

# ВЕСТНИК

## САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ОСНОВАН В ЯНВАРЕ 1995 г.

ВЫХОДИТ 6 РАЗ В ГОД



САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ  
ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ

№ 5 (130) • 2019

ISSN 2227-7315

**Журнал включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени доктора и кандидата наук**

**Учредитель** — Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия». 410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

**Распространяется по подписке.  
Подписной индекс 46490 в каталоге агентства «Роспечать»**

Цена для подписчиков — 451 руб., в розничной продаже — свободная.

Электронная версия размещена на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» по адресу:  
<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>  
E-mail: [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)

Журнал зарегистрирован Управлением разрешительной работы в сфере массовых коммуникаций Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) 13 февраля 2012 г. ПИ № ФС77-48565.

Редактор, корректор ***М.В. Седова***

Верстка ***Е.С. Сидоровой***

Подписано в печать 1.11.2019 г. Формат 70×108<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. 23,1. Уч.-изд. л. 20,7. Тираж 950 экз. Заказ 439.

Отпечатано в типографии издательства  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».  
410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1.

© ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2019

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

<b>И.Н. Сенякин</b>	доктор юридических наук, профессор (гл. редактор) (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>С.Б. Аникин</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>А.П. Анисимов</b>	доктор юридических наук, профессор (Волгоградский институт управления – (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
<b>С.Ф. Афанасьев</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>М.Т. Аширбекова</b>	доктор юридических наук, доцент (Волгоградский институт управления (филиал) ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»)
<b>В.М. Баранов</b>	доктор юридических наук, профессор (Нижегородская академия МВД России)
<b>С.А. Белоусов</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>И.В. Бит-Шабо</b>	доктор юридических наук, доцент (Российский государственный университет правосудия)
<b>А.Л. Благодир</b>	доктор юридических наук, доцент (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
<b>А.Г. Блинов</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Д.С. Боклан</b>	доктор юридических наук (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»)
<b>Н.Л. Бондаренко</b>	доктор юридических наук, профессор (Международный университет «МИТСО» (Республика Беларусь))
<b>Е.В. Вавилин</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Д.Х. Валеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
<b>Н.М. Великая</b>	доктор политических наук, профессор (Российский государственный гуманитарный университет)
<b>Н.Д. Вершило</b>	доктор юридических наук, профессор (Российский государственный университет правосудия)
<b>А.А. Вилков</b>	доктор политических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
<b>А.Ю. Винокуров</b>	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
<b>Р.Ш. Давлетгильдеев</b>	доктор юридических наук, доцент (Казанский (Приволжский) федеральный университет)
<b>Е.Р. Ергашев</b>	доктор юридических наук, профессор (Уральский государственный юридический университет)
<b>А.В. Иванчин</b>	доктор юридических наук, доцент (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)
<b>О.В. Исаенкова</b>	доктор юридических наук, профессор (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>А.М. Каминский</b>	доктор юридических наук, профессор (Удмуртский государственный университет)

<b>Н.Н. Карпов</b>	доктор юридических наук, профессор (Университет прокуратуры Российской Федерации)
<b>Н.Н. Ковалева</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Г.Н. Комкова</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
<b>М.А. Липчанская</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Н.С. Манова</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>А.В. Минбалеев</b>	доктор юридических наук, доцент (Южно-Уральский государственный университет)
<b>П.Е. Морозов</b>	доктор юридических наук, доцент (Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина)
<b>Н.А. Подольный</b>	доктор юридических наук, доцент (Средне-Волжский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский университет юстиции» (РПА Минюста России))
<b>Д.В. Покатов</b>	доктор социологических наук, профессор (Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского)
<b>Е.В. Покачалова</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>О.В. Понукалина</b>	доктор социологических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
<b>Б.Т. Разгильдиев</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>М.Б. Разгильдиева</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>О.С. Рогачева</b>	доктор юридических наук, доцент (Воронежский государственный университет)
<b>В.С. Слободникова</b>	доктор политических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>А.Ю. Соколов</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>С.Б. Суоров</b>	доктор социологических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Л.А. Тимофеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Ю.В. Францифоров</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>В.С. Хижняк</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>З.И. Цыбуленко</b>	доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>С.Е. Чаннов</b>	доктор юридических наук, профессор (Поволжский институт управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС)
<b>Л.Г. Шапиро</b>	доктор юридических наук, доцент (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>И.В. Шестерякова</b>	доктор юридических наук, доцент (зам. главного редактора) (Саратовская государственная юридическая академия)
<b>Б.С. Эбзеев</b>	доктор юридических наук, профессор (Центральная избирательная комиссия РФ)

SARATOV  
STATE  
LAW ACADEMY

# BULLETIN

ACADEMY JOURNAL  
ESTABLISHED IN JANUARY, 1995  
PUBLISHED SIX (6) TIMES A YEAR



№ 5 (130) • 2019

ISSN 2227-7315

**The journal is included by Higher Attestation Commission of Ministry of Education and Science of the Russian Federation to the Russian list of reviewed journals, where major scientific dissertations and thesis results are to be published**

**Founder:** Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy". 410056, Saratov, Volskaya, 1.

**E-version is located on the official site of Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy" (<http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>)**

**E-mail: [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru)**

The journal is registered by Censorship Office in the Sphere of Mass Communication of Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communication February 13, 2012. ПИ № ФС77-48565.

© Federal State Budget Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy", 2019

## EDITORIAL BOARD

<b>I.N. Senyakin</b>	doctor of law, Professor (Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
<b>S.B. Anikin</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>A.P. Anisimov</b>	doctor of law, Professor (Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
<b>S.F. Afanasiev</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>M.T. Ashirbekova</b>	doctor of law, Associate professor (Volgograd Institute of Management (branch) of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration)
<b>V.M. Baranov</b>	doctor of law, Professor (Nizhny Novgorod Academy of Ministry of Internal Affairs)
<b>S.A. Belousov</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>I.V. Bit-Shabo</b>	doctor of law, Associate professor (Russian State University of Justice)
<b>A.L. Blagodir</b>	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
<b>A.G. Blinov</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>D.S. Boklan</b>	doctor of law, Associate professor (National research University "Higher school of Economics")
<b>N.L. Bondarenko</b>	doctor of law, Professor (International University «MITSO» (Republic of Belarus))
<b>E.V. Vavilin</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>D.K. Valeev</b>	doctor of law, Professor (Kazan (Volga region) Federal University)
<b>N.M. Velikaya</b>	doctor of political sciences, Professor (Russian state University for the Humanities)
<b>N.D. Vershilo</b>	doctor of law (Russian State University of Justice (Moscow))
<b>A.A. Vilkov</b>	doctor of political sciences, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
<b>A.Yu. Vinokurov</b>	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
<b>R.S. Davletgildeev</b>	doctor of law, Associate professor (Kazan (Volga region) Federal University)
<b>E.R. Ergashev</b>	doctor of law, Professor (Ural State Law University)
<b>A.V. Ivanchin</b>	doctor of law, Associate professor (Yaroslavl State University named after him. P. G. Demidov)
<b>O.V. Isaenkova</b>	doctor of law, Professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
<b>A.M. Kaminsky</b>	doctor of law, Professor (Udmurt State University)
<b>N.N. Karpov</b>	doctor of law, Professor (Prosecutor University of the Russian Federation)
<b>N.N. Kovaleva</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>G.N. Komkova</b>	doctor of law, Professor (Saratov national research state University named after N. G. Chernyshevsky)
<b>M.A. Lipchanskaya</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>N.S. Manova</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>A.V. Minbaleev</b>	doctor of law, Associate professor (South Ural State University)
<b>P.E. Morozov</b>	doctor of law, Associate professor (Moscow State Law University named after O. E. Kutafin)
<b>N.A. Podolnyi</b>	doctor of law, Associate professor (Srednevolzhsky Institute (branch) All-Russian University of Justice (RPA) of the Ministry of justice)

<b>D.V. Pokatov</b>	doctor of sociology, Professor (Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky)
<b>E.V. Pokachalova</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>O.V. Ponukalina</b>	doctor of sociology Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
<b>B.T. Razgildiev</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>M.B. Razgildieva</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>O.S. Rogacheva</b>	doctor of law, Associate professor (Voronezh State University)
<b>V.S. Slobozhnikova</b>	doctor of political sciences (Saratov State Law Academy)
<b>A.Yu. Sokolov</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>S.B. Surovov</b>	doctor of sociology, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>L.A. Timofeev</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>Yu.V. Frantsiforov</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>V.S. Khizhnyak</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>Z.I. Tsybulenko</b>	doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)
<b>S.E. Channov</b>	doctor of law, Professor (Volga Region Institute of Management named after P.A. Stolypin – branch of RANE SM)
<b>L.G. Shapiro</b>	doctor of law, Associate professor (Saratov State Law Academy)
<b>I.V. Shesteryakova</b>	doctor of law, Associate professor (Deputy Chief Editor) (Saratov State Law Academy)
<b>B.S. Ebzeev</b>	doctor of law, Professor (Central electoral Commission)



# СОДЕРЖАНИЕ

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

- 15 **Рудковский В.А.**  
Правовая идеология и научное правосознание: проблемы разграничения
- 23 **Пискунова О.В.**  
Правотворчество как форма обеспечения реализации правовых норм

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

- 30 **Плотникова И.Н.**  
Институт народной законодательной инициативы: необходимы ли поправки в Конституцию РФ?
- 36 **Привалов С.А.**  
Конституционно-правовое регулирование свободы массовой информации в ФРГ: возможность адаптации опыта

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- 44 **Соколов А.Ю., Богатырева Н.В., Чумаков М.И., Гусев Ю.С.**  
Состояние и перспективы правового регулирования применения геномных технологий в растениеводстве России
- 56 **Батршин Р.Ю.**  
Административно-юрисдикционная деятельность органов государственного управления в сфере культуры
- 63 **Нахапетян М.М.**  
Об историческом опыте развития постоянного государственного надзора
- 70 **Спицына Т.А.**  
Административно-правовое обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в истории отечественного законодательства

## К 85-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА Ю.Х. КАЛМЫКОВА

- 83 **Цыбуленко З.И.**  
Нормы общей части Гражданского кодекса РФ спустя 25 лет после его принятия: состояние и совершенствование
- 92 **Барков А.В., Гришина Я.С.**  
Легализация экологического предпринимательства в рамках российского социально-предпринимательского правотворческого подхода
- 99 **Родионова О.М.**  
Гражданско-правовая сущность совместного завещания супругов
- 103 **Ахмедов А.Я.**  
Правовая природа смарт-контракта
- 106 **Бекузарова Ю.В.**  
Правомерность включения в кредитный договор условий о страховании

- 110 Боярская Ю.Н.**  
Виды договоров аренды транспортных средств
- 113 Валевская А.А.**  
Деловая репутация как объект гражданских прав
- 116 Жуковская М.А.**  
Обычай как источник гражданского права
- 119 Иванова Н.А.**  
К вопросу о паллиативной медицине и паллиативной помощи в Российской Федерации
- 122 Ковалев М.Б.**  
Право на обнаружение и отзыв произведения
- 125 Костина С.Е.**  
Недостойность наследника в судебной практике
- 129 Ладочкина Л.В.**  
Некоторые вопросы применения норм института исковой давности в Российской Федерации
- 132 Прокаев А.В., Строкова О.Г.**  
Методологическое исследование внедоговорной ответственности и внедоговорного обязательства
- 142 Серветник А.А.**  
Механизм гражданско-правового регулирования системы скидок
- 148 Фомичева Н.В.**  
Отказ от наследства при банкротстве гражданина: поиск баланса интересов наследника и кредитора
- 152 Халбаева Т.Н.**  
Некоторые особенности существенных условий договора дарения
- 155 Чаусская О.А.**  
Основания для признания недействительными сделок должника-банкрота: *lex specialis derogat generali*
- 160 Шмелева М.В.**  
Электронные конкурентные процедуры как способ цифрового развития экономики в России
- 163 Аверкина Ю.Б.**  
К вопросу о правовом положении социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг
- 166 Былинкина Ю.С.**  
Возмещение потерь и ответственность: соотношение гражданско-правовых институтов
- 169 Калинин А.Н.**  
Специальная правоспособность органов, унитарных предприятий и учреждений муниципального образования в гражданско-правовых отношениях
- 172 Кондрашова М.А.**  
Отказ от ребенка: нравственный и правовой аспект
- 175 Сотскова О.С.**  
Проблемы правового регулирования воздушной перевозки груза беспилотными воздушными судами
- 178 Толочкова И.А.**  
Юридические предпосылки возникновения гражданского правоотношения в образовательном процессе

## ФИНАНСОВОЕ, БАНКОВСКОЕ И ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

- 182 Покачалова Е.В., Ярахмедова Р.Н.**  
Финансово-правовое регулирование формирования суверенных резервных фондов в Российской Федерации
- 189 Гугнюк И.Г., Гугнюк К.М.**  
К вопросу об обеспечении финансовой безопасности банковской деятельности в условиях реализации цифровой экономