невысокой. Так, М. В. Геллер, говоря о неюрисдикционном порядке защиты личных неимущественных семейных прав, отмечает, что «внесудебный порядок защиты права заключается, с одной стороны, в том, что он, как правило, является первичным и наиболее мобильным средством защиты нарушенного права, с другой стороны, его механизм настолько далек от совершенства, что говорить о какой-либо возможности его реализации вряд ли возможно [10]».

Учитывая отмеченную выше специфику семейных отношений, сложно согласиться с указанным мнением полностью. Во-первых, грамотное использование отцами такой меры, как самозащита, будет способствовать быстрому разрешению споров между субъектами. Более того, в случае недостижения необходимого результата не исключается возможность каждого защищать свои права в судебном порядке.

Вместе с тем с целью повышения эффективности реализации самозащиты представляется целесообразным законодательно обозначить условия самозащиты, регулирующие непосредственно порядок ее осуществления, указав определенные особенности, которые являются характерными для семейных правоотношений.

Исходя из изложенного, видится необходимым дополнить ст. 8 Семейного кодекса РФ частью третьей, изложив ее следующим образом: «В рамках защиты родительских прав возможно использование самозащиты. Способы самозащиты должны отвечать принципу

соразмерности нарушения и не выходить за пределы, предусмотренные действующим законодательством Российской Федерации».

Следует отметить, что грамотное использование способов защиты, предоставленных действующим законодательством, благоприятствует положительной тенденции вынесения решений в пользу отцов, появлению у них уверенности и стремления участвовать в подобных судебных спорах.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.

2. По делу о проверке конституционности части первой статьи 44 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Б. Болчинского и Б.А. Болчинского : постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2018 г. № 43-П // Официальный интернет-портал правовой информации (дата обращения: 21.08.2022).

3. Пчелинцева, Л.М. Комментарий к Семейному кодексу Российской Федерации / Л.М. Пчелинцева. – М. : Норма, 2002.

4. Суханов, Е.А. Гражданское право : учебник : в 4 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Статут, 2019. – Т. 1. – 554 с.

5. Грибанов, В.П. Осуществление и защита гражданских прав / В.П. Грибанов. – М. : Статут, 2000. – 414 с.

6. Gac, D. The Fathers' rights protection system / D. Gac // Kindle. – 2015. – 406 с.

7. Положение о совете отцов при Уполномоченном по правам ребенка в Саратовской области. – URL: https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPPrJRXIUfoewruFoOVYJcooXnhOjqjBkrGGE5yETrk4IbQy43kNb_EVrfAk43Pn5sgYpH1P4fd3DmgIj8Hd8jEgzAddSQNEYhrGU3ibgoFVTYd1p0-9dasVNNhwqcLNxEBCX87crJZWjpsw%3D%3D%3Fsign%3DI-KT-UWMI8VtGz1QIDcGOBVfTxmI7-Zx3zD0S0-0QjQ%3D&name=Положение%20о%20Совете%20отцов%20при%20УПР%20в%20СО.doc&nosw=1 (дата обращения: 21.08.2022).

8. Торосян, Р.А. Равенство полов в сфере семейных правоотношений / Р.А. Торосян // Известия Саратовского университета. Новая серия: Экономика, управление, право. – 2018. – № 3. – С. 349–356.

9. Об общественных объединениях : федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1930.

10. Геллер, М.В. Внесудебный порядок защиты права несовершеннолетнего жить и воспитываться в семье в современном российском законодательстве / М.В. Геллер // Семейное и жилищное право. – 2006. – № 2.

А.С. Пастушенко,
*аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии*

A.S. Pastushenko,
*Postgraduate student of the Department
of Financial, banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva of the Saratov State
Law Academy
pastushenko.sash@mail.ru*

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-225-230

**МОТИВИРОВАННОЕ (ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ)
СУЖДЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ
НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ: АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ И КОНЦЕПЦИИ
ПРАВОТВОРЧЕСТВА**

***Аннотация:** в статье подчеркивается актуальность публично-правовых исследований в отраслевых юридических науках финансового права и административного права, правоприменительных технологий в области банковского надзора при внедрении мотивированного (профессионального) суждения Банка России как инструмента снижения рисков в банковской деятельности с учетом положений теории права о сути правоприменительной деятельности, правоприменительных актов, правоприменительных технологий. Целью статьи является разработка теоретико-правовых положений мотивированного (профессионального) суждения Банка России в контрольно-надзорной деятельности. Используются общенаучные и частнонаучные методы. В результате автором внесены предложения по правовому регулированию мотивированного (профессионального) суждения Банка России в области банковского надзора на уровне федерального закона (путем внесения дополнений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)») и издания нормативного акта Банка России по данному вопросу. Сделаны выводы об общественно значимом характере мотивированного (профессионального) суждения Банка России как инструмента правоприменения на финансовом рынке, включая банковскую деятельность, что отражается в развитии финансово-правовой политики в рассматриваемой сфере общественных отношений.*

***Ключевые слова:** правоприменительные технологии, банковский надзор, мотивированное (профессиональное) суждение Банка России, правоприменительный акт Банка России, Центральный банк Российской Федерации.*

**MOTIVATED (PROFESSIONAL) JUDGMENT
OF THE CENTRAL BANK OF THE RUSSIAN FEDERATION
AS A TOOL OF LAW ENFORCEMENT IN THE FINANCIAL
MARKET: CURRENT ISSUES OF FINANCIAL AND LEGAL
POLICY AND THE CONCEPT OF LAWMAKING**

***Abstract:** the article emphasizes the relevance of public law research in the branch legal sciences of financial law and administrative law of law enforcement technologies in the field of banking supervision when introducing motivated (professional) judgment of the Bank*

of Russia as a tool to reduce risks in banking activities, taking into account the provisions of the theory of law on the essence of law enforcement activities, law enforcement acts, law enforcement technologies. The purpose of the article is to develop the theoretical and legal provisions of the motivated (professional) judgment of the Bank of Russia in control and supervisory activities. General scientific methods and private scientific methods were used. As a result, the author made proposals on the legal regulation of the motivated (professional) judgment of the Bank of Russia in the field of banking supervision at the level of federal law (amendments to the Federal Law "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)") and the publication of a regulatory act of the Bank of Russia on this issue. Conclusions are drawn about the socially significant nature of the motivated (professional) judgment of the Bank of Russia as an instrument of law enforcement in the financial market, including banking, which is reflected in the development of financial and legal policy in this area of public relations.

Keywords: *law enforcement technologies, banking supervision, motivated (professional) judgment of the Bank of Russia, enforcement act the Bank of Russia, the Central Bank of the Russian Federation.*

Обеспечение устойчивости финансовых организаций, защита неквалифицированного розничного инвестора являются одними из ключевых направлений развития российского финансового рынка, включая банковский сектор [1, с. 5; 14–15]. Как подчеркнул первый заместитель Председателя Банка России В.В. Чистухин, «...необходимо сейчас выработать системные решения, чтобы помочь участникам рынка адаптироваться к новой реальности, сохранить доверие людей к финансовой системе, а также создать инвестиционные ресурсы для финансирования компаний и проектов, способствующих диверсификации российской экономики и улучшению качества жизни» [2]. Эксперты отмечают необходимость адаптации банковского регулирования к произошедшим изменениям, что, по мнению Банка России, позволит снизить издержки и перейти к новым бизнес-моделям [3]. Изложенное требует научного осмысления эффективности реализации Банком России как субъектом, наделенным соответствующими властными полномочиями [4, с. 40], компетенции в области банковского надзора, включая издание им правоприменительных актов в отношении кредитных организаций не только за допущенные нарушения федеральных законов и нормативных актов Банка России, но и в целях пресечения недобросовестных практик в банковской деятельности, защиты прав потребителей финансовых услуг. Это является важным как с позиций финансово-правовой защиты участников финансовых правоотношений, так и административно-правовой охраны (в том числе «в финансовой сфере ... – охрану финансовых средств, сбережение денег в банке и др.» [5, с. 80]). Поэтому предложенная тема исследования представляется носящей общественно

значимый характер, востребованной как с научно-теоретической, так и практической точек зрения.

В теории и практике публичного банковского права профессиональное суждение надзорного органа рассматривается Т.Э. Рождественской и А.Г. Гузновым как правовая основа риск-ориентированного надзора [6, с. 252–258]. Поэтому А.Г. Гузнов приходит к логичному выводу о том, что «в некоторых случаях меры могут быть применены на основании профессионального (мотивированного) суждения» [7, с. 39]. Е.В. Исаева справедливо полагает, что «эффективное применение мер воздействия Банком России невозможно без своевременной оценки рисков деятельности кредитной организации» [8, с. 8, 24]. Между тем В.В. Чистухин обоснованно подчеркивает, что применение профессионального (мотивированного) суждения наряду с рядом других проблем в системе надзора Банка России до сих пор не получило должного осмысления в науке финансового права [9, с. 4].

Банком России озвучена следующая концепция правотворчества: «дополнение действующего законодательства подходом, основанным на принципах, позволит обеспечивать баланс между применением жестко регламентированных процедур и оценкой качественных характеристик деятельности финансовой организации, а также своевременно исключать негативные тенденции и превентивно реагировать на возникающие риски» [10, с. 3]; «оценка соблюдения финансовой организацией установленных принципов со смещением фокуса надзора в сторону оценки не количественных, а качественных показателей требует от регулятора применения мотивированного (профессионального) суждения с учетом как особенностей бизнеса и операций самой финансовой организации, так и состояния индустрии в целом» [10, с. 3]; «целью внедрения и применения института мотивированного (профессионального) суждения является предупреждение рисков организаций на ранней стадии с целью защиты интересов инвесторов, клиентов, кредиторов и других заинтересованных лиц» [10, с. 3].

Таким образом, данный экономико-правовой институт рассматривается Банком России как «аргументированная профессиональная оценка регулятора, применяемая в дополнение к формализованным требованиям или при их отсутствии, которая основана на анализе совокупности качественных и количественных показателей и приоритете экономического или фактического содержания над юридической формой» [10, с. 3]; «...при использовании мотивированного (профессионального) суждения для каждой из областей именно установление факта отличия экономического смысла от юридической формы операций/аспектов деятельности поднадзорной организации

в большинстве случаев должно являться объектом применения мотивированного (профессионального) суждения» [11, с. 2]; «кроме того, по мнению Банка России, внедрение инструмента мотивированного (профессионального) суждения позволит реализовать более лояльный подход при применении регуляторных требований в отношении добросовестных организаций» [11, с. 3].

Расширение сферы применения профессионального (мотивированного) суждения отражено в пункте 6.1 Отчета в отношении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов [12, с. 32]. В декабре 2020 г. было предложено использовать его «в качестве возможного инструмента, позволяющего Банку России в строго определенных случаях принять решение о допуске соискателя на финансовый рынок или об отказе в допуске» [13, с. 27]. Участники финансового рынка в мае 2021 г. высказали аргументы в поддержку мотивированного (профессионального) суждения и отметили «непрозрачность механизма принятия решения, риск использования персонального мнения лица, участвующего в выработке мотивированного суждения, отсутствие объективности» [14, с. 6].

Законодательное закрепление принятия решения Комитетом финансового надзора Банка России на основании мотивированного суждения в отношении негосударственного пенсионного фонда по вопросу наличия либо отсутствия нарушения условий управления средствами пенсионных резервов и организации инвестирования средств пенсионных накоплений (то есть обеспечено ли оно согласно вводимому закону на наилучших доступных для фонда условиях, в том числе соотношения риска и ожидаемой доходности) осуществлено Федеральным законом от 7 марта 2018 г. № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов» [15], когда в Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» [16] была введена статья 34.2, регулирующая порядок устранения по требованию Банка России последствия нарушений условий управления средствами пенсионных резервов и организации инвестирования средств пенсионных накоплений, включая правоприменительные технологии использования мотивированного суждения.

Представляется важным осмысление данного правотворческого опыта в отношении регламентации мотивированного (профессионального) суждения Банка России как правоприменительной технологии в области банковского надзора на уровне федерального закона (путем

внесения поправок в Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [17]) и нормативного акта Банка России (на основании закрепления полномочия Банка России на издание нормативного акта Банка России по данному вопросу в указанном федеральном законе о Банке России). Следует учитывать высказанную в теории права позицию о том, что определение правоприменительной технологии «зависит от природы правоприменительной практики: деятельности по созданию актов применения права и накопленного социально-правового опыта, элементы которого аккумулируют наиболее ценные и стабильные стороны правоприменительной деятельности» [18, с. 326].

Таким образом, в формировании и реализации финансово-правовой политики по совершенствованию риск-ориентированного банковского надзора значительную роль играют концептуальные документы Банка России по внедрению мотивированного (профессионального) суждения Банка России как правоприменительной технологии контрольно-надзорной деятельности Банка России, в том числе в сфере банковской деятельности, что требует адекватного правового регулирования.

Список литературы:

1. Финансовый рынок: новые задачи в современных условиях : доклад Банка России для общественного обсуждения // Официальный сайт Банка России. – URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/139354/financial_market_20220804.pdf (дата обращения: 04.08.2022).
2. Новые задачи финансового рынка в современных условиях: подходы регулятора : пресс-релиз Банка России // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=14062> (дата обращения: 04.08.2022).
3. Новые задачи финансового рынка в современных условиях: итоги общественного обсуждения : пресс-релиз Банка России // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: <https://cbr.ru/press/event/?id=14143> (дата обращения: 08.09.2022).
4. Россинский, Б.В. Исполнительные органы в системе публичной власти / Б.В. Россинский // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2 (88). – С. 39–43.
5. Кобзарь-Фролова, М.Н. К вопросу о формировании особой группы отношений – административно-правовой охраны (постановка проблемы) / М.Н. Кобзарь-Фролова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2022. – № 2 (88). – С. 75–94.
6. Рождественская, Т.Э. Публичное банковское право : учебник для магистров / Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов. – М. : Проспект, 2016. – 448 с.
7. Гузнов, А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / А.Г. Гузнов. – М., 2016 – 47 с.

8. Исаева, Е. В. Правовое регулирование мер воздействия Банка России на кредитные организации : автореф. дис... канд. юрид. наук / Е. В. Исаева. – М., 2018. – 26 с.

9. Чистюхин, В. В. Правовое регулирование финансового контроля за деятельностью некредитных финансовых организаций в Российской Федерации : автореф. дис... канд. юрид. наук / В. В. Чистюхин. – М., 2022. – 32 с.

10. Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения : доклад Банка России для общественных консультаций. – М., 2017. – 35 с. // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/50704/Consultation_Paper_170705.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

11. Отчет об итогах общественных консультаций по докладу Банка России «Использование в надзорной практике Банка России мотивированного (профессионального) суждения». – М., 2017. – 5 с. // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/50706/Comments_171226.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

12. Об исполнении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов : отчет Банка России // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/136193/report_20220601.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

13. Совершенствование допуска на финансовый рынок. Новые возможности для участников : доклад Банка России для общественных консультаций. – М., 2020 // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/116463/consultation_paper_22122020.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

14. Совершенствование допуска на финансовый рынок. Новые возможности для участников : отчет Банка России об итогах публичного обсуждения доклада для общественных консультаций. – М., 2021 // Официальный сайт Банка России (www.cbr.ru). – URL: https://www.cbr.ru/content/document/file/120874/report_14052021.pdf (дата обращения: 30.09.2022).

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов : федеральный закон от 7 марта 2018 г. № 49-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 11, ст. 1584.

16. О негосударственных пенсионных фондах : федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ (в ред. от 28 июня 2022 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 1 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 19, ст. 2071; 2021. – № 52, ст. 8974.

17. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2021 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 29 мая 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 28, ст. 2790; 2021. – № 49, ст. 8142.

18. Актуальные проблемы права : учебник для магистрантов / под ред. В. Л. Кулапова ; Саратовская государственная юридическая академия. – Саратов : Изд-во Сарат. гос. юрид. акад., 2021. – 440 с.

Я.Г. Сафарян,
аспирант кафедры земельного
и экологического права
Саратовской государственной
юридической академии

Ya.G. Safaryan,
Postgraduate student of the Department
of Land and Environmental Law,
Saratov State Law Academy
yakowsafaryan@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-231-237

ПРАВО НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ КАК ОБЪЕКТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ГОРОДОВ

Аннотация: статья посвящена рассмотрению права человека на благоприятную окружающую среду в качестве объекта обеспечения экологической безопасности современных городов, что является актуальным в связи с повышением темпов урбанизации и вытекающих из нее проблем окружающей городской среды. Целью исследования является изучение сущности права на благоприятную окружающую среду в качестве объекта обеспечения экологической безопасности городов, выявление проблем легальных определений основных категорий в рамках указанного права, а также выработка предложений по их устранению. Методологическую основу составляют общенаучный и специальные методы познания, среди которых сравнительно-правовой, эколого-юридический, метод анализа. Автором отмечены различия в формулировках, используемых в Конституции РФ и отраслевом законодательстве, которые могут ограничивать иностранных граждан и лиц без гражданства в праве на благоприятную окружающую среду, а также предложены изменения в отраслевое законодательство. Делается вывод об отсутствии в легальных определениях категорий «экологическая безопасность» и «благоприятная окружающая среда» такого важного элемента, как уровень здоровья населения, предлагаются пути решения данной проблемы.

Ключевые слова: конституционные права, экологические права граждан, благоприятная окружающая среда, обеспечение экологической безопасности, здоровье граждан.

THE RIGHT TO A FAVORABLE ENVIRONMENT AS AN OBJECT OF PROVIDING ENVIRONMENTAL SAFETY OF CITIES

Abstract: the article is about considering the human right to a favorable environment as an object of providing environmental safety of modern cities, which is actual in the context of increasing urbanization rates and the ensuing problems of the urban environment. The aim of the research is to analyze the entity of the right to favorable environment as an object of providing ecological safety of cities, to find problems of legal definitions of the main categories under the specified right, and to develop ideas on their elimination. The methodological basis consists of the general and special methods of knowledge, among which are comparative-legal, ecological-legal, the method of analysis. The author notes the differences in the formulations used in the Constitution of the Russian Federation and branch legislations that may limit foreign citizens and non-citizens in the right

to a favorable environment, and also proposes changes to the branch legislation. The author makes a conclusion about the missing in the legal definitions of the categories of “environmental safety” and “favorable environment” such an important element as the level of population health and proposes ways to solve this problem.

Keywords: *constitutional rights, environmental rights of citizens, favorable environment, providing environmental safety, health of citizens.*

На 1 января 2022 г. в Российской Федерации доля городского населения составляла 74,8 % от общей численности населения. Процесс урбанизации с каждым годом приобретает все большие масштабы, а сельское население продолжает преобразовываться в городское. Причины такого явления понятны: в городах активно развиваются торговля, наука, логистика, сфера услуг и т.д., растет промышленность, в то время как сельское хозяйство становится все более механизированным, что приводит к росту безработицы в сельской местности. Массовый отток людей из сельской местности в города приводит к демографическому и экономическому дисбалансу, следствием чего является неравномерность негативного воздействия на окружающую среду в городской и сельской местностях. Увеличение количества городского населения приводит к повышению нагрузки на городскую инфраструктуру за счет увеличения количества объектов, обеспечивающих функционирование города, и повышения уровня потребления ресурсов, в том числе природных, следствием чего является, в том числе, образование большего количества побочных продуктов и отходов производства.

Интенсивная деятельность человека, направленная на поддержание функционирования городской среды, оказывает негативное влияние на городскую окружающую среду, что не может не оказывать негативное воздействие на здоровье граждан, проживающих в городах. Между количеством городского населения и уровнем негативного воздействия на такое население, очевидно, есть прямая связь. Здоровье населения продолжает ухудшаться, загрязнение окружающей среды является одной из важнейших причин, а вклад экологической составляющей в ухудшение состояния здоровья и развитие наиболее распространенных заболеваний современного человека крайне велик [1, с. 30]. Повышение темпов урбанизации приводит к повышению уровня негативного воздействия, оказываемого на городское население. Остановить процесс урбанизации невозможно. Соответственно, необходимо минимизировать экологический вред, то есть обеспечить и поддерживать экологически безопасную городскую среду, следствием чего станет улучшение качества здоровья городского населения.

В контексте рассматриваемой проблемы следует рассматривать обеспечение экологической безопасности не просто населения в городах, а в целом, экологической безопасности городов.

Законодательное определение экологической безопасности как правовой категории содержится в статье 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в соответствии с которой под экологической безопасностью понимается «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий» [2].

Определение понятия «экологическая безопасность» вырабатывалось не только законодателем, но и учеными, каждый привносил свои характерные черты указанной правовой категории, в связи с этим в науке экологического права существуют отличающиеся дефиниции понятия «экологическая безопасность». Так, О.Л. Дубовик определяет экологическую безопасность как «состояние защищенности окружающей среды, населения, территорий, хозяйственных и иных объектов от различных угроз, возникающих вследствие негативных изменений компонентов окружающей среды в результате антропогенной деятельности, природных явлений и противоправных деяний» [3]. Д.С. Велиева определяет экологическую безопасность как «состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов личности, общества и государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, а также гарантированность экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц» [4, с. 88-89].

Данные определения были даны в различные периоды отечественной истории, однако их объединяет направленность экологической безопасности на обеспечение защищенности населения и личности, здоровья людей и гарантированность экологических прав, что отсутствует в легальном определении, содержащем упоминание только о «жизненно важных интересах человека». Таким образом, человек, благоприятность окружающей среды и, соответственно, качество здоровья человека, а также гарантированность его экологических прав выступают важными объектами обеспечения экологической безопасности. В настоящей статье предлагается к рассмотрению именно право на благоприятную окружающую среду в качестве объекта обеспечения экологической безопасности, поскольку указанное право первично относительно других объектов.

Право на благоприятную окружающую среду является центральным элементом системы экологических прав, закрепленных в российском законодательстве. Согласно статье 42 Конституции РФ [5], каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Как отмечает О.И. Крассов, «право на информацию и право на возмещение ущерба подчинены основному праву – на благоприятную окружающую среду. Эти права являются средствами реализации и защиты основного права, и они не имеют самостоятельного значения вне связи с правом на благоприятную окружающую среду» [6, с. 69], что позволяет выделить право на благоприятную окружающую среду в качестве центрального, основополагающего экологического права.

Право на благоприятную окружающую среду пришло в российскую правовую систему из международного права. Оно было возведено в ранг международного принципа в связи с принятием 16 июня 1972 г. Стокгольмской декларации по окружающей среде. Вместе с тем факт закрепления на конституционном уровне права каждого на благоприятную окружающую среду вовсе не означает, что данное право относится исключительно к сфере конституционного права. Правовая природа этого права, его содержание, особенности реализации и защиты определяют в первую очередь его экологический характер и позволяют охарактеризовать его как основную категорию экологического права.

Помимо Конституции РФ, данное экологическое право закрепляется также в отраслевом законодательстве – Федеральном законе «Об охране окружающей среды», в преамбуле которого отмечается, что «в соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации». Право на благоприятную окружающую среду упоминается первым, что отражает его особую важность. Обозначенное право также зафиксировано в части 1 статьи 11 указанного Федерального закона.

Сравнительный анализ закрепленного права на благоприятную окружающую среду в Конституции РФ и вышеназванном Федеральном законе показывает, что формулировки несколько отличаются. Так, в Федеральном законе данное право сформулировано следующим образом: «Каждый гражданин имеет право на благопри-

ятную окружающую среду, на ее защиту от негативного воздействия, вызванного хозяйственной и иной деятельностью, чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера, на достоверную информацию о состоянии окружающей среды и на возмещение вреда окружающей среде». Сходство заключается в том, что статьей 11 указанного закона подтверждается наличие права на благоприятную окружающую среду, вместе с тем необходимо отметить, что такое право по закону принадлежит не каждому, как сказано в Конституции РФ, а только гражданам государства. При этом в преамбуле Федерального закона «Об охране окружающей среды» прямо упоминается, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, а также тот факт, что указанный Федеральный закон действует в пределах территории Российской Федерации. Однако в самом федеральном законе регламентируются лишь права граждан, общественных объединений и некоммерческих организаций в области охраны окружающей среды, а право на благоприятную окружающую среду, согласно федеральному законодательству, принадлежит лишь гражданам, что имеет несколько иной смысл, нежели сформулировано в Конституции РФ. В связи с этим считаем целесообразным внести изменения в положения Федерального закона «Об охране окружающей среды», т.к. указанное право предусмотрено не только Конституцией РФ, но и международными актами, а положения Федерального закона могут трактоваться как ограничивающие права иностранных граждан и лиц без гражданства на благоприятную окружающую среду.

Важно понимать, что право на благоприятную окружающую среду является субъективным, а объектами такого права выступают: благоприятная окружающая среда и здоровье человека. Главным объектом указанного права выступает именно благоприятная окружающая природная среда, состояние которой позволяет удовлетворить экологические, экономические и иные потребности человека. Соответственно, для наиболее полного раскрытия содержания указанного права необходимо раскрыть содержание понятия «благоприятная окружающая среда», поскольку оно является объектом названного субъективного права.

Легальное определение благоприятной окружающей среды содержится в ст. 1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», под которой понимается «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов». Данное определение сложно назвать оптимальным, т.к. благоприятность окружающей среды определяется путем закрепления категории «качество», а не критериев такого состояния.

Под качеством окружающей среды в обозначенной статье понимается «состояние окружающей среды, которое характеризуется физическими, химическими, биологическими и иными показателями и (или) их совокупностью». Указанные показатели выражаются в нормативах качества, которые устанавливаются дифференцированно и не учитывают зависимости друг от друга вод, атмосферного воздуха и почв, т.е. полностью игнорируют взаимосвязь и взаимозависимость таких природных объектов и протекающих природных процессов [7, с. 168].

Законодательное определение понятия «благоприятная окружающая среда» не принимает в расчет такой важный элемент, как уровень здоровья населения, однако здоровье граждан также является объектом субъективного права на благоприятную окружающую среду. Дефиниция, закрепленная в законодательстве, критикуется учеными-юристами ввиду ее неопределенности и отсутствия конкретных критериев, позволяющих определить состояние благоприятности окружающей среды. В связи с этим некоторые ученые предлагались свои определения данной правовой категории. Так, М.М. Бринчук предлагает «оценивать окружающую среду как благоприятную, если ее состояние соответствует законодательным требованиям, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового и ландшафтного разнообразия, эстетического богатства, сохранения уникальных (достопримечательных) объектов природы, сохранения естественных экологических систем, использования природы с учетом допустимого экологического и техногенного риска» [8, с. 51].

Подобное определение, по нашему мнению, нивелирует один из основных теоретических и практических недостатков законодательного определения, предлагая систему четких и понятных критериев, на основе которых можно сделать вывод о благоприятности или неблагоприятности окружающей среды. В этом определении упускается из виду такой ключевой элемент, как уровень здоровья населения, и система критериев может быть дополнена также соответствием законодательным требованиям в области охраны здоровья граждан в Российской Федерации.

Таким образом, в условиях продолжающейся урбанизации право человека на благоприятную окружающую среду следует рассматривать в качестве важного объекта обеспечения экологической безопасности в городах, т.к. оно является ядром экологических прав, имеющим международную природу. Низкое качество природной среды оказывает негативное воздействие на здоровье граждан, в том числе городских, соответственно, на современном этапе развития общества

все более актуальными становятся мероприятия по обеспечению и защите права человека на благоприятную окружающую среду, поскольку отражение указанного права в конституции, очевидно, предполагает и определение правовых средств, при помощи которых можно гарантировать его реализацию и защиту. Указанное право должно обеспечиваться всей системой законодательства об охране окружающей среды, реализацией всех его правовых норм, соблюдение данного права должно являться приоритетной задачей этой отрасли законодательства, а ограничение права человека на благоприятную окружающую среду в рамках федерального законодательства видится недопустимым.

Список литературы:

1. Гичев, Ю.П. Биологические аспекты экологической обусловленности преждевременного старения (популяционной прогерии) и сокращения продолжительности жизни населения России / Ю.П. Гичев // Экология человека. – 2004. – № 6. – С. 30–34.

2. Об охране окружающей среды : федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2, ст. 133; 2022. – № 13, ст. 1960.

3. Бажайкин, А.Л. Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / А.Л. Бажайкин, И.Ю. Бортник, М.М. Бринчук и др.; отв. ред. О. Л. Дубовик // Гарант: информ.-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/55009986/>

4. Велиева, Д.С. Понятие экологической безопасности и проблемы его формализации в российском законодательстве / Д.С. Велиева // Вестник ПАГС. – 2009. – № 1. – С. 83–89.

5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Федеральным конституционным законом «О поправках к Конституции РФ» от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. №11-ФКЗ) // Рос. газ. 1993. 25 дек.; Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 1, ст. 1416.

6. Крассов, О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. – 528 с.

7. Краснова, И.О. Право на благоприятную окружающую среду как конституционное и экологическое право / И.О. Краснова // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – № 8. – С. 165–175.

8. Бринчук, М.М. Благоприятная окружающая среда как правовая категория // Актуальные проблемы развития экологического права в XXI веке / отв. ред. М. М. Бринчук, О. Л. Дубовик. – М.: Тр. Института государства и права РАН, 2007. – № 5. – С. 36–66.

Я.А. Скок,
аспирант кафедры финансового,
банковского и таможенного права
имени профессора
Нины Ивановны Химичевой
Саратовской государственной
юридической академии

Ya.A. Skok,
Postgraduate student of the Department
of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna
Khimicheva of the Saratov State Law
Academy

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-238-245

ВИДЫ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ КАК УЧАСТНИКОВ ФИНАНСОВЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Аннотация: актуальность статьи связана с необходимостью выявления особенностей финансово-правового регулирования деятельности различных видов саморегулируемых организаций, которым государство делегирует часть своих полномочий. Целью статьи является классификация саморегулируемых организаций как субъектов финансовых правоотношений с учетом сущности данного вида некоммерческих организаций. Достижению поставленных задач способствовало использование общенаучных методов (анализ, синтез, сравнение) и формально-юридического метода. Автором исследованы различные критерии классификации саморегулируемых организаций в зависимости от их правового положения. Обосновано, что отношения в области формирования, распределения и использования компенсационных фондов саморегулируемых организаций относятся к предмету финансово-правового регулирования, поскольку касаются движения децентрализованных фондов публичного характера с целью обеспечения публичных интересов. Сделан вывод, что для выявления особенностей финансово-правового статуса рассматриваемых субъектов наиболее эффективны критерии классификации в зависимости от сферы их деятельности, характера членства, количественного состава, объема (вида) их финансовой правосубъектности.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, финансовые правоотношения, классификация, финансовая правосубъектность, компенсационный фонд, финансовый рынок.

TYPES OF SELF-REGULATING ORGANIZATIONS AS PARTICIPANTS IN FINANCIAL LEGAL RELATIONS

Abstract: the relevance of the article is connected with the need to identify the features of financial and legal regulation of the activities of various types of self-regulatory organizations to which the state delegates part of its powers. The purpose of the article is to classify self-regulating organizations as subjects of financial legal relations, taking into account the essence of this type of non-profit organizations. The achievement of the set tasks was facilitated by the use of general scientific methods (analysis, synthesis, comparison) and the formal legal method. The author investigates various criteria for classifying self-regulating organizations depending on their legal status. It is proved that the relations in the field of formation, distribution and use of compensation funds of self-regulating organizations belong to the subject of financial and legal regulation, since they relate to the movement of decentralized funds of a public nature in order to ensure public

interests. It is concluded that in order to identify the features of the financial and legal status of the subjects under consideration, the criteria for their classification are most effective, depending on the scope of activity of self-regulating organizations, the nature of membership, quantitative composition, volume (type) of their financial legal personality.

Keywords: *self-regulating organizations, financial legal relations, classification, financial legal personality, compensation fund, financial market.*

Саморегулируемые организации (далее – СРО) распространены в различных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности. Это объясняется развитием и динамичностью рыночных отношений и экономики, которые сопутствуют преобразованиям сферы публичного контроля и управления. Государство все чаще делегирует часть своих полномочий в указанной сфере юридическим лицам или негосударственным организациям, в том числе саморегулируемым. Последние могут выступать и участниками различных финансовых правоотношений: причем в связи не только с налогообложением возможных доходов от разрешенной деятельности, но и с формированием и использованием специальных денежных фондов, а также с наделением полномочиями в области публичного финансового контроля. На объем финансовой правосубъектности саморегулируемых организаций могут оказывать влияние ряд факторов, в том числе принадлежность их к определенному виду и обусловленные ею особенности их правового положения в целом. При этом представляется целесообразным обратиться к классификации саморегулируемых организаций как субъектов финансовых правоотношений.

Представители экономических и юридических наук используют различные классификации саморегулируемых организаций по ряду оснований. Необходимо учитывать тот факт, что классификация какого-то явления общественной жизни важна не сама по себе, а для выяснения его сущности, особенностей посредством перечисления и характеристики входящих в него элементов [1, с. 145], т.е. упорядочения имеющихся о нем знаний. В связи с этим следует отметить, что построение той или иной классификации является предпосылкой возникновения общенаучных теорий, сочетающих в себе практические знания и теоретическое мышление субъектов [2].

Представляется, что в основу классификации саморегулируемых организаций как участников финансовых правоотношений должны быть положены особенности нормативно-правового регулирования деятельности данных субъектов. Базовым нормативным правовым актом в этой области выступает Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [3] (далее –

Закон № 315-ФЗ), который заложил юридическую основу развития данного института. В указанном Законе содержится определение и признаки саморегулируемой организации, закреплён порядок создания и деятельности СРО, а также взаимоотношения между СРО и ее участниками. В нем перечислены виды саморегулируемых организаций исходя из специфики (сферы) их деятельности, которые подлежат специальному законодательному регулированию: в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства [4]; в области аудиторской деятельности (СРО аудиторов) [5]; в сфере финансового рынка [6] (на данный вид СРО действие Закона № 315-ФЗ вообще не распространяется).

Помимо Закона № 315-ФЗ в настоящее время в России действует целый ряд нормативных правовых актов, касающихся особенностей саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности, в соответствии с которыми выделяются следующие виды СРО: в области пожарной безопасности [7]; арбитражных управляющих [8]; оценщиков [9]; в сфере рекламы [10]; управляющих компаний [11]; в сфере промышленной безопасности [12]; кадастровых инженеров [13]; иные.

В указанных сферах деятельности действующее законодательство устанавливает, например, различные требования к количественному составу членов СРО, особенности создания и использования специальных денежных фондов публичного характера и участия в осуществлении публичного финансового контроля. Так, для приобретения статуса СРО в сфере оценочной деятельности необходимо объединение не менее 300 физических лиц [9], СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов – не менее 40 ревизионных союзов [14]. Для СРО в сфере финансового рынка объединение должно включать не менее 26 % от общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности [6].

Таким образом, исходя из количественного состава членов, СРО можно подразделить на крупные (не менее 50 участников, либо 26 % от общего количества организаций определенного вида деятельности), средние (свыше 30 и до 50 участников) и малые (не менее 10 и не более 30 участников). Данная классификация может быть использована при характеристике СРО как субъектов налоговых правоотношений. Так, крупные и средние СРО в силу их большей имущественной самостоятельности могут, как правило, вступать в большее число правоотношений по взиманию налогов, в частности налога на имущество организаций, земельного и транспортного налогов. При этом

у малых СРО ограничены материальные возможности по приобретению имущества, которое может стать объектом налогообложения, а также найму и, соответственно, оплате труда наемных работников, что, в свою очередь, может не повлечь возникновение у них обязанностей налогового агента и плательщика страховых взносов. Кроме того, данный критерий может повлиять и на выбор круга платных услуг для членов СРО и, соответственно, на установление видов доходов от разрешенной деятельности, подлежащей обложению налогом на прибыль организаций.

Вышеприведенная классификация показывает отличия правового положения саморегулируемых организаций и позволяет выделить еще одно основание для классификации – наличие или отсутствие обязательного членства. По общему правилу членство в саморегулируемых организациях является добровольным, но в случаях, предусмотренных федеральными законами, членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в СРО может быть обязательным. В связи с этим в юридической литературе по характеру членства [15] СРО подразделяются на две категории: имеющие обязательное членство, например в области строительства, инженерных изысканий, арбитражных управляющих; имеющие добровольное членство, например саморегулируемые организации перевозчиков, коллекторов, в сфере пищевой и перерабатывающей промышленности.

Следует отметить, что саморегулируемые организации, основанные на добровольном членстве, дополняют государственное регулирование, в то время как СРО, основанные на обязательном членстве, могут частично его замещать, поскольку государство наделяет СРО полномочиями по разработке правил, стандартов и внутренних норм, обязательных для выполнения всеми членами СРО, а СРО в сфере финансового рынка еще и полномочиями по осуществлению публичного финансового контроля и надзора. Как верно отмечает В. Ю. Синюгин, «если правовой нормой предусмотрена обязанность организации вступить в правоотношения с иными лицами или обязанность иных лиц вступить в правоотношения с такой организацией либо любой иной организацией того же вида, можно с уверенностью утверждать, что такая организация осуществляет публично значимые функции» [16].

На саморегулируемые организации с обязательным членством распространяются императивные требования о формировании компенсационного фонда, носящие финансово-правовой характер. В первую очередь, указанный фонд создается в публичных целях – обеспечить имущественную ответственность каждого члена СРО перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами. При

этом целевой характер фонда выражается, в частности, в установлении запрета на обращение взыскания по обязательствам саморегулируемой организации на средства фонда. Во-вторых, он представляет собой обособленный исключительно денежный фонд, формируемый из обязательных членских взносов, минимальный размер которых устанавливается законодательно (не менее 3 000 рублей в отношении каждого члена) и которые по общему правилу возврату не подлежат. В-третьих, для некоторых видов СРО предварительное формирование компенсационного фонда является обязательным требованием для приобретения статуса (например, в сфере строительства [4], сельскохозяйственной кооперации [14], оценочной деятельности [9]). В-четвертых, законодательством устанавливаются общие требования к размещению и инвестированию средств компенсационного фонда, целевому использованию дохода, полученного от размещения и инвестирования указанных средств (для пополнения данного фонда и покрытия расходов, связанных с обеспечением надлежащих условий инвестирования средств этого фонда).

Помимо общих требований к формированию и использованию средств компенсационного фонда, установленных Законом № 315-ФЗ, иными законодательными актами в различных сферах саморегулирования могут быть предусмотрены дополнительные специальные нормы, касающиеся минимального размера фонда и членских взносов, условий размещения и использования средств фонда. Так, для СРО в области теплоснабжения минимальный размер членского взноса в компенсационный фонд составляет не менее 50 000 рублей [17], для СРО арбитражных управляющих – не менее 200 000 рублей [8], для СРО в области оценочной деятельности – не менее 30 000 рублей [9]. Законодатель, устанавливая минимальный размер денежного взноса в компенсационный фонд для СРО разных сфер деятельности, исходит из стремления мотивировать потенциальных членов СРО к вступлению в данную организацию, а также из вида и значимости самой сферы ее деятельности. Кроме того, некоторые требования к формированию и использованию компенсационного фонда могут быть установлены на подзаконном уровне. В частности, требования к порядку формирования компенсационного фонда СРО форекс-дилеров, а также порядок и условия компенсационных выплат устанавливаются нормативными актами Банка России [18; 19].

Таким образом, критерий классификации СРО по характеру членства позволяет выявить наиболее важные аспекты формирования саморегулируемой организации и ее специальных денежных фондов, направленные на реализацию и защиту публичного интереса.

В юридической литературе устанавливаются и иные критерии деления СРО на виды: в зависимости от территориального уровня объединения членов [20, с. 19–20], способа возникновения [21, с. 118–122] и другие [22, с. 79–84]. Однако для выявления особенностей финансово-правового статуса различных СРО указанные основания классификации, думается, не имеют принципиального значения.

Вместе с тем значимой для настоящего исследования представляется деление СРО в зависимости от объема (вида) их финансовой правосубъектности. В частности, как уже отмечалось, саморегулируемые организации могут быть субъектом различных финансовых правоотношений, обладая как общей, так и финансовой правосубъектностью. Так, общая финансовая правосубъектность может реализовываться саморегулируемыми организациями в налоговых правоотношениях, например, в качестве налогоплательщиков, налоговых агентов, плательщиков сборов и страховых взносов. При этом объем данной правосубъектности может быть реализован не всеми видами СРО, например, в зависимости от их членского состава и, соответственно, их имущественных возможностей.

Специальная финансовая правосубъектность СРО выражается в их способности иметь права и нести обязанности по формированию и использованию специальных денежных фондов публичного характера (например, компенсационного фонда) и (или) по осуществлению публичного финансового контроля и надзора. В частности, в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» не содержится обязательное требование о формировании компенсационного фонда вследствие причинения вреда гражданам, пользующимся услугами СРО в сфере финансового рынка. Тем не менее о запрете формирования такого фонда в данном акте не упоминается. В то же время для такого вида СРО, действующей на финансовом рынке, как СРО форекс-дилеров, обязанность формирования компенсационного фонда предусматривается Федеральным законом «О рынке ценных бумаг». При этом именно СРО в сфере финансового рынка наделяются большим объемом полномочий в области публичного финансового контроля. Так, они могут быть обязаны проводить внеплановые проверки своих членов по поручению Комитета финансового надзора Банка, а некоторые их виды могут также наделяться Банком России полномочиями по получению от их членов отчетности (например, отчета о деятельности сельскохозяйственного кредитного потребительского кооператива) [23].

Таким образом, различные классификации саморегулируемых организаций позволяют выявить особенности их правового положения по разным критериям. Однако для выявления особенностей финансово-правового статуса различных СРО представляется значимым с научно-практической точки зрения их классификация на виды в зависимости от сферы их деятельности, количественного состава, характера членства, объема (вида) их финансовой правосубъектности.

Список литературы:

1. Курбатов, В.И. Логика : учеб. пособие для студентов вузов / В.И. Курбатов. – Ростов н/Д : Феникс, 1996.

2. Лавренюк, А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Лавренюк. – М., 2007. – 198 с.

3. О саморегулируемых организациях : федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 49, ст. 6076.

4. Градостроительный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (с изм. от 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 1, ст. 16.

5. Об аудиторской деятельности : федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ (в ред. от 16 апреля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 1, ст. 15.

6. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка : федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 29, ст. 4349.

7. О пожарной безопасности : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 24 сентября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 35, ст. 3649.

8. О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 43, ст. 4190.

9. Об оценочной деятельности в Российской Федерации : федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3813.

10. О рекламе : федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ (в ред. от 14 июля 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 12, ст. 1232.

11. Об инвестиционных фондах : федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 49, ст. 4562.

12. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3588.

13. О кадастровой деятельности : федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 28 июня 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 31, ст. 4017.

14. О сельскохозяйственной кооперации : федеральный закон от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ (в ред. от 7 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4870.

15. Лескова, Ю.Г. Роль и значение видового многообразия саморегулируемых организаций в модернизации экономических и правовых отношений / Ю.Г. Лескова // Гражданское право. – 2011. – № 2. – С. 13–17.

16. Синюгин, В.Ю. Административно-правовой статус субъектов, осуществляющих публично значимые функции / В.Ю. Синюгин // Административное право и процесс. – 2014. – № 11. – С. 25–28.

17. О теплоснабжении : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ (в ред. от 1 мая 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4159.

18. О рынке ценных бумаг : федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ (в ред. от 20 октября 2022 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1918.

19. О требованиях к порядку формирования компенсационного фонда саморегулируемой организации форекс-дилеров, а также о порядке и условиях компенсационных выплат : указание Банка России от 13 сентября 2015 г. № 3796-У // Вестник Банка России. – 2015. – № 111.

20. Павлодский, Е.А. Саморегулируемые организации России / Е.А. Павлодский // Журнал российского права. – 2009. – № 1. – С. 19–20.

21. Салин, П.Б. Виды саморегулирования / П.Б. Салин // Юридическая мысль. – 2009. – № 6. – С. 118–122.

22. Алгазина, А.Ф. О некоторых проблемах классификации саморегулируемых организаций // Вестник Ом. ун-та. Серия: Право. – 2016. – № 1(46). – С. 79–84.

23. О порядке передачи Банком России саморегулируемой организации в сфере финансового рынка полномочий по получению отчетности от членов саморегулируемой организации в сфере финансового рынка, порядке осуществления переданных полномочий, порядке и основаниях их прекращения, а также перечне отчетности, полномочия по получению которой могут быть переданы Банком России саморегулируемой организации в сфере финансового рынка : указание Банка России от 7 февраля 2017 г. № 4281-У // Вестник Банка России. – 2017. – № 52.

С. А. Чиркаев,
соискатель кафедры теории
государства и права
Саратовской государственной
юридической академии

S. A. Chirkaev,
Candidate of the Department
of Theory of State and Law,
Saratov State Law Academy
schirkaeff@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-246-254

ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЮРИДИЧЕСКОГО ПРИОРИТЕТА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аннотация: в статье проведен теоретический анализ форм реализации юридического приоритета. Автор отмечает, что таковыми являются общепризнанные формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение. Цель: выявить особенности исполнения, соблюдения, использования и применения юридического приоритета, исследовать специфику реализации приоритетного права и приоритетной обязанности. Методы: диалектический метод применялся потому, что формами реализации юридического приоритета выступают приоритетные права и приоритетные обязанности, олицетворяющие принцип единства и борьбы противоположностей. Системный подход актуален, т.к. приоритет рассматривается в контексте системы правовых преимуществ. Использование формально-юридического метода объясняется необходимостью дефинирования как приоритета, так и формы его реализации. Результаты: доказано, что исполнение юридического приоритета – это форма реализации юридического приоритета, при которой субъект права выполняет приоритетные обязанности, что обеспечивается и защищается государством. Соблюдение юридического приоритета предполагает как пассивную, так и активную форму поведения субъекта. Реализация юридического приоритета в форме использования возможна только в виде активных действий по воплощению приоритетного права в жизнь. Применение юридического приоритета обусловлено государственным управлением, реализуемым специальными субъектами, для которых применение юридического приоритета является обязательным. Выводы: реализация юридического приоритета представляет собой осуществление приоритетных прав и приоритетных обязанностей, предполагающее правомерное поведение участников общественных отношений, посредством которого воплощается и претворяется в жизнь юридический приоритет.

Ключевые слова: реализация юридического приоритета, исполнение, использование, соблюдение, применение, приоритетное право, приоритетная обязанность.

FORMS OF IMPLEMENTATION OF LEGAL PRIORITY: THEORY AND PRACTICE

Abstract: the article provides a theoretical analysis of the forms of implementation of legal priority. The author notes that these are generally recognized forms of realization of the right: observance, execution, use and application. Purpose: to identify the specifics of the execution, compliance, use and application of legal priority, to investigate the specifics of the implementation of priority rights and priority obligations. Methods: the dialectical method was used because the forms of realization of legal priority are priority rights and

priority duties, embodying the principle of unity and struggle of opposites. The systematic approach is relevant, since the priority is considered in the context of the system of legal advantages. The use of the formal legal method is explained by the need to define both the priority and the form of its implementation. Results: it is proved that the execution of legal priority is a form of implementation of legal priority, in which the subject of law performs priority duties, which is ensured and protected by the state. Compliance with legal priority implies both passive and active forms of behavior of the subject. The implementation of legal priority in the form of use is possible only in the form of active actions to implement the priority right. The application of legal priority is conditioned by public administration, implemented by special entities for which the application of legal priority is mandatory. Conclusions: the implementation of legal priority is the exercise of priority rights and priority responsibilities, which presupposes the lawful behavior of participants in public relations, through which legal priority is embodied and implemented.

Keywords: *implementation of legal priority, execution, use, compliance, application, priority right, priority duty.*

Юридический приоритет, будучи средством правового регулирования, оказывает влияние на сознание и волю субъектов общественных отношений. В юридической науке существуют различные взгляды на понимание термина «юридический приоритет». Н. И. Матузов под таковым предлагал понимать «первоочередные задачи, проблемы, вопросы, которые необходимо решать сейчас и в ближайшей перспективе» [1, с. 13]. По мнению А. Г. Репьева, правовой приоритет представляет собой «разновидность преимущественного права как способа реализации особой правовой процедуры, обусловленную необходимостью учета публичных и частных интересов и особенностей специальных статусов отдельных субъектов, предусматривающую дополнительные процессуальные гарантии и организационные меры по первоначальному, предпочтительному получению благ, реализации прав и законных интересов» [2, с. 16–17]. Несмотря на многообразие подходов к определению содержания рассматриваемого понятия, неоспоримым является тезис о том, что приоритет — это правовое средство регулирования социальных связей, предполагающее первоочередность решения каких-либо задач и необходимость учета в первостепенном порядке каких-либо интересов отдельных субъектов права.

Исходя из регулирующего воздействия, юридический приоритет определяет направления и формы поведения участников социальных связей. В связи с этим можно говорить о реализации юридического приоритета в действиях субъектов общественных отношений.

Традиционно в общей теории права под реализацией права понимается деятельность органов государства, должностных лиц и граждан

по воплощению правовых норм в жизнь [3, с. 7]. Что же касается форм реализации права, то в юридической литературе представлено множество классификаций, которые проводятся по различным основаниям. В начале 50-х гг. XX в. в общей теории права велась широкая дискуссия по поводу выбора критерия стратификации форм реализации права. По итогам обсуждения ученые пришли к единому мнению, согласно которому в зависимости от характера юридических норм и способа их осуществления выделяются такие формы реализации права, как исполнение, соблюдение, использование и применение. Именно данная трактовка получила наибольшее обоснование в научных трудах С. С. Алексеева, И. Я. Дюрягина, В. В. Лазарева, А. С. Пиголкина и др.

В основе правореализационного процесса лежит процесс воплощения юридических предписаний, которые могут носить обязывающий, управомочивающий, запрещающий характер. В то же время данная классификация норм права достаточно условна. Любая норма права имеет представительско-обязывающий характер, т.е. предоставляет субъективные права и возлагает юридические обязанности. Кроме того, часто правовые положения содержат в себе различные способы правового регулирования, что не позволяет однозначно отнести норму права к числу управомочивающих, обязывающих или запрещающих. По этой причине предлагаем соотносить формы реализации права не с юридическими нормами, а с субъективными правами и юридическими обязанностями субъектов. Таким образом, под реализацией юридического приоритета, на наш взгляд, следует понимать осуществление субъективных прав и юридических обязанностей, предполагающее правомерное поведение участников общественных отношений, посредством которого воплощается и претворяется в жизнь юридический приоритет.

Юридический приоритет, нашедший свою формализацию в правовой норме, должен быть реализован. Именно в непосредственном регулировании социальных связей и заключается ценность юридического приоритета. В связи с этим реализация последнего представляет собой феномен, который отличается динамическим характером, что выражается в непосредственной реализации права. Формами реализации юридического приоритета являются общепризнанные формы реализации права: соблюдение, исполнение, использование и применение.

Исполнение юридического приоритета можно охарактеризовать как форму реализации юридического приоритета, при которой субъект права выполняет приоритетные обязанности. В юридической литературе приоритетную обязанность определяют как «разновидность юридической обязанности, предусматривающей безотлагательные

действия субъекта, наделенного специальным правовым статусом по реализации возложенных на него обязанностей, по обеспечению высших ценностей – жизни, прав и свобод человека» [4, с. 117]. Будучи подвидом юридической обязанности, приоритетная обязанность отличается рядом качеств. Среди них ученые отмечают следующие: важность для дальнейшего развития правового государства, гражданского общества и личности; безграничность распространения на территорию всего государства, на всех граждан; непреложность исполнения, не допускающую возможность отказа от выполнения либо делегирования исполнения; временность, характеризующуюся срочностью, незамедлительностью исполнения определенных действий либо продолжительностью исполнения обязанности до прекращения специального правового статуса; аксиологическую направленность, предусматривающую обеспечение высших ценностей общества; социально-чувствительный характер, отражающий степень доверия гражданского общества к государственной власти [5, с. 91].

Следует отметить, что понятие «приоритетная обязанность» весьма абстрактно. В юридических предписаниях нельзя найти его определения и перечисления. Однако, несмотря на отсутствие нормативной фиксации, приоритетные обязанности обеспечиваются и защищаются государством. В качестве примера можно привести Постановление Конституционного Суда РФ от 14 апреля 2022 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 213.25 Федерального закона “О несостоятельности (банкротстве)”, абзаца восьмого части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также пункта 1 статьи 61 и пункта 1 статьи 80 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки О.Г. Клепиковой», в п. 4.1 которого суд указал: «Согласно Конституции Российской Федерации... дети являются важнейшим приоритетом государственной политики России (статья 67.1, часть 4). В силу этих конституционных требований законодатель... установил в Семейном кодексе Российской Федерации взаимные права и обязанности родителей и их детей <...>. Согласно данному кодексу... праву ребенка на получение содержания от своих родителей корреспондирует обязанность родителей содержать своих несовершеннолетних детей (пункт 1 статьи 60 и пункт 1 статьи 80). Ответственность за обеспечение надлежащих условий для реализации ребенком права на достойный уровень жизни обязывает родителей предпринять для этого все возможные усилия. Наряду с добровольным исполнением данной обязанности... статья 80 Семейного кодекса Российской Федерации предусматривает при непредоставлении

родителями содержания своим несовершеннолетним детям также возможность принудительного исполнения данной обязанности путем взыскания с родителей алиментов на детей в судебном порядке (пункты 2 и 3)».

Неисполнение приоритетной обязанности всегда оценивается как противозаконное явление, влекущее за собой наступление юридической ответственности. При этом неисполнение приоритетной обязанности может быть представлено в виде полного неисполнения либо неполного, некачественного или несвоевременного исполнения.

В то же время приоритетные обязанности, оказывая непосредственно ограничивающее воздействие на действия субъектов, могут стимулировать своего носителя к определенной модели поведения. Например, педагогического работника за точное исполнение приоритетных обязанностей по воспитанию и обучению несовершеннолетнего можно премировать как лучшего учителя, лучшего педагога за достижения в педагогической деятельности [6, 7].

Относительно соблюдения юридического приоритета следует отметить, что данная форма реализации юридического приоритета часто предполагает пассивную форму поведения субъекта. Так, согласно ст. 12 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», дети имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи, а медицинские организации, общественные объединения обязаны признавать и соблюдать права детей в сфере охраны здоровья. С другой стороны, при соблюдении юридического приоритета поведение субъекта может быть и активным в ином ракурсе. Например, ст. 6.25 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за несоблюдение требований к знаку о запрете курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов, обозначающему территории, здания и объекты, где курение табака, потребление никотинсодержащей продукции или использование кальянов запрещено, и к порядку его размещения. Чтобы не совершить данное противоправное деяние, субъекту права необходимо проявить активность по реализации обязанности о размещении знака о запрете курения табака, потребления никотинсодержащей продукции или использования кальянов, что предполагает только активное поведение. В то же время данная статья КоАП РФ устанавливает обязанность соблюдать приоритет охраны здоровья детей, закрепляя в ст. 4 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» воздержание от совершения противоправного поведения.

Если рассматривать использование юридического приоритета как форму его реализации, то необходимо отметить, что данная разновидность воплощения юридического приоритета в жизнь может быть осуществлена только путем активных действий. И это главная специфическая особенность. Реализация юридического приоритета в форме использования невозможна в виде бездействия. Использование как форма реализации права направлено на реализацию субъективного права. Соответственно, под использованием юридического приоритета следует понимать такую реализацию, при которой субъект права по своему желанию и усмотрению осуществляет свои приоритетные права.

Приоритетное право является субъективным правом, представляющим собой правовую возможность осуществлять (использовать в данном случае) определенные действия. В самом общем виде оно понимается как мера дозволенного поведения. Несмотря на то что приоритетное право – это разновидность субъективного права, у него имеются специфические черты, опосредуемые особенностями юридического приоритета. Прежде всего объектом приоритетного права выступает особая категория социальных благ, которые удовлетворяют потребности государства, гражданского общества либо отдельных субъектов. Это могут быть блага материальные, имущественные и др.

Как любое субъективное право, приоритетное право состоит из ряда правомочий. Например, приоритетное право на положительные действия, т.е. правомочие, заключающееся в возможности субъекта самому совершить значимые активные действия. Однако если реализация обычного субъективного права достигается посредством фактической деятельности управомоченного лица либо автоматического наступления юридических последствий, то для использования приоритетного права необходимо содействие компетентных органов или их должностных лиц. Поэтому требуется вмешательство соответствующих властных структур и инстанций, наделенных полномочиями по обеспечению реализации приоритетного права. Так, Закон Воронежской области от 29 декабря 2009 г. № 178-ОЗ «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей Воронежской области» предоставляет отдельным категориям детей приоритетное право на льготные путевки на отдых и оздоровление, которое может быть использовано при непосредственном содействии органов государственной власти Воронежской области. Именно к полномочиям последних законодатель относит необходимость обеспечения реализации данного права. Независимо от количества поданных заявлений, детям, обладающим приоритетными правами, должны быть предоставлены

льготные путевки на отдых и оздоровление, данный вопрос находится на контроле у компетентных органов государственной власти, ответственных за реализацию (использование) приоритетного права.

Между тем приоритетное право не может ограничиваться только правомочием на положительные действия. Оно может быть соединено с правом требования, т.е. правом требовать от других участников общественных отношений совершения действий. В данном случае требование-правомочие выступает как обязывание другого субъекта поступать неким образом. Вместе с тем требование как правомочие приоритетного права имеет особенность, заключающуюся в том, что субъективному приоритетному праву всегда корреспондирует обязанность, за неисполнение которой наступает ответственность. Так, приоритетному праву ребенка на получение медицинской помощи корреспондирует приоритетная обязанность медицинского работника предоставить ее, в противном случае за невыполнение приоритетной обязанности по оказанию медицинской помощи больному наступает уголовная ответственность в соответствии со ст. 124 УК РФ.

Наконец, приоритетное право включает в себя правомочия-притязания – на фактическое обладание материальным или духовным благом либо приоритетными ценностями. В качестве примера можно назвать право социально ориентированных некоммерческих организаций, оказывающих полезные услуги, на приоритетное получение мер государственной поддержки, прежде всего в виде предоставления льгот по уплате налогов и сборов, материальной поддержки и т.д. (ч. 3 ст. 31.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Приоритетные права, используемые одним субъектом, вызывают юридические последствия не только для уполномоченного лица, но и для других субъектов, которые не обладают приоритетными правами. Например, при продаже доли в праве общей собственности по установленной цене (за исключением случаев продажи с публичных торгов) приоритетные права имеют сособственники общей собственности. Однако если остальные участники долевой собственности не приобретут данную долю в праве собственности на недвижимое имущество в течение месяца, то продавец вправе продать свою долю любому иному субъекту, пожелавшему ее приобрести.

Особое значение в ходе реализации юридического приоритета имеет исследование вопросов применения юридического приоритета. Можно выделить следующие его особенности.

Во-первых, применение юридического приоритета обусловлено государственным управлением. Юридический приоритет, являясь

продуктом государственной деятельности, определяет вектор развития государственно-правовой действительности. В связи с этим применение юридического приоритета можно рассматривать как особую форму реализации юридического приоритета, обеспечивающую претворение в жизнь особо значимых, первостепенных задач государства и гражданского общества.

Во-вторых, применение юридического приоритета – это властная правовая деятельность специальных субъектов. К субъектам применения юридического приоритета предъявляются особые требования высокого профессионализма, правовой культуры и моральной ответственности, поскольку перед ними стоят особо важные, первостепенные задачи государства и гражданского общества. Главное отличие субъектов применения юридического приоритета заключается в том, что они заинтересованы в его реализации.

Специальные субъекты применения юридического приоритета можно условно разделить на две группы. Первая группа (наиболее многочисленная) охватывает субъекты исходя из их служебного положения. Например, к ним относятся органы правосудия, правоохранительные органы. Вторая группа субъектов отличается тем, что государство уполномочило их на реализацию юридического приоритета в силу специфики объекта последнего. Так, субъектами применения юридического приоритета семейного воспитания выступают прежде всего родители и законные представители несовершеннолетнего.

Отсюда вытекает третья особенность: применение юридического приоритета специальным субъектом часто трансформируется в его обязанность осуществлять деятельность по применению юридического приоритета.

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что реализация юридического приоритета представляет собой осуществление субъективных прав и юридических обязанностей, предполагающее правомерное поведение участников общественных отношений, посредством которого воплощается и претворяется в жизнь юридический приоритет. Реализация юридического приоритета осуществляется в общепризнанных формах реализации права: соблюдении, исполнении, использовании и применении. Для исполнения юридического приоритета как формы его реализации характерно выполнение субъектом права приоритетных обязанностей. Соблюдение юридического приоритета реализуется субъектом правоотношений в форме как пассивного, так и активного поведения. В отличие от соблюдения, использование как форма реализации юридического приоритета осуществляется только путем активных действий. Использование юридического приоритета

направлено на реализацию приоритетного права. Применение юридического приоритета можно рассматривать как особую форму его реализации, обеспечивающую претворение в жизнь особо значимых, первостепенных задач государства и гражданского общества. При этом применение юридического приоритета – это властная правовая деятельность специальных субъектов, для которых применение юридического приоритета является непосредственной обязанностью.

Список литературы:

1. Матузов, Н.И. Понятие и основные приоритеты российской правовой политики / Н.И. Матузов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1997. – № 4 (219). – С. 6–17.

2. Репьев, А.Г. «Преимущественное право» и «правовой приоритет» в юридической доктрине и законодательстве / А.Г. Репьев // Вестник Российской правовой академии. – 2019. – № 1. – С. 14–20.

3. Дюрягин, И.Я. Применение норм советского права: теоретические вопросы / И.Я. Дюрягин. – Свердловск : Сред.-Урал. кн. изд-во, 1973. – 247 с.

4. Хрони, Н.Н. Приоритетные обязанности субъектов общественных отношений по законодательству Республики Казахстан / Н.Н. Хрони // Академическая мысль. – 2021. – № 3 (16). – С. 113–118.

5. Хрони, Н.Н. Приоритетная обязанность – эволюция к антропоуманизму / Н.Н. Хрони // Лучшая научная статья 2021 : сб. ст. XLV Междунар. науч.-исслед. конкурса, Пенза, 30 ноября 2021 г. – Пенза : Наука и Просвещение, 2021. – С. 90–93.

6. Об утверждении количества премий лучшим учителям за достижения в педагогической деятельности, предоставляемых в 2021 году учителям образовательных учреждений, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования, для каждого из субъектов Российской Федерации : приказ Министерства просвещения РФ от 24 марта 2021 г. № 121 // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202104220020> (дата опубликования: 22.04.2021).

7. О присуждении премии Правительства Санкт-Петербурга «Лучший педагог дополнительного образования государственного образовательного учреждения Санкт-Петербурга» за 2021 год : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 1 сентября 2021 г. № 648 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

М.И. Шевченко,
аспирант кафедры
конституционного права
и конституционного
судопроизводства
Юридического института
Российского университета
дружбы народов

M.I. Shevchenko,
Postgraduate student of the Department
of Constitutional Law and Constitutional
Proceedings of the Law Institute of the
Peoples' Friendship University of Russia
m.sh.1997@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-255-265

РЕФОРМА АКТА О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА 1998 ГОДА В ВЕЛИКОБРИТАНИИ: КАК ИЗМЕНИТСЯ БАЛАНС ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ?

Аннотация: актуальность статьи связана с активизацией политических процессов по реформированию Акта о правах человека 1998 г. в Великобритании. Внесенным в парламент Великобритании правительственным законопроектом предлагается кардинальным образом изменить действующую систему защиты прав и свобод человека. Цель статьи – проанализировать ключевые положения предложенного правительством Великобритании проекта правовой реформы с точки зрения как соотношения его с положениями Акта о правах человека 1998 г., так и потенциальной трансформации всего национального механизма защиты прав и свобод человека. Поставленные задачи были реализованы посредством использования методов анализа, синтеза, системного метода, формально-юридического и сравнительно-правового методов. Проанализировав Акт о правах человека 1998 г., разработанный британским правительством проект его реформирования и правоприменительную практику, автор приходит к выводу о потенциальной возможности в ближайшей перспективе существенного изменения подхода к выстраиванию системы защиты прав и свобод человека в Великобритании. Одним из его ключевых элементов станет перераспределение баланса частных и публичных интересов в сторону последних.

Ключевые слова: права и свободы человека, парламентский суверенитет, верховенство права, судебная власть, судебное толкование, декларация о несовместимости, баланс частных и публичных интересов.

REFORM OF THE HUMAN RIGHTS ACT 1998 IN UK: HOW WILL THE BALANCE OF PRIVATE AND PUBLIC INTERESTS CHANGE?

Abstract: the relevance of the article is related to the intensification of political processes to reform the Human Rights Act 1998 in UK. A government bill introduced in the UK Parliament proposes to fundamentally change the current system of protection of human rights and freedoms. The purpose of the article is to analyze the key provisions of the proposed legal reform project of the British Government from the point of view of both its correlation with the provisions of the Human Rights Act 1998, and the potential transformation of the entire national mechanism for the protection of human rights and freedoms. The tasks were implemented using the methods of analysis, synthesis, systematic method, formal-legal

and comparative-legal methods. Through the analysis of the Human Rights Act of 1998, its reform project developed by the British Government and the law enforcement practice, the author concludes that in the near future there is the possibility of a significant change in the approach to the construction of the UK system of human rights and freedoms protection. One of its's the key elements will be a shifting of the balance of private and public interests in the direction of the latter.

Keywords: *human rights and freedoms, parliamentary sovereignty, rule of law, judiciary, judicial interpretation, declaration of incompatibility, balance of private and public interests.*

Великобритания имеет достаточно внушительную, если не самую продолжительную в мировой практике, историю развития механизма защиты прав и свобод человека. Великая хартия вольностей 1215 г., Акт о habeas corpus 1679 г., Билль о правах 1689 г., другие важнейшие документы конституционного характера во многом сформировали современную модель обеспечения и защиты прав и свобод в Великобритании и в особенности повлияли на создание Акта о правах человека 1998 г. (далее – Акт).

Акт, формально закрепив основополагающие права и свободы на территории Великобритании, сформировал при этом многоступенчатый правовой механизм, призванный обеспечить их защиту и восстановление, где первую ступень занимают специальные требования к толкованию правовых норм, а вторую – институт декларации о несовместимости.

Устанавливая особенности толкования положений национального законодательства, Акт прежде всего предусматривает необходимость учета правовых позиций, отраженных в актах международных органов в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в первую очередь Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ). Статья 2(1) Акта прямо предусматривает при разрешении вопроса, связанного с реализацией того или иного субъективного права или свободы, закрепленных Конвенцией, возложение на суд обязанности по учету (take into account) любого акта международного органа Конвенции, имеющего, по его мнению, отношение к соответствующему вопросу вне зависимости от времени его издания [1].

Наряду с этим в целях минимизации возникновения ситуаций противоречия национального законодательства Конвенции Актом формируются специальные требования к толкованию судами положений действующего законодательства. Так, в соответствии со ст. 3(1) Акта законодательство (primary legislation) и подзаконные нормативные правовые акты (subordinate legislation) в той мере, в какой это возмож-

но, должны толковаться и применяться как соответствующие правам и свободам, закрепленным Конвенцией [1].

И, наконец, принимая во внимание тот факт, что подобные требования к толкованию не позволяют полностью исключить случаи возникновения коллизий между положениями национального законодательства и Конвенции, ст. 4 Акта предусматривается возможность принятия судом (Верховным судом Великобритании, Высшим уголовным судом Шотландии или Высоким судом Англии и Уэльса) декларации о несовместимости, объявляющей ту или иную норму несоответствующей положениям Конвенции [1]. Однако реализация соответствующего полномочия судом, во всяком случае самостоятельно, не оказывает какого-либо влияния на действительность (*validity*), непрерывность действия (*continuing operation*) и обязательность применения (*enforcement*) положения законодательного акта, признанного несовместимым с Конвенцией, равно как и не несет каких-либо правовых последствий для правительства Великобритании или сторон судебного разбирательства, в ходе которого принято такое заявление о несовместимости. Суды в данном случае выступают в качестве своеобразного фильтра правового регулирования, указывающего на возникшую правовую проблему и необходимость принятия дополнительных мер корректировки действующего правового регулирования.

Между тем, принимая во внимание особенности британской конституционной системы, в первую очередь действие принципа парламентского суверенитета, на протяжении практически всего более чем 20-летнего действия Акта, и в особенности в последнее время, высказывается критика Акта и принимаются попытки его отмены. Обращая внимание на содержание высказываемых в политико-правовом дискурсе замечаний по данному вопросу, можно выделить два основных взаимосвязанных направления такой критики: во-первых, существенное расширение полномочий судебной власти, фактически приводящее к «судебному верховенству», во-вторых, создание условий для ограничения основополагающего конституционного принципа парламентского суверенитета в результате как расширения полномочий по толкованию национальных судов, так и влияния ЕСПЧ [2].

После неудавшейся инициативы по принятию Билля о правах (отраженной в документе под названием «*Protecting human rights in the UK. The Conservatives' proposals for changing Britain's human rights laws*»), проект которого был предложен Консервативной партией Великобритании в 2010 г. [3], теперь уже Правительством

Великобритании, и в частности Министерством юстиции под руководством Доминика Рааба, в 2022 г. предпринята серьезная попытка по отмене Акта и кардинальному изменению существующего правового регулирования в этой области. Так, 22 июня 2022 г. в Палату общин Великобритании был внесен законопроект «Билль о правах» (далее – Билль), предполагающий отмену Акта и принятие нового правового регулирования, существенным образом изменяющего подход правопорядка к вопросу обеспечения защиты прав и свобод человека и трансформирующего в этой связи роль британских судов и парламента. На момент написания настоящей статьи Билль внесен в Палату общин и находится на стадии рассмотрения во втором чтении [4].

Если Акт по своей сути представлял собой компромиссный вариант закрепления полномочий судебной и законодательной власти, предоставляя судам достаточно большой объем полномочий и сохраняя при этом приверженность соблюдению базового для британского общества принципа парламентского суверенитета, то проект Билля о правах достаточно четко сдвигает соответствующую границу в сторону британского парламента и укрепления незыблемости парламентского суверенитета в Великобритании, а равно достижения большей независимости британского правопорядка от ЕСПЧ. Достигается подобная конфигурация посредством существенного пересмотра части ключевых полномочий судебной власти в области разрешения споров по нарушениям субъективных прав и свобод, равно как и внедрения по сравнению с Актом целого ряда дополнительных обязанностей и ограничений в сфере толкования и судебной дискреции.

Билль сам по себе представляет собой самостоятельный нормативный документ, полностью отменяющий действующий на данный момент Акт. Принимая во внимание предлагаемые им различные изменения в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека, в контексте конституционно-правовой трансформации принципов верховенства права и парламентского суверенитета представляется необходимым обратить внимание в первую очередь на следующие принципиально важные аспекты реформы.

Так, существенные отличия общей направленности Акта и Билля прослеживаются уже в определяемых последним целях действия соответствующего регулирования. Акт, согласно его лаконично изложенной преамбуле, направлен на дальнейшее обеспечение и защиту прав и свобод, гарантированных Конвенцией. В свою очередь, Билль, отменяя действие Акта, подробно определяет ключевые цели предлагаемого правового регулирования, направленные на обеспечение новых условий функционирования правовой системы, при которых

именно Верховный суд Великобритании (а не ЕСПЧ) определяет содержание и сферу действия прав и свобод, закрепляемых Конвенцией, суды не будут обязаны толковать и применять национальное законодательство образом, в наиболее возможной степени соответствующим положениям Конвенции, но при этом будут «придавать максимально возможное значение» принципу парламентской демократии. В соответствии с последним принимаемые судами решения должны быть основаны на законодательных нормах [5].

Развивая поставленные цели, Билль «ставит точку» в вопросе роли и значения ЕСПЧ и его решений для деятельности национальных судов. Действующий в настоящее время подход, получивший свое закрепление в ст. 2(1) Акта, предполагает возложение на суды обязанности учитывать любые акты (решения, постановления, заявления или консультативные заключения) ЕСПЧ и других международных органов Конвенции при решении вопроса, связанного с реализацией того или иного субъективного права или свободы. Тем самым подчеркивается особая роль Страсбургского суда в реализации положений Конвенции в британском правовом порядке.

В свою очередь, Билль в ст. 3(1) прямо закрепляет положение Верховного суда Великобритании в качестве высшей судебной инстанции по вопросам, возникающим в соответствии с национальным законодательством и связанным с правами, закрепленными в Конвенции [4]. Имевшиеся ранее положения о необходимости учета позиций ЕСПЧ в правоприменительной деятельности судов не нашли свое отражение в новой версии документа. При этом суды, исходя из положений ст. 3(3) Билля, получают прямую возможность принять толкование, отличное от позиций Страсбургского суда, в ситуации, при которой возможно расширение предусматриваемого конкретным правом объема правовой защиты [5]. Кроме того, подобному «развороту» к национальному суверенитету, весьма вероятно, будет способствовать закрепление ст. 3(2) Билля за судами полномочия о праве учитывать при разрешении конкретного дела правовые позиции и практику, сложившиеся в рамках общего права в отношении любого субъективного права, которое может быть рассмотрено в качестве схожего или аналогичного праву конвенционному [5].

Наряду с этим необходимо учесть и тот факт, что и существующая на данный момент норма, касающаяся учета позиций ЕСПЧ, не носит абсолютного характера и допускает случаи отхода от формулировок Европейского суда. В частности, в ряде судебных решений высших судебных инстанций, среди которых *Doherty & Ors v. Birmingham City Council* [6, para. 88], *Manchester City Council v. Pinnock* [7, para. 58],

Chester, R v. Secretary of State for Justice [8, para. 27], была выражена недвусмысленная правовая позиция о существовании пределов реализации соответствующей обязанности судов и допустимости отхода от ее исполнения, в том числе приводящего к существенному пересмотру позиции Страсбургского суда. Закрепление же рассматриваемых изменений будет способствовать еще более четкой формализации существующего общего подхода об отказе от безусловной исполнимости решений ЕСПЧ, в том или ином виде получившего распространение и в других зарубежных юрисдикциях, в частности в России (в период распространения на нее юрисдикции ЕСПЧ).

Другим не менее важным по своему потенциальному регуляторному эффекту направлением корректировки действующего правового регулирования в области прав и свобод является введение целого ряда норм, возлагающих на суды дополнительные обязанности в ходе осуществления ими правоприменительной деятельности. Биллем предлагается сформировать специальный правовой режим толкования судами правовых норм, затрагивающих права, закрепленные в Конвенции. В связи с этим за судами закрепляется целый ряд обязанностей в части интерпретации нормативных положений, призванных ограничить степень судебного усмотрения в целях упрочения действия принципа парламентской демократии и, как следствие, суверенитета британского парламента. Подобные обязанности, исходя из их содержания, направлены на обеспечение соблюдения того или иного публичного интереса, рассматриваемого в качестве наиболее значимого для правопорядка.

Проанализировав положения Билля, можно условно выделить три основных вида подобных обязанностей (ограничений), возлагаемых на суды, среди которых, в частности, соблюдение принципа парламентской демократии, ограничений, связанных с возложением на органы публичной власти обязательств позитивного характера по устранению нарушений прав и свобод человека или повышению эффективности их защиты, ограничений в части разрешения дел по отдельным категориям прав в целях обеспечения соблюдения того или иного публичного интереса.

Необходимость соблюдения принципа парламентской демократии и, как следствие, связанного с ним принципа парламентского суверенитета, предполагающего верховенство британского парламента в системе органов государственной власти и его исключительную прерогативу на принятие ключевых политических решений проходит красной нитью через весь текст Билля. При этом особое внимание Биллем уделяется регламентации вопроса применения введенного

еще Актом (и сохранившегося в тексте Билля) института декларации о несовместимости. Переняв базовые основы последнего, Билль в ст. 7 детализирует саму процедуру принятия судом соответствующего решения о признании того или иного первичного или вторичного законодательства несовместимым с положениями Конвенции.

В частности, при разрешении соответствующего вопроса судам будет необходимо определить, не нарушает ли вытекающий из конкретного положения Конвенции способ правовой защиты надлежащий баланс между различными целями государственной политики, между различными правами, предусматриваемыми Конвенцией, между конвенционными правами отдельных лиц или же между любой комбинацией указанных вопросов. Кроме того, суды в данном контексте должны будут исходить из общей презумпции установления парламентом Великобритании надлежащего баланса интересов в принимаемых им актах. При этом они в максимально возможной степени обязаны учитывать, что достижение такого баланса по указанным вопросам устанавливается именно законодательным органом [5].

Значимым нововведением в случае принятия Билля станет существенное ограничение возможности суда налагать на органы публичной власти позитивные обязательства, понимаемые для целей предлагаемого регулирования максимально широко, а именно в качестве обязательств совершить любое действие. Билль фактически формирует два правовых режима толкования норм – до вступления в силу ст. 5 Билля и после вступления. Данной статьей суду с момента вступления ее в силу прямо запрещается придавать правовым нормам, затрагивающим предусмотренные Конвенцией права, толкование, которое потребует от органа публичной власти соблюдения того или иного позитивного обязательства [5].

Наряду с этим Билль допускает использование судом при разрешении дела толкования, которое было принято вышестоящим судом или ЕСПЧ до вступления в силу данной статьи, при условии следования указанными судебными органами такому толкованию в своих последующих решениях. Однако, допуская подобный вариант толкования, предлагаемым регулированием формируется целый ряд условий для возможности его принятия. В числе таких условий обеспечение учета судом влияния подобного толкования на соблюдение определенного публичного интереса с тем, чтобы не допустить такой интерпретации правовой нормы, которая (1) окажет влияние на способность того или иного органа публичной власти выполнять свои функции, (2) противоречит или иным образом подрывает общественный интерес в возможности использования органами публичной власти своей

компетенции при принятии решений о распределении имеющихся у них финансовых и других ресурсов, (3) требует от органов полиции защиты лиц, вовлеченных в преступную деятельность, или иным образом подрывает их способность определять свои оперативные приоритетные направления деятельности, (4) требует проведения дознания или иного расследования на основе повышенных стандартов, использование которых при учете конкретных обстоятельств будет нецелесообразно, а равно с этим (5) повлияет на действие первичного законодательства [5].

В тесной связи с указанными особенностями толкования в целях обеспечения публичного интереса, равно как и с положениями, направленными на укрепление парламентского суверенитета и повышение независимости национального правопорядка от влияния наднациональных правовых институтов, находятся также предлагаемые к принятию специальные требования по учету судами принимаемых ЕСПЧ обеспечительных мер по делам с участием Великобритании. По данному вопросу Биллем также предлагается сформировать достаточно жесткий подход, согласно которому для целей определения содержания прав и обязанностей по национальному законодательству как органа публичной власти, так и любого иного лица никакие обеспечительные меры ЕСПЧ не должны приниматься во внимание. Более того, такие меры не могут быть учтены судом и в том случае, если предусматриваемый ими способ юридической защиты может каким-либо образом повлиять на осуществление права, закрепленного в Конвенции [5].

И, наконец, наряду с упомянутыми общими требованиями новым регулированием предлагается закрепить особенности применения правовых норм, закрепляющих права и свободы, предусматриваемые Конвенцией, в том числе в отношении отдельных групп граждан, которые, как показывает анализ их содержания, призваны скорректировать существующий баланс частных и публичных интересов в пользу последних.

Нельзя не отметить и формирование Биллем особых условий рассмотрения дел по нарушению прав и свобод лиц, находящихся в местах лишения свободы, что продолжительное время являлось камнем преткновения имплементации решений ЕСПЧ в Великобритании (в частности, по делу *Hirst v United Kingdom* [9]). При разрешении соответствующего вопроса суд, как следует из ст. 6 Билля, в первую очередь должен не столько решить вопрос о том, было ли нарушено соответствующее конвенционное право такого лица, сколько в максимально возможной степени учитывать необходимость снижения риска

для общества со стороны лиц, совершивших преступления. Все это, как следствие, вполне вероятно, будет способствовать расширению практики отказа данной категории заявителей в защите их конвенционных прав со ссылкой на конкретную норму закона.

Отдельное внимание Биллем уделяется и вопросам реализации отдельных прав и свобод при разрешении дел, связанных с депортацией иностранных граждан с территории Великобритании. Биллем в данном контексте формируются специальные условия как рассмотрения судом самого дела о нарушении субъективных прав и свобод в связи с принятием решения о депортации, так и процедуры его обжалования, требующие от суда в каждом конкретном случае балансирования частных и публичных интересов. Согласно предлагаемым нововведениям, возможность получения правовой защиты в этом случае будет сопряжена не только и не столько с самим фактом нарушения прав и свобод, сколько с существенностью такого нарушения, которое может поставить под сомнение возможность достижения потенциального положительного эффекта от удовлетворения того или иного публичного интереса.

В частности, как следует из ст. 8 Билля, при разрешении судом вопроса о возможной несовместимости того или иного положения действующего законодательного или подзаконного нормативного правового акта (касающегося депортации) с правом на уважение частной жизни иностранного гражданина, совершившего преступление, в отношении которого Государственным секретарем вынесено постановление о депортации, такое положение может быть признано судом несовместимым. Однако это возможно только в случае, если суд сочтет, что принятое в отношении такого лица решение окажет существенное негативное влияние на члена его семьи, которое будет настолько значительным, что перевесит изначальный общественный интерес в выдворении соответствующего иностранного гражданина с британской территории [5]. Кроме того, ст. 20 Билля связывает возможность удовлетворения апелляции соответствующего иностранного гражданина на решение о его депортации на основании нарушения его права на справедливое судебное разбирательство только в том случае, если подобное нарушение субъективного права является настолько существенным, что будет равносильно его отсутствию [5].

Предложенный правительством Великобритании Билль, наряду с закономерным укреплением принципа парламентского суверенитета и роли национального правопорядка в сфере прав и свобод человека, стремится существенным образом скорректировать сформированный Актом баланс частных и публичных интересов, закрепляя необхо-

димось учета последних при принятии итогового решения суда. Возложение в связи с этим на суды целого ряда обязанностей в отдельных случаях потенциально может существенно снизить уровень правовой защиты и восстановления нарушенных прав и свобод.

Вместе с тем в контексте введения соответствующих ограничений деятельности судебной власти, в том числе ограничивающих возможность возложения на органы публичной власти положительных обязательств по исправлению ситуации с нарушением прав и свобод, нельзя не отметить потенциальное влияние подобных изменений на дальнейшее усиление роли исполнительной власти в Великобритании. Правительство Великобритании, являясь одним из главных субъектов формирования текущей законодательной повестки, как неоднократно отмечалось британскими исследователями, имеет крайне высокий уровень результативности принятия парламентом Великобритании предлагаемых им законодательных инициатив, как на сегодняшний день, так и в исторической перспективе [10, с. 421; 11, с. 219–220; 12]. Это подтверждается и статистикой количества неподдержанных парламентом Великобритании предложенных британским правительством законодательных поправок (government defeats). В частности, по официальным данным парламента Великобритании, с 1999 по 2019 г. из 33 363 предложенных правительством Великобритании поправок в действующее законодательство в рамках 627 законопроектов не поддержаны британским парламентом только 665 поправок, что в среднем за одну парламентскую сессию составляет порядка 2 % поправок [13]. Подобная политическая конъюнктура в купе с существенными ограничениями возможности корректировки судами деятельности органов публичной власти в сфере прав и свобод человека способна привести к фактически беспрепятственному принятию и, что не менее важно, к реализации практически любого правового регулирования, в том числе затрагивающего правовой статус личности, который нередко подвергается все большим ограничениям.

Таким образом, разработка Билля, предполагающего существенную трансформацию системы защиты и восстановления прав и свобод в Великобритании, представляется закономерным итогом существующей в британском обществе, в первую очередь среди истеблишмента, многолетней критики Акта в отдельных наиболее чувствительных для публичной власти областях, в которых приоритет отдавался соблюдению субъективных прав и свобод. Принимая во внимание предельно высокий уровень реализации правительственных законодательных инициатив, принятие Билля после проведения всех необходимых парламентских процедур представляется весьма вероятным.

Список литературы:

1. Human Rights Act 1998. – URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/contents> (дата обращения: 09.01.2023).
2. Шевченко, М.И. Акт о правах человека 1998 года в Великобритании: имплементация европейских стандартов в области прав и свобод человека в условиях сохранения конституционной идентичности / М.И. Шевченко // Правовая политика и правовая жизнь. – 2021. – №. 2. – С. 239–247.
3. Protecting human rights in the UK. The Conservatives' proposals for changing Britain's human rights laws. – URL: https://www.amnesty.org.uk/files/protectinghumanrightsinuk_conservativeparty.pdf?vhzrAQkxzwCH8hbjeYhhcu5B5lyPp_9K= (дата обращения: 09.01.2023).
4. UK Parliament. – URL: <https://bills.parliament.uk/bills/3227> (дата обращения: 09.01.2023).
5. Bill of Rights. – URL: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0117/220117.pdf> (дата обращения: 09.01.2023).
6. Doherty & Ors v. Birmingham City Council [2008] UKHL 57.
7. Manchester City Council v. Pinnock [2011] UKSC 6.
8. Chester, R v. Secretary of State for Justice [2013] UKSC 63.
9. Hirst v the United Kingdom [2005] ECHR 681, (2006) 42 EHRR 41.
10. Bradley, A.W. Constitutional Law and Administrative Law / A.W. Bradley, K.D. Ewing. UK : Prentice Hall, 2007.
11. Brazier, R. Constitutional Practice: The Foundations of British Government / R. Brazier. Third edition. – UK : Oxford University Press, 1999.
12. Boothroyd, D. United Kingdom Election Results / D. Boothroyd. – URL: <http://www.election.demon.co.uk/defeats.html> (дата обращения: 27.09.2020).
13. UK Parliament. – URL: <https://www.parliament.uk/business/publications/house-of-lords-publications/records-of-activities-and-membership/public-bills-statistics/> (дата обращения: 10.01.2023).

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

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

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-266-273

**ОБЗОР ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
«ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ»**

Аннотация: в статье проводится обзор защиты диссертации А. В. Колесникова на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», публичная защита которой состоялась 26 декабря 2022 г. на заседании Диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Ключевые слова: публичная власть, органы местного самоуправления, ответственность в системе местного самоуправления, представительный орган, местная администрация, глава субъекта РФ, квалификационные требования, глава муниципального образования.

**REVIEW OF THE DISSERTATION RESEARCH
«LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES
IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY:
ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS»**

Abstract: the article reviews the defense of A. V. Kolesnikov's dissertation on the topic «Local self-government bodies in the unified system of public authority: organizational and legal aspects», submitted for the degree of Doctor of Law in the specialty 5.1.2 public law (state law) sciences, the public defense of which took place on December 26, 2022 at the meeting Dissertation Council 24.2.390.02, created on the basis of the Saratov State Law Academy.

Keywords: public authority, local self-government bodies, responsibility in the system of local self-government, representative body, local administration, head of the subject of the Russian Federation, qualification requirements, head of the municipality.

26 декабря 2022 г. на заседании Диссертационного совета 24.2.390.02, созданного на базе ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», состоялась защита диссертации

Колесникова Андрея Владимировича на тему «Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты», представленной на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки. В стенах академии это была первая защита докторской диссертации по данной специальности.

Диссертация выполнена на кафедре административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии. Научный консультант соискателя – заведующий кафедрой административного и муниципального права, директор Саратовского филиала института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор Александр Юрьевич Соколов.

Официальными оппонентами по диссертации выступили: доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры административного права и процесса ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» Борис Вульфович Россинский; доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права и конституционного судопроизводства ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» Виталий Владимирович Еремян; доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» Татьяна Михайловна Бялкина.

Ведущая организация – Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет имени Н.И. Лобачевского» (юридический факультет).

Выбор официальных оппонентов и ведущей организации обосновывается тем, что они являются компетентными и авторитетными специалистами в соответствующих отраслях юридической науки – конституционном, административном и муниципальном праве, имеют публикации в данной сфере исследования. В отзывах оппонентов и ведущей организации в основном были замечания дискуссионного характера, критических замечаний не было.

В ходе публичной защиты от членов диссертационного совета, докторов юридических наук В.С. Хижняк, Т.В. Заметиной, О.Ю. Бакаевой, Ю.В. Соболевой, А.А. Воротникова, Е.Г. Беликова и О.И. Цыбулевской в адрес соискателя поступило восемь вопросов, на которые А.В. Колесников дал развернутые ответы.

На автореферат диссертации поступило десять отзывов от докторов наук: Б.С. Эбзеева, Е.С. Шугриной, С.Г. Соловьева,

М. С. Шайхулина, Е. Б. Лупарева, Р. В. Нагорных, А. Т. Карасева, а также от кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского», кафедры государственного и административного права Юридического института ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королёва», кафедры государственного и административного права юридического института ФГБОУ ВО «Национальный исследовательский мордовский государственный университет имени Н. П. Огарёва». Девять из них содержали вопросы уточняющего характера. А. В. Колесников уверенно и подробно на них ответил и высказал свою авторскую позицию.

В отзывах было отмечено, что тема диссертационного исследования в настоящее время весьма актуальна, поскольку вопросы организации местного самоуправления всегда были объектом пристального внимания со стороны органов государственной и муниципальной власти, судей и академического сообщества. Политические процессы в 1990-х, во многом зависимые от влияния западных стран, серьезно повлияли на содержание и сущность современного Основного Закона страны. В результате ст. 12 и 131 Конституции РФ направлены на создание такой системы публичной власти, которая не предусматривает формирование уже традиционной для нашего государства моноцентристской модели публичного управления. С одной стороны, это повлекло за собой децентрализацию государственной власти, которая призвана вывести из государственной компетенции вопросы, имеющие локальное значение и сосредоточить деятельность органов государственной власти на предметах ведения государственного масштаба. С другой стороны, это привело к широкой автономии органов местного самоуправления в функциональной и организационной сферах и снизило степень участия муниципалитетов в реализации единой государственной политики и общегосударственных проектов. Высокая степень организационной самостоятельности стала причиной постоянного реформирования местного самоуправления и появления в 2020 году конституционного термина «единая система публичной власти». Вместе с тем постепенное изменение законодательства, направленное на централизацию власти и увеличение роли государства в процессах формирования органов местного самоуправления и назначения на должность должностных лиц местного самоуправления, а также отрешения их от должности, послужило появлению значительной зависимости органов местного самоуправления от государства, снизило активность населения, лишило органы местного самоуправления

возможности самостоятельно выбирать модель муниципального управления и организовывать муниципальную власть, минимизировало инициативу должностных лиц местного самоуправления под страхом привлечения к ответственности и лишения полномочий, заставило многих депутатов Государственной Думы РФ и других лиц, замещающих государственные должности, лично заниматься в режиме «ручного управления» проблемами отдельных муниципальных образований. В связи с этим сегодня перед государством стоит первоочередная цель – организация такой единой системы публичной власти, в которой, во-первых, органы и должностные лица местного самоуправления будут обладать организационной самостоятельностью; во-вторых, они будут входить в единую систему публичной власти как необходимый равноценный элемент всей конструкции, построенной на основе единых принципов. При этом в юридической науке отсутствуют комплексные межотраслевые исследования вопросов организации органов местного самоуправления.

Автор применяет обширный набор современных научных методов, предопределивший использование широкого спектра научной литературы, направленной не только на изучение юридической науки, но и содержащей знания в области философии, терминоведения, юридической герменевтики. Диссертант использовал внушительный нормативный эмпирический материал, состоящий в совокупности из 803 источников. Это позволило ему сформулировать и вынести на защиту ряд логичных, взаимосвязанных положений, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение и значительный шаг в развитии науки муниципального права.

Диссертационное исследование А. В. Колесникова отличается научной новизной, теоретической и практической значимостью. Научную новизну определяет оригинальный авторский подход к рассматриваемым вопросам.

Личный вклад соискателя в развитие науки муниципального права состоит в аргументации самостоятельно сформулированных выводов и предложений, которые в совокупности составили картину концепции организации органов местного самоуправления с участием органов государственной власти, и формирования целостной системы органов публичной власти. А. В. Колесниковым исследован генезис правовой политики государства в сфере местного самоуправления и выявлено ее влияние на развитие страны. Исторический метод позволил выявить организационные закономерности формирования органов местного самоуправления и их взаимодействия с верховной властью в разные периоды развития отечественной государственности.

Охарактеризованы принципы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

Автором разработан понятийно-категориальный аппарат (понятия единой системы публичной власти, органов единой системы публичной власти, органов местного самоуправления, принципов взаимодействия органов публичной власти, системы органов местного самоуправления, структуры органов местного самоуправления). Уточнено определение местного самоуправления. Проанализирована терминология, применяемая в процессе правового регулирования местного самоуправления, выработаны предложения законодателю по ее оптимизации для более рационального применения и конкретизации статуса органов и должностных лиц местного самоуправления. В ходе публичной защиты соискатель также дополнительно сформулировал определение понятий «вертикализация власти», «горизонтальное единение органов публичной власти», «компонент единой системы публичной власти», «непосредственная публичная власть».

Мотивируется необходимость конкретизации статуса муниципального служащего как должностного лица. Обосновано предложение о необходимости законодательного закрепления квалификационных требований (образование) и ценза оседлости к главе муниципального образования и депутатам представительного органа местного самоуправления. Предлагается также исключить конкурс из числа способов замещения выборных муниципальных должностей. Исследуется дисбаланс в реализации единства требований к муниципальным и государственным гражданским служащим, предлагается унифицировать их статус и правовое регулирование путем принятия Кодекса публичной службы. Интересными представляются различные предложения по деполитизации муниципальной власти.

Автором сформулирована классификация современных моделей местного самоуправления, охарактеризованы условия и специфика их формирования. Предложена конструкция взаимодействия органов публичной власти различных территориальных уровней государственной власти между собой и органами местного самоуправления.

Автором выявлено, что единство системы публичной власти достигается не только путем реализации форм вертикального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и с помощью взаимодействия органов местного самоуправления посредством различных форм межмуниципального сотрудничества. При этом отмечается, что только межмуниципальное ассоциативное сотрудничество призвано содействовать уплотнению взаимоотношений между органами местного самоуправления и ор-

ганами государственной власти. Сделан ряд предложений по оптимизации межмуниципального ассоциативного сотрудничества. В частности, для реализации целей Государственного Совета РФ предлагается введение в его состав представителей от местного самоуправления в лице президента и исполнительного директора Ассоциации «Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Конгресс)».

Исследована правовая уникальность и дана юридически обоснованная оценка публичной власти в федеральной территории «Сириус», выявлены особенности организации органов местного самоуправления в городах федерального значения, ЗАТО, наукограде и различных территориях с особыми экономическими преференциями. Сделан вывод о необходимости приведения особенностей управления на этих территориях в соответствие с Конституцией РФ.

Большое внимание диссертант уделил порядку формирования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления, роспуска представительного органа муниципального образования, отрешения главы местной администрации и главы муниципального образования от должности и удаления главы муниципального образования в отставку. Все эти процессы исследованы через призму участия в них органов государственной власти. Одновременно определяется степень влияния государства на принятие итогового решения по этим вопросам. В целом проанализирована организующая сущность ответственности как одного из элементов правового статуса субъекта публичной власти. При этом автор отмечает, что ответственность органов местного самоуправления односторонняя. Современные органы государственной власти, в отличие от органов советского и перестроечного времени, не несут ответственность перед местным самоуправлением. Учитывая нынешнюю специфику односторонности ответственности перед органами вышестоящего уровня, предложены дополнительные основания ответственности главы субъекта РФ перед Президентом РФ за правонарушения или ненадлежащее исполнение своих обязанностей в сфере местного самоуправления.

Диссертантом исследованы основания применения и формы взаимодействия государственных и муниципальных органов в процессе реализации норм межотраслевого института временного осуществления полномочий местного самоуправления органами государственной власти, применяемого также федеральной властью в отношении субъектов РФ, а также временной финансовой администрации. Выявлен дисбаланс норм материального и процессуального права в процессе введения и осуществления временной финансовой администрации.

В ходе защиты шла активная дискуссия с участием декана юридического факультета ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста РФ, почетного работника сферы образования РФ Галины Николаевны Комковой; доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления РАНХиГС при Президенте РФ Сергея Евгеньевича Чаннова; директора Межрегионального юридического института ФГБОУ ВО «СГЮА», председателя диссертационного совета 24.2.390.02, доктора юридических наук, доцента Дмитрия Евгеньевича Петрова, которые отметили большой профессионализм соискателя и высокий научный уровень выполнения диссертации А.В. Колесниковым. К ее характеристикам можно отнести добротный научный стиль изложения материала, внутреннее единство, необходимую степень полемичности, четкую аргументированность позиции автора по ключевым вопросам. В ходе проведенной работы автор показал себя как зрелый, трудолюбивый, креативный и настойчивый исследователь, которого отличает умение самостоятельно мыслить, вести научную дискуссию, ставить и решать актуальные научные задачи. Большой творческий потенциал и многолетняя научная деятельность позволили по-новому представить многие аспекты исследуемой проблематики и выработать предложения по совершенствованию законодательства с целью оптимизации организации муниципального управления и формирования гармоничной системы публичной власти. Диссертант активно применяет свой научный и творческий потенциал, выводы и результаты, полученные в диссертационном исследовании в процессе осуществления педагогической деятельности на кафедре административного и муниципального права ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Выводы и концептуальные подходы были отражены автором диссертационной работы в 122 публикациях, из них в журналах, рекомендованных ВАК Министерства науки и высшего образования РФ, опубликовано 32 индивидуальных статьи, а также шесть в соавторстве, три индивидуальных и семь коллективных монографий; в журналах, входящих в международную базу Scopus, – пять коллективных статей; в изданиях, входящих в международную базу Web of Science, – одна индивидуальная и пять коллективных статей. Многие положения обсуждались в ходе выступлений на круглых столах, коллоквиумах и научных конференциях международного и российского уровней.

Из всего перечисленного диссертационный совет сделал вывод, что исследование А. В. Колесникова является самостоятельной, творческой, обладающей внутренним единством, завершенной научно-квалификационной работой, содержит концептуальные научные положения, направленные на решение важной политической и социальной проблемы формирования гармоничной системы публичной власти, в которой органы государственной власти взаимодействуют с органами местного самоуправления, имеющими высокую степень организационной самостоятельности.

Диссертацию можно квалифицировать как достижение в области науки муниципального права, соответствующее специальности 5.1.2 публично-правовые (государственно-правовые) науки и отвечающее критериям, предъявляемым к диссертационным исследованиям на соискание ученой степени доктора юридических наук, закрепленным в разделе II Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842 «О порядке присуждения ученых степеней», а ее автор Колесников Андрей Владимирович по результатам публичной защиты заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук.

С. М. Зубарев,
доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

S. M. Zubarev,
Doctor of Law, professor, head of department administrative law and process University named after O. E. Kutafin (MSUA)

Э. П. Андрияшина,
кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)

E. P. Andryukhina,
PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Process University named after O. E. Kutafin (MSUA)

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-274-280

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ
В КРИЗИСНЫХ СИТУАЦИЯХ:
КРАТКИЙ ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ,
ПРОВЕДЕННОЙ 24 НОЯБРЯ 2022 ГОДА В РАМКАХ
XXII МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ «КУТАФИНСКИЕ ЧТЕНИЯ»
УНИВЕРСИТЕТА ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)**

24 ноября 2022 г. состоялась Международная научно-практическая конференция «Административно-правовые режимы в кризисных ситуациях». Она проводилась в рамках XXII Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения» кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) при содействии Национальной ассоциации административистов.

В конференции приняло участие около 200 человек, причем половина из них присутствовали очно, непосредственно в зале проведения мероприятия, а остальные подключались к обсуждению в дистанционном режиме – на сайте Webinar.ru. Среди участников представители ведущих научных школ и органов публичной власти, юристы-практики и молодые ученые из различных регионов страны – от Дальнего Востока и Забайкалья до Крыма и Калининградской области. Зарубежные участники мероприятия представляли Абхазию, Армению, Беларусь.

Модераторами конференции выступили: **Сергей Михайлович Зубарев** – председатель правления Национальной ассоциации ад-

министративистов, заведующий кафедрой административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор; **Элина Петровна Андриухина** – член Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент; **Сергей Алексеевич Старостин** – член совета Национальной ассоциации административистов, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доктор юридических наук, профессор.

В начале конференции было озвучено приветствие к ее участникам статс-секретаря – заместителя министра науки и высшего образования РФ П.А. Кучеренко. В приветственном письме Пётр Александрович отметил, что Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по праву считается флагманом юридической науки и образования, а кафедра административного права и процесса – лидером в преподавании профильных дисциплин и проведении отраслевых научных исследований. Тема конференции актуальна и значима не только для теории, но и для практики, поскольку поможет ответить на вопросы, связанные с организацией и функционированием в кризисных ситуациях административно-правовых режимов.

Первым с основным докладом на тему «Административное право в кризисных ситуациях» выступил вице-президент Национальной ассоциации административистов, заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, доктор юридических наук, профессор **Юрий Александрович Тихомиров**. В первой части доклада был раскрыт механизм антикризисного управления, включая изменения в законодательстве, принятие оперативных решений, перестройку компетенций, изменения режимов деятельности организаций. Отмечено, что во всем мире, а не только в нашей стране складывается ряд кризисных ситуаций, в частности климатическая кризисная аномалия, экономические спады производства, беды, которые принесла пандемия коронавируса, техногенные катастрофы, социально-политические разногласия и даже военное противостояние. Ю.А. Тихомиров сделал акцент на том, что представители административно-правовой науки не должны быть сторонними наблюдателями, а должны осмысливать негативные последствия кризисных ситуаций и предлагать пути их преодоления. Следует признать, что кризисные ситуации – это уже не отклонение от нормы, это доминанты нашей жизни, присутствующие в ней постоянно. Во второй части доклада

показана креативно-организующая роль административного права, необходимость правильного выбора регуляторов и ритмичного управленческого воздействия.

Второй основной докладчик, Сергей Алексеевич Старостин, раскрыл многообразие научных подходов к определению понятия «административно-правовой режим», предложил собственное определение чрезвычайного (экстраординарного) административно-правового режима как временно установленной федеральными законами особой формы правового регулирования, основанной на преобладании юридических запретов и позитивных обязываний и применяемой для оказания казуального нормативно-регулятивного воздействия на явления, процессы, отношения, имеющие опасность для личности, общества и государства, и предусматривающей введение мер и ограничений прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, докладчик акцентировал внимание на необходимости углубленного исследования содержания новых административных режимов, появившихся в 2020–2022 гг.

Юрий Николаевич Стариков, вице-президент Национальной ассоциации административистов, декан юридического факультета, заведующий кафедрой административного и административного процессуального права юридического факультета Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, в своем докладе отметил, что вряд ли можно сделать грандиозные открытия по тематике административно-правовых режимов. Само понятие режима прекрасно изучено как в общей теории права, так и в отраслях российского права, в том числе в процессуальном праве. Однако интерес вызывает меняющееся место административных режимов в системе административного права, появление новых административно-правовых режимов, закрепление их в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, а также правоприменение в условиях функционирования таких режимов. Кроме того, в докладе высказано пожелание о систематизации законодательства об административных режимах и научной юридической литературы по данной тематике.

Алексей Владимирович Мартынов, член правления Национальной ассоциации административистов, заведующий кафедрой административного и финансового права юридического факультета Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, доктор юридических наук, профессор, подчеркнул, что административно-правовые режимы важны для преодоления последствий санкционной агрессии

против России, при этом они становятся первостепенным фактором развития как цифровой, так и креативной экономики. Отсутствие доступа к современным цифровым технологиям и прекращение поставок современных цифровых продуктов (компьютеров, смартфонов, гаджетов, программного обеспечения и т.п.), а равно ограничение доступа к таким цифровым технологиям (блокировка их использования на территории России) становится главным вызовом, влияющим на возможность формирования в нашей стране цифровой и креативной экономики. Совершенно очевидно, что требуют пересмотра и существенной корректировки, а может быть, отмены принятые документы стратегического планирования в области развития цифровой и креативной экономики.

В докладе **Людмилы Абрамовны Мицкевич**, члена Национальной ассоциации административистов, профессора кафедры конституционного, административного и муниципального права Юридического института Сибирского федерального университета, кандидата юридических наук, доцента, освещены особенности ординарного и экстраординарного государственного управления. Так, традиционное (ординарное) управление характеризуется следующим образом: 1) осуществляется в обычных условиях; 2) его цель – обеспечение стабильного функционирования и развития системы; 3) его принципами являются необходимость, пропорциональность (соразмерность) и стабильность; 4) время действия – постоянно. Особенности чрезвычайного (экстраординарного) управления: 1) применяется в условиях внутренних и внешних кризисов; 2) его цель – сохранение системы и обеспечение устойчивости при изменении внешней среды; 3) его принципами являются необходимость, пропорциональность (соразмерность) и временность; 4) время действия – временно.

Диана Эдуардовна Пилия, член Национальной ассоциации административистов, заместитель председателя Конституционного суда Республики Абхазия, заместитель директора по науке Института экономики и права Академии наук Абхазии, доцент Абхазского государственного университета, член Координационного совета Международного союза юристов, кандидат юридических наук, доцент, в своем докладе раскрыла некоторые вопросы реализации государственной политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Республике Абхазия. В частности, она подчеркнула гибкость применяемых ограничительных мер в период пандемии коронавируса – от ограничения пропуска через государственную границу до введения на отдельных территориях чрезвычайного положения.

После небольшого перерыва обсуждение заявленной темы продолжили:

Вильям Карпович Сарьян, член Национальной ассоциации административистов, научный консультант Российского научно-исследовательского института радио имени М.И. Кривошеева, доктор технических наук, профессор, академик Национальной академии Республики Армения, обосновавший необходимость радикального повышения эффективности административно-правовых режимов в кризисных ситуациях за счет использования российских цифровых технологий;

Анна Федотовна Васильева, член Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент, посвятившая выступление административно-правовым режимам и публикации гражданского права в кризисных ситуациях;

Игорь Алексеевич Зайцев, докторант Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, кандидат юридических наук, раскрывший особенности административной ответственности в условиях стихийного бедствия или при других чрезвычайных обстоятельствах;

Анна Викторовна Корепина, член Национальной ассоциации административистов, заведующий кафедрой административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, выявившая сущность экспертиз в условиях мораторного режима;

Андрей Владимирович Коркин, член Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры гражданского права Уральского государственного экономического университета (г. Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент, проанализировавший меры административного принуждения, применяемые полицией при введении режима повышенной готовности;

Антон Анатольевич Тропин, сотрудник Администрации Президента РФ, обозначивший перспективы административно-правового регулирования противодействия коррупции в кризисных ситуациях;

Екатерина Александровна Дмитрикова, член Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, посвятившая выступление

правовому потенциалу и последствиям установления режима повышенной готовности;

Лариса Евгеньевна Калинина, доцент кафедры административного и финансового права Российской таможенной академии, кандидат юридических наук, доцент, раскрывшая содержание режима продовольственной безопасности в современных условиях;

Павел Евгеньевич Спиридонов, член контрольно-ревизионной комиссии Национальной ассоциации административистов, доцент кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России, кандидат юридических наук, доцент, показавший роль и место стратегического планирования в теории административного права;

Станислав Владимирович Щепалов, судья Верховного суда Республики Карелия, кандидат юридических наук, доцент, рассказавший об основных подходах к административно-правовым режимам в судебной практике;

Саният Абдулганиевна Агамагомедова, член Национальной ассоциации административистов, старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук, осветившая содержание административно-правовых режимов территорий в условиях экономического кризиса.

По традиции научных мероприятий, проводимых кафедрой административного права и процесса, право завершить выступления было предоставлено молодому ученому – **Юлии Александровне Пегановой**, начальнику отдела организации научной работы, преподавателю кафедры административного и финансового права Северо-Западного института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), которая проанализировала содержание полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ в период режима пожарной опасности в лесах.

После обсуждения темы конференции к ее участникам обратился **Александр Сергеевич Дугенец**, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России, главный редактор журнала «Административное право и процесс», доктор юридических наук, профессор, который рассказал о редакционной политике и обратил внимание на необходимость соблюдения авторами установленных требований к публикациям в журнале «Административное право и процесс».

Итоги работы конференции подвел Сергей Михайлович Зубарев, поблагодаривший участников за интересные, содержательные доклады и выступления.

После конференции было проведено общее собрание членов Национальной ассоциации административистов. Председатель конкурсной комиссии Юрий Николаевич Стариллов вручил дипломы лауреатов и денежные премии ассоциации за 2021 г.:

- в номинации **«Лучшее учебное издание»** – авторскому коллективу (*М. В. Анисифорова, Е. А. Лебедева, А. С. Огиенко, Б. В. Россинский, Л. В. Стандзоль, Т. О. Шилюк (отв. ред. Л. В. Стандзоль)*) кафедры административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) за учебное пособие для магистратуры «Административное принуждение»;

- в номинации **«Лучшая монография»** – *Анастасии Вячеславовне Сладковой*, кандидату юридических наук, доценту, заместителю заведующего кафедрой административного права и процесса Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), за монографию «Административное принуждение в области рынка ценных бумаг»;

- в номинации **«За значительный вклад в развитие административно-правовой науки»** – *Алексею Владимировичу Мартынову*, доктору юридических наук, профессору, заведующему кафедрой административного и финансового права Национального исследовательского Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского.

Кроме того, были награждены победители VII Всероссийского конкурса на лучшую студенческую научную работу по административному праву и процессу.

Участники собрания выразили искреннюю благодарность компании «КонсультантПлюс» и журналу «Административное право и процесс» за информационную поддержку мероприятий ассоциации.

А. Ю. Соколов,
доктор юридических наук, профессор,
директор Саратовского филиала
института государства и права
РАН, заведующий кафедрой
административного и муниципального
права Саратовской государственной
юридической академии

A. Y. Sokolov,
Doctor of Law, Professor,
Director of the Saratov Branch
of the Institute of State and Law
of the Russian Academy of Sciences,
Head of the Department
of Administrative and Municipal Law
of the Saratov State Law Academy,
aysockolov@mail.ru

А. В. Колесников,
кандидат юридических наук,
доцент, и.о. заведующего кафедрой
конституционного права имени
профессора
Исаака Ефимовича Фарбера
Саратовской государственной
юридической академии,
почетный работник высшего
профессионального образования РФ

A. V. Kolesnikov,
Candidate of Law, Associate Professor,
Acting Head of the Department
of Constitutional Law named after
Professor Isaac Efimovich Farber
of the Saratov State Law Academy,
Honorary worker of higher professional
education of the Russian Federation
kaviras@yandex.ru

DOI: 10.24412/1608-8794-2023-1-281-288

**КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ:
КОНЦЕПЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ. МЕЖДУНАРОДНАЯ
КОНФЕРЕНЦИЯ, ПОСВЯЩЕННАЯ ПАМЯТИ
ПРОФЕССОРА В. И. РАДЧЕНКО
(Саратов, СГЮА, 25 ноября 2022 г.)**

Аннотация: 25 ноября 2022 г. Институтом прокуратуры Саратовской государственной юридической академии была проведена международная научно-практическая конференция «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации». В рамках этой конференции в качестве отдельной секции кафедрой конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера была проведена научно-практическая конференция с участием зарубежных ученых, посвященная памяти доктора юридических наук, профессора Василия Ивановича Радченко. Обзор посвящен итогам конференции.

Ключевые слова: конституционализм, Президент РФ, публичная власть, государственный суверенитет, национальная политика, парламентский контроль, принципы, права и свободы.

**CONSTITUTIONALISM AND PUBLIC POWER:
CONCEPTS AND PERSPECTIVES. INTERNATIONAL
CONFERENCE DEDICATED TO THE MEMORY
OF PROFESSOR V. I. RADCHENKO
(Saratov, SSLA, November 25, 2022)**

Abstract: on November 25, 2022, the Institute of the Prosecutor's Office of the Saratov State Law Academy held an international scientific and practical conference "The Prosecutor's Office of Russia in the XXI century: strategic tasks and ways of their implementation". Within the framework of this conference, as a separate section, the Department of Constitutional Law named after Professor Isaac Efimovich Farber held a scientific and practical conference with the participation of foreign scientists dedicated to the memory of Doctor of Law, Professor Vasily Ivanovich Radchenko. The review is devoted to the results of the conference.

Keywords: constitutionalism, the President of the Russian Federation, public power, state sovereignty, national policy, parliamentary control, principles, rights and freedoms.

25 ноября 2022 г. Институтом прокуратуры Саратовской государственной юридической академии была проведена международная научно-практическая конференция «Прокуратура России в XXI веке: стратегические задачи и пути их реализации».

Конференция была проведена с привлечением широкого круга известных ученых из различных городов Российской Федерации.

Открывая конференцию, и.о. заведующего кафедрой конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера доцент А.В. Колесников обозначил цель и концепцию научно-практического мероприятия и предложил участникам посмотреть видеофильм о жизни, творчестве, научных интересах и жизненных позициях профессора В.И. Радченко, снятый при жизни Василия Ивановича в его доме и с его участием. Короткометражный фильм вызвал большой интерес и дал всем возможность вспомнить черты характера, научные устремления и нереализованные творческие планы Василия Ивановича.

После демонстрации видеофильма выступил видный представитель саратовской школы конституционного права, доктор юридических наук, профессор, член Центральной избирательной комиссии РФ Борис Сафарович Эбзеев, который был не только научным консультантом, но и близким другом В.И. Радченко. В своем выступлении он на основе воспоминаний о своем ученике и товарище отметил его неординарные качества как ученого, административного работника, товарища, коллеги и подытожил основные этапы развития конституционализма и публичной власти в нашем государстве. Он также отметил важность векторов исследований В.И. Радченко, серьезность современных конституционных изменений и проводимых реформ, основанных на поправках, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г. По мнению Б.С. Эбзеева, новые конституционные положения призваны восстановить исторически сложившиеся и устоявшиеся концепты отечественной публичной власти, которые благодаря стремлению «все изменить, разрушить и построить новое» в период принятия

в 1993 г. Конституции РФ привели не просто к отказу от позитивных, опробованных и доказавших свою жизнеспособность форм и методов взаимодействия органов власти разных территориальных уровней, но и к отрыву местного самоуправления от государства, не верно истолкованной автономизации муниципальной власти от государственной и отказу от верховенства представительной власти над исполнительной. Он также отметил, что рациональное построение единой системы публичной власти не будет означать возврат к жесткой вертикали, но будет способствовать координации властных усилий всех органов, реализующих властные полномочия.

О важности проводимых В. И. Радченко исследований в сфере исполнительной власти обстоятельно рассказал директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права СГЮА доктор юридических наук, профессор Александр Юрьевич Соколов. Он привел обоснованные доводы в пользу необходимости единства исполнительной власти на всех уровнях. При этом ученый отметил, что организационное обособление органов местного самоуправления от органов государственной власти, основанное на ст. 12 и п. 1 ст. 131 Конституции РФ, вовсе не означает их функциональной разрозненности, поскольку принцип государственного суверенитета предусматривает, что вся власть принадлежит государству в лице его органов и высшие органы государственной власти имеют право самостоятельно, с учетом общих целей и задач, распределить компетенцию между органами различных уровней власти, определить сферы взаимодействия государственных и муниципальных властных структур, а также пределы самостоятельности органов местного самоуправления.

С интересным и необычным сообщением выступила профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института права и управления ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет», доктор юридических наук, профессор Татьяна Михайловна Пряжина. Отмечая существование императивной обязанности знания Конституции РФ не только у всех властных субъектов, но и населения страны, вытекающей из обязанности ее соблюдения, закрепленной в ч. 2 и 3 ст. 15, она предложила нестандартный способ популяризации норм Конституции РФ, основанный на ее культурологическом значении. По мнению Т. М. Пряжиной, такая характеристика проявляется через призму реализации воспитательной и идеологической функций. Произведения искусства с конституционной тематикой осуществляют популяризацию Конституции РФ и формируют ее положительный образ, то есть призваны частично реализовывать государственную

идеологию и правовое просвещение. Она привела в пример множество литературных произведений, в которых затронута конституционная тематика и ярко выражено отношение к конституциям различных исторических периодов. В частности, профессор осветила интересные выдержки из произведений М.Е. Салтыкова-Щедрина и В. Мотыля, рассказала о картинах В.С. Корочкина «Доклад И.В. Сталина о принятии Конституции 1936 г.», Ф.А. Модорова «Доклад Сталина на Чрезвычайном VIII съезде Советов о проекте Конституции СССР 25 ноября 1936 г.», В.Н. Яковлева «Старатели пишут творцу Великой Конституции».

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного процесса СГЮА Манова Нина Сергеевна, выполнявшая много лет под руководством директора Института прокуратуры В.И. Радченко работу заместителя директора по науке, высказала много теплых слов о своем бывшем руководителе и посвятила научную часть своего выступления особенностям применения к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, различных мер процессуального характера, отметив, что использование технических средств видеofиксации при реализации уголовно-процессуальных и административно-процессуальных мер создало дисциплинирующий эффект как для граждан, так и для сотрудников правоохранительных органов. Это также выражается в более корректном поведении чиновников и отсутствии у них стремления показать свое служебное удостоверение с целью «поставить на место» представителя власти.

С докладом о защите конституционных прав на землю выступила ученый, совмещающий науку с практической работой, судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда, кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии, член НМС ФАС России, почетный эксперт Кыргызского национального Университета им. Ж. Баласагына в сфере социально-гуманитарных наук Волкова Татьяна Владимировна. Она привела немало примеров своей практической деятельности и резюмировала необходимость дальнейшего совершенствования законодательства, охраняющего право на землю.

С докладом на любимую Василием Ивановичем Радченко тему о главе государства выступил Андрей Владимирович Колесников. По его мнению, поправки, внесенные в Конституцию РФ, позволяют уже не только с научной точки зрения, но и вполне официально отнести Президента России даже не к ветви государственной власти, а к наиболее привилегированной и значимой ее форме, осуществляющей координацию деятельности всех органов государственной власти

и государственных органов, и имеющей компетенцию во всех сферах публичной власти.

Продолжая тематику статуса Президента РФ, доктор юридических наук, профессор Вероника Сергеевна Хижняк рассказала об особенностях развития его правового положения в странах СНГ. Говоря о предпосылках появления данного института, она отметила, что они обусловлены, во-первых, ментальностью граждан, привыкших к наличию в государстве высшего должностного лица, и, во-вторых, тем, что в переходный период население страны нуждается в гаранте сохранения стабильности. Акцентировалось внимание и на компетенциях Президента РФ: они, по мнению выступающей, не просто обширны, но и распространяются на те вопросы, которые не решают даже главы государств с президентской формой правления.

Доктор юридических наук, профессор Евгений Викторович Колесников и аспирант Залумхан Гюлбалаевич Пенжалиев остановились на вопросе полномочий главы государства и Правительства РФ в сфере обеспечения обороны и безопасности страны. Кандидат юридических наук, доцент Елена Анатольевна Абаева отметила ключевую роль института президента по руководству и координации деятельности органов публичной власти в системе разделения властей. В продолжение этой же темы выступила преподаватель кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера Елена Николаевна Артанова. О роли Президента РФ в формировании национальных интересов и значении его ежегодных посланий Федеральному Собранию РФ рассказала кандидат юридических наук, доцент Елена Александровна Отставнова. В целом все отметили усиление позиций статуса Президента РФ после поправок, внесенных в Конституцию РФ в 2020 г.

На конференции были затронуты и иные актуальные проблемы. В частности, тему национальной политики продолжили доктор юридических наук, профессор Тамара Владимировна Заметина и кандидат юридических наук, доцент Татьяна Викторовна Троицкая, поведав об инструментах ее реализации органами государственной власти. Они рассказали о шести основных инструментах, применяемых органами публичной власти. Говоря о национальных традициях, ученые отметили, что исторически сложившиеся традиции народов не могут быть поддержаны государством, если они противоречат конституционным установлениям, в частности тем положениям Конституции РФ, которые направлены на обеспечение единства и целостности России.

В работе конференции принял участие кандидат юридических наук, научный сотрудник юридического факультета Государственного

высшего учебного заведения «Университет Кербелы – University of Kerbala» (г. Кербела, Республика Ирак) Абдулрида Джаафар Насер Абдулрида. Вместе с доктором юридических наук, профессором кафедры уголовного права и криминологии ФГКОУ ВО «Уфимский юридический институт МВД России» Маратом Селировичем Шайхуллиным они подготовили интересное сообщение по малоизученной теме награждения муниципальных образований органами государственной власти и всероссийскими общественными организациями как элемента наградной политики государства в отношении публично-правового образования. Они отметили, что развитие законодательства в данной сфере значительно отстает от нормативно-правового регулирования поощрения служащих и лиц, замещающих государственные и муниципальные должности. Отсутствует не только наградной понятийный аппарат, но и критерии оценки, перечень субъектов, принимающих решение, формы участия населения в процессе награждения или оценки работы органов местного самоуправления. Доклад стал поводом к интересной дискуссии и обозначил векторы исследования в сфере наградной политики.

Активное участие в конференции приняли представители воронежской школы конституционного и муниципального права. Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета Татьяна Михайловна Бялкина выступила с научным обзором о публичных функциях в муниципальной сфере, являющихся основанием реализации конституционного принципа гарантированности местного самоуправления. Научная составляющая доклада затронула фундаментальные теоретические вопросы понятия функций в публичной сфере и их соотношения с такими категориями, как компетенция, полномочия, предметы ведения и предметы совместного ведения. Особенно интересной была дискуссия по формированию юридической категории «предметы совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований».

Другой представитель воронежской юридической школы, доктор юридических наук, профессор Наталия Владимировна Бутусова, подняла очень интересную и злободневную тему российского гражданства, рассмотренную ей через призму конституционных положений. Она отметила, что государственные тренды, направленные на формирование условий прекращения российского гражданства в одностороннем порядке по инициативе органов государства, – это и есть лишение гражданства. То есть налицо нарушение ч. 3 ст. 6 – основополагающего положения Конституции России. Ее исследо-

вания еще раз подчеркнули, во-первых, важность и необходимость тщательного изучения положений всех законопроектов через призму конституционных норм, во-вторых, необходимость создания правовых условий для невозможности обхождения конституционных положений независимо от ситуации в стране и мире, субъективно высказанной правящими элитами целесообразности, а также других так называемых веских причин. В-третьих, подчеркнута недопустимость замены одних терминов на аналогичные другие, с помощью которых происходит «обход» конституционных положений, что умаляет не только роль Основного Закона государства, но и значимость всеобщей воли населения, принявшего его, а следовательно, влечет за собой ущемление прав большинства жителей страны меньшинством чиновников законодательного органа.

Помимо прав граждан на сохранение российского гражданства на конференции было затронуто немало вопросов, связанных с правами и свободами человека. Ученые активно дискутировали по данной тематике. Кандидат юридических наук, доцент, докторант Михаил Фёдорович Косолапов предложил к обсуждению тему прямых и обратных связей прав человека и государственного суверенитета. Он отметил, что права человека на сегодняшний момент заложили основу для возникновения новых направлений межгосударственного сотрудничества и международной стандартизации и что каталог прав и свобод на внутригосударственном уровне в силу объективных причин, как правило, выше международного. Об обязанности соблюдения прав и свобод человека и гражданина государством говорила кандидат юридических наук, доцент, докторант Инна Николаевна Плотникова. Своим мнением о новеллах конституционного законодательства в сфере реализации социальных прав граждан поделилась кандидат юридических наук, доцент Ульяна Александровна Старшова. С докладом о взаимосвязи конституционализма и конституционных принципов ограничения прав и свобод человека и гражданина выступил Александр Александрович Подмарев. Сергей Александрович Привалов сделал сообщение о перспективах и проблемах применения машиночитаемого права в защите прав человека и гражданина, разъяснив присутствующим, что под машиночитаемым правом предлагается понимать специальным образом сформулированную систему правовых норм, а также технологию их восприятия электронными вычислительными машинами. О коллективных правах (правах народа) рассказали кандидат юридических наук, доцент Таулан Азреталиевич Дураев и заведующий кафедрой теории государства и права ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный

университет им. Н.Г. Чернышевского» кандидат юридических наук, доцент Наталия Владимировна Тюменева. Кандидат юридических наук, доцент Елена Геннадьевна Стребкова связала конституционные права граждан с национальной идеей.

Конституция РФ, будучи Основным Законом государства, содержит большую часть норм, посвященных осуществлению публичной власти органами всех ветвей власти, видов государственного управления и разных территориальных уровней. Обсуждению основополагающих норм, регулирующих эти аспекты, посвятили свои выступления многие ученые. Кандидат юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Юридического института Самарского национального исследовательского университета имени академика С.П. Королёва рассказал о публичной власти как инструменте реализации государственного суверенитета. К проблеме соотношения общественной и публичной власти в российском конституционном праве в контексте конституционной реформы 2020 г. обратился кандидат юридических наук Алексей Александрович Фролов. Об общественной власти в системе публичной власти рассказала Ксения Владимировна Музалевская. Вопросы формирования выборных органов и проведения выборов затронули присутствующие практики – председатель избирательной комиссии Саратовской области Ирина Викторовна Романова и сотрудник аппарата избирательной комиссии Саратовской области, аспирант Саратовской государственной юридической академии Юлия Яковлевна Дубровина.

Интересный доклад на прикладную тему о методике юридического анализа документов, представленных к исследованию на правовую экспертизу, сделал кандидат юридических наук, доцент Игорь Александрович Зырянов.

Конференция прошла в деловой и товарищеской атмосфере. Многие выводы и высказывания ученых, присутствующих на мероприятии, будут опубликованы в специальном, посвященном данной конференции, втором выпуске издания «Человек и право – XXI век: альманах Института прокуратуры Саратовской государственной юридической академии».

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: 10.24412/1608-8794-2023-1-289-299

**«АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС
И СУДОПРОИЗВОДСТВО:
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ»: ОБЗОР МЕРОПРИЯТИЯ
ОТ 21.12.2022**

Аннотация: 21 декабря 2022 г. Саратовским филиалом Института государства и права Российской академии наук совместно с Саратовской государственной юридической академией в рамках II Саратовского юридического форума организована и проведена научно-дискуссионная площадка «Административный процесс и судопроизводство: современное состояние и перспективы развития», в работе которой приняли участие ведущие ученые-административисты.

В статье представлен краткий обзор выступлений участников.

Ключевые слова: правовая политика, государство, право, законодательство, модернизация правовой системы, административный процесс, административное судопроизводство.

**“ADMINISTRATIVE PROCESS
AND LEGAL PROCEEDINGS: CURRENT STATE AND
DEVELOPMENT PROSPECTS”:
REVIEW OF THE EVENT ON 21.12.2022**

Abstract: on December 21, 2022, the Saratov branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, together with the Saratov State Law Academy, organized and held a scientific discussion platform “Administrative process and Legal Proceedings: current state and prospects of development” within the framework of the II Saratov Legal Forum, which was attended by leading administrative scientists.

The article provides a brief overview of the participants’ speeches.

Keywords: legal policy, state, law, legislation, modernization of the legal system, administrative process, administrative proceedings.

21 декабря 2022 г. в рамках II Саратовского юридического форума «Судебная система современной России: сохраняя прошлое, создавая будущее» была проведена научно-дискуссионная площадка *Административный процесс и судопроизводство: современное состояние и перспективы развития*, организаторами которой выступили Саратовский филиал Института государства и права РАН и Саратовская государственная юридическая академия. Мероприятие проходило в очно-заочной форме.

Открыл работу площадки директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, заведующий кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии доктор юридических наук, профессор **А.Ю. Соколов**. С приветственным словом к участникам обратились врио первого заместителя директора Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **Е.В. 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, судья в отставке **С.Ф. Афанасьев**.

Е.В. Виноградова посвятила свое выступление *универсальным принципам правосудия*. Отметив, что эффективность развития судебной системы не может осуществляться вне стандартов, обуславливающих деятельность суда, т.е. вне принципов правосудия, Елена Валерьевна выделила ряд минимальных стандартов правосудия – базовых (универсальных) принципов судопроизводства (принципы законности, справедливости, гласности судопроизводства, состязательности и равноправия сторон и другие), присущих всем видам судопроизводства, и подчеркнула, что данные универсальные принципы правосудия как фундаментальные основы судопроизводства обуславливают внутреннее единство всех элементов этой системы, тождественность подходов к последовательности и содержанию стадий судопроизводства, рассмотрению дел и вынесению решений. Она предложила закрепить базовые принципы правосудия федеральным конституционным законом, при этом специфика их отраслевого применения должна устанавливаться соответствующими процессуальными кодексами, а содержание принципов правосудия и порядок их применения судами представляется возможным раскрыть в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия».

В.Н. Плигин – ведущий научный сотрудник Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, в докладе *Административный процесс: перспективы развития* рассмотрел вопросы кодификации процессуального законодательства, осуществляемого в рамках проекта Процессуального кодекса об административных правонарушения (далее – ПКоАП). Обозначив ключевые задачи подготовки проекта, Владимир Николаевич выделил новеллы ПКоАП, среди которых: 1) расширение, уточнение и конкретизация прав участников осуществляемого органами административной юрисдикции производства по делам об административных правонарушениях на всех его стадиях; 2) подробная регламентация правил возбуждения, рассмотрения и пересмотра постановлений по делам об административных правонарушениях, осуществляемых должностными лицами и органами исполнительной власти, и отдельно рассмотрение дел об административном правонарушении и обжалование вынесенных решений по делам об административных правонарушениях в судебном порядке; 3) выделение стадий судебного процесса: первая инстанция, апелляция, кассация, надзор, а также пересмотр по новым и вновь открывшимся обстоятельствам. Представляется, что названные и иные новеллы процессуальной части законодательства об административных правонарушениях будут способствовать повышению процессуальных гарантий прав участников производства по делам об административных правонарушениях и обеспечению справедливого и объективного рассмотрения таких дел.

В завершение выступления Владимир Николаевич подчеркнул, что в настоящее время продолжается обсуждение положений проекта ПКоАП, в связи с чем они могут претерпеть изменения, а сам проект кодекса, несомненно, станет предметом системного обсуждения в научном сообществе.

С.Ф. Афанасьев рассказал о существующей сегодня проблеме внедрения и *использования искусственного интеллекта (далее – ИИ) в правосудии по гражданским и административным делам*, основываясь на двух основных существующих в юридической литературе точках зрения. Согласно первой, исходящей из антропоморфности ИИ, такой интеллект способен полностью заменить собой человека при отправлении правосудия, в том числе на стадии вынесения итогового правоприменительного акта. Представители второй точки зрения полагают, что, поскольку на современном этапе ИИ не может полностью имитировать когнитивную деятельность человека и по своей сути является компьютерной программой, его использование должно ограничиваться различными вспомога-

тельными функциями (например, технической, прогностической, аналитической).

Сергей Федорович отметил, что приведенные позиции по большому счету не противоречат друг другу. В ближайшей перспективе, по утверждению специалистов в области искусственных интеллектуальных систем, ИИ будет способен «замещать» собой человека, воспроизводя его рациональную и эмоциональную составляющие. Как следствие, предвидя такое развитие ситуации, ученые и практики должны подумать о будущем, а именно о том, каким образом ИИ будет интегрирован в цивилистическую процессуальную форму с ее сложно структурированным набором гарантий справедливого судебного разбирательства по гражданским и административным делам. Пока такой интеграции в полной мере не наблюдается.

Профессор кафедры гражданского процесса юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова доктор юридических наук, профессор **А.Ф. Воронов** обозначил ряд *вопросов, связанных с переходом к рассмотрению дела по правилам другого процессуального кодекса (ГПК РФ и КАС РФ)*. Каким образом учитывать рассмотрение дела до перехода? (Хотя кодексы родственные, схожие, между ними есть различия). Рассматривать правильное применение положения «предыдущего» кодекса как ошибку или нет? (Например, считать ли пропущенным срок обращения в кассационный суд, если по КАС РФ он еще не истек, а по ГПК РФ истек?) Как применять сроки исковой давности и иные сроки обращения в суд за защитой прав? По КАС РФ установлены «собственные» сроки обращения в суд, которые во многих случаях значительно короче сроков исковой давности по ГК РФ, и, главное, суды должны их применять по собственной инициативе, без заявления сторон. Возможен ли переход несколько раз, и как это учитывать? Александр Федорович подчеркнул, что на эти вопросы юридической общественности Верховному Суду РФ следует обратить особое внимание и по возможности выработать общие рекомендации.

Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктор юридических наук, профессор **А.А. Гришковец** представил доклад *Рассмотрение судами общей юрисдикции дел об административных правонарушениях – не правосудие*, в котором разграничил термины «судебная власть» и «правосудие», отметив, что понятие «судебная власть» заметно шире, чем понятие «правосудие». Последнее в соответствии с ч. 1 ст. 118 Конституции РФ осуществляется только судом в ходе реализации судебной власти и является одной

из форм, причем далеко не единственной, ее реализации. Так, в соответствии со ст. 165 «Судебный порядок получения разрешения на проведение следственных действий» УПК РФ судья, рассмотрев единолично указанное ходатайство следователя или дознавателя, выносит постановление о разрешении следственного действия либо об отказе в его производстве с указанием мотивов отказа. Очевидно, что судья в данном случае реализует судебную власть, но правосудие не осуществляет.

Алексей Алексеевич обратил внимание, что понятия «административное дело» и «дело об административном правонарушении» в законодательстве не отождествляются. Таким образом, сам законодатель недвусмысленно говорит: административное судопроизводство (рассмотрение административных дел судом по нормам КАС РФ) и административная юрисдикция (рассмотрение судом и другими органами (должностными лицами) дел об административных правонарушениях, отнесенных законом к их компетенции по нормам КоАП РФ и законов субъектов РФ) различны, смешивать их недопустимо. Рассмотрение дел об административных правонарушениях – самостоятельный, отличный от правосудия вид государственной деятельности суда. Административная юрисдикция имеет полицейскую природу, и соответствующие отношения являются административно-принудительными. Подытожив выступление, Алексей Алексеевич сделал основополагающий вывод: суды общей юрисдикции, рассматривая дела об административных правонарушениях, правосудие не осуществляют.

В докладе ведущего научного сотрудника сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН доктора юридических наук, профессора **В.М. Редкоуса** *Некоторые вопросы законодательного обеспечения административного судопроизводства в государствах – участниках СНГ* был представлен анализ опыта государств – участников СНГ в области подготовки законодательных актов об административных процедурах и об административном судопроизводстве. Докладчик отметил, что в ряде государств СНГ приняты и действуют законодательные акты, объединяющие в себе и основы осуществления административных процедур, и основы осуществления административного судопроизводства, что является реальным воплощением вывода об интегративности административного процесса, сделанного в целом ряде работ современных ученых-административистов (А.И. Стахов, П.И. Кононов, А.Б. Зеленцов и др.). Так, в Республике Казахстан действует Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI «Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики

Казахстан», в Республике Молдова – Административный кодекс Республики Молдова от 19 июля 2018 г. № 116.

Владимир Михайлович полагает, что объединение в рамках одного законодательного акта достаточно разноплановых видов административно-процессуальной деятельности является достаточно смелым правовым экспериментом, позволяющим судить о единых началах административно-процессуальной деятельности, общих принципах, стадиях и т.п. Однако отсутствие объективной и доступной для научного анализа практики применения данных актов затрудняет выработку единой позиции ученых об их эффективности, тем не менее сам факт их принятия и реального действия в рамках национальных правовых систем говорит о возможности закрепления в едином законодательном акте положений, позволяющих осуществлять на единых административно-правовых началах и административно-процедурную деятельность, и административное судопроизводство.

С докладом *«Определение понятия «организация, наделенная отдельными государственными или иными публичными полномочиями» в КАС РФ* выступила Ю.В. Соболева – профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук, доцент. Она рассказала об отсутствии в законодательстве единства терминологии, обозначающей особенности такого вида негосударственных организаций, как организации, наделенные публичными полномочиями, и предложила унифицировать их формулировку во всех нормативных актах следующим образом:

1) это организации, в том числе негосударственные, реализующие полномочия, которые выходят за рамки отношений внутри них, т.е. относятся к другим субъектам, не являющимся их членами или участниками;

2) организации осуществляют данные полномочия в случаях, установленных соответствующими законами;

3) деятельность организации на соответствие законодательству в части реализации публичных полномочий проверяется в процессе государственного контроля (надзора).

Юлия Викторовна подчеркнула, что закрепление данного понятия необходимо с целью его единообразного понимания при применении соответствующего законодательства.

С.Н. Зайкова – докторант кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, освещая тему *«Административные процедуры обеспечения авиационной без-*

опасности, остановилась подробно на двух видах досмотров, при-меняемых на воздушном транспорте: предполетном и досмотре, предусмотренном законодательством о транспортной безопасности. Принимая во внимание схожесть ведомственных правил по целям, объектам и мероприятиям досмотровых процедур, докладчиком отмечена возможность интеграции правовых норм и выстраивания общих подходов к проведению указанных видов досмотра на воздушном транспорте, а также необходимость строгой правовой регламентации ежедневного взаимодействия служб авиационной безопасности субъектов транспортной инфраструктуры, служб авиационной безопасности эксплуатантов воздушных судов, групп быстрого реагирования и правоохранительных органов, работающих в штатном режиме на территориях аэропортов, для исключения дублирования функций и оперативного обмена информацией.

Д.В. Абакумов – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, представил доклад *Процессуальные принципы государственной службы*. Выступление Дениса Васильевича связано с выявлением и обоснованием процессуальных принципов на государственной службе РФ. Особенностью данного вида принципов является то, что их принято рассматривать прежде всего в рамках гражданского, арбитражного, уголовного процессов и административного судопроизводства. В то же время в рамках широкого понимания административного процесса процедурные вопросы на государственной службе РФ встречаются неоднократно. При этом особого освещения процессуальные принципы при исследованиях государственной службы не получили. Докладчик привел классификацию процессуальных принципов государственной службы, подразделяя их в зависимости от подвидов административного процесса.

Старший научный сотрудник сектора административного права и административного процесса Института государства и права РАН кандидат юридических наук, доцент **С.А. Агамагомедова** в докладе *Субъективные публичные права: современные тенденции судебной защиты* в качестве направлений развития механизма обжалования выделила: смещение акцентов с судебного на административный порядок обжалования; цифровизацию процедур обжалования; учет в судебной практике правовых позиций Суда Евразийского экономического союза; формирование в судебной практике определенного соотношения вопросов обременительности государственного контроля и обеспечения безопасности.

И.Н. Дехтярь – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, в докладе *Пресечение антиконкурентных практик цифровых платформ: проблемы «пятого антимонопольного пакета»* рассказал о происходящем в настоящее время масштабном изменении экономики под влиянием цифровых технологий и подробно остановился на «пятом антимонопольном пакете», под которым понимается проект поправок в Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». 10 ноября 2022 г. данный законопроект был принят в первом чтении Государственной Думой РФ. Иван Николаевич отметил, что остается открытым вопрос, какие действия (бездействие) цифровых платформ следует рассматривать в качестве установления или поддержания монопольно высокой или монопольно низкой цены товара в случае, если цифровые платформы не устанавливают цены, а оказывают на них косвенное влияние посредством определения стоимости размещения объявлений или размера транзакционных комиссий. При этом докладчик обратил внимание, что в рамках предлагаемого нормативного регулирования происходит отождествление товарных рынков, на которых действуют пользователи платформы, и инфраструктурного рынка, в пределах которого платформа предоставляет пользователям доступ к своему функционалу. Эта и ряд других озвученных докладчиком проблем говорят о необходимости доработки представленного законопроекта.

О примирении в административном судопроизводстве как способе упрощения процессуальной формы рассказала **М.Н. Зарубина** – доцент кафедры гражданского процессуального права Северо-Западного филиала Российского государственного университета правосудия, кандидат юридических наук Мария Николаевна отдельно осветила вопросы, касающиеся разъяснения порядка проведения процедуры примирения между сторонами административного судопроизводства, подчеркнув, что соответствующий регламент позволит последовательно с соблюдением норм закона расставить основные приоритеты в урегулировании такого спора. Прежде всего, требуется установить запрет на примирение в случае выявления неоднократности нарушения прав человека государственным (муниципальным) ведомством, учитывать характер нарушения, о чем могут свидетельствовать его последствия и степень распространения на другие сферы правоотношений (например, очевидна связь дела об оспаривании определения кадастровой стоимости на налоговые правоотношения).

В докладе *Пределы дифференциации цивилистического процесса* доцент кафедры арбитражного процесса Саратовской государ-

ственной юридической академии кандидат юридических наук, доцент **Е.Г. Потапенко** отметил, что дифференциация цивилистического процесса является необходимым процессом его развития, который приближает порядок рассмотрения правовых споров и иных дел к материальным правоотношениям, позволяет учитывать специфику спорного материального правоотношения, прежде всего специфику его субъектного состава. Однако дифференциация цивилистического процесса должна быть ограничена возможными негативными последствиями. В качестве одного из негативных последствий докладчик выделил конкуренцию порядков рассмотрения правовых споров и иных дел и назвал причины возникновения конкуренции, которые могут иметь как субъективные (отсутствие четкого критерия разграничения категорий дел, рассматриваемых в соответствующих порядках), так и объективные основания (сложность материальных правоотношений). В каждом случае установления определенных критериев разграничения категорий дел на практике возникают так называемые смежные споры и дела, отнесение которых к одному порядку рассмотрения является затруднительным. Исходя из этого, по мнению докладчика, при осуществлении дифференциации законодатель должен предвидеть возможную конкуренцию порядков и предусматривать эффективные способы ее устранения.

Доцент кафедры гражданского права и процесса Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте РФ кандидат юридических наук, доцент **А.П. Яковлева** в своем выступлении на тему *Место КАС РФ в системе цивилистического законодательства* рассказала о существующей полемике относительно принадлежности КАС РФ к цивилистике или административной юстиции и отметила, что в рядах исследователей нет единства и общей концепции относительно того, что представляет собой административная юстиция, равно как и нет юридических определений основных понятий «административный процесс», «административная юстиция», «административное судопроизводство». Докладчик полагает, что административная юстиция не может сводиться только к обжалованию действий публично-властных субъектов, у нее более широкий спектр, в который входят и деятельность органов юстиции, и несудебное обжалование этой деятельности, и привлечение к административной ответственности, т.е. наложение административного наказания, в чем реализуется государственный, публичный интерес, такой как защита общественного порядка, общественной безопасности, защита общества и государства от административных правонарушений.

К вопросу об обязанностях по доказыванию по отдельным категориям административных дел обратилась в своем выступлении докторант кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии **Е.А. Нахова**. Она подчеркнула, что принцип раскрытия доказательств нуждается в законодательном закреплении. То, что суд имеет право собирать доказательства, не нивелирует обязанность лиц, участвующих в деле, раскрыть доказательства, это способствует процессуальной экономии и дисциплине, сокращает сроки рассмотрения дел и т.д.

Значительный интерес у аудитории и активные обсуждения затронутых проблем вызвали и другие выступления.

Д.С. Илюшников – преподаватель кафедры гражданского и административного судопроизводства Северо-Кавказского филиала Российского государственного университета правосудия, в выступлении на тему *Медиация в административном судопроизводстве* рассказал о проведении процедуры медиации в области налогообложения, отметив большой потенциал данного правового института в сфере налоговых споров.

Т.А Смагина – доцент кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент, представила доклад на тему *Административно-процессуальный статус несовершеннолетнего в актуальном правовом регулировании*, в котором пришла к выводу, что административно-процессуальный статус несовершеннолетних, не подлежащих уголовной ответственности, получив кодифицированное закрепление, обеспечен максимальным уровнем судебного контроля за соблюдением их прав и законных интересов.

В рамках доклада *Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) в аспекте административного процесса* доцент кафедры административного и муниципального права кандидат юридических наук **К.А. Тихонов** уделил внимание делам об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости и, подчеркнув примерами из практики тесную взаимосвязь института ГЧП с административным процессом, отметил необходимость более четкого урегулирования и упрощения данного взаимодействия на законодательном уровне.

С.М. Рукавишников – старший преподаватель, соискатель кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, в докладе *Заключение антимонопольным органом мировых соглашений при рассмотрении дел в арбитражных судах* высказал идею о возможности использования опыта применения института мирового соглашения антимонополь-

ным органом при рассмотрении судебных споров другими органами публичной власти.

Преподаватель кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии **А.В. Кружалова** в докладе *Информационные технологии как доказательство вины по спорам с участием ФС FAP* поделилась результатами проведенного анализа судебной практики арбитражных судов, из которого следует, что ст. 14.19 КоАП РФ ставит в зависимость вину организации по совершенному правонарушению от работоспособности технических средств, в том числе от возможности корректной передачи данных через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Соискатель кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии **А.П. Мазурова** уделила внимание *процессуальным особенностям рассмотрения арбитражными судами дел по установлению фактов, имеющих юридическое значение.*

О *практике применения упрощенного порядка рассмотрения и разрешения дел в цивилистическом процессе* рассказал аспирант кафедры арбитражного процесса Саратовской государственной юридической академии **М.С. Бергевский.**

В заключение участники мероприятия выразили удовлетворение по поводу проведенной научной дискуссии, высказали слова благодарности организаторам мероприятия.

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ

*Академический и вузовский
юридический научный журнал*

*Территория распространения:
Российская Федерация, страны СНГ*

I (91) • 2023

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 30.03.2023. Выход в свет 30.03.2023. Формат 60x84^{1/16}.
Печать офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 17,5. Уч.-изд. л. 18,0.
Тираж 300 экз. Заказ № 81.

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 >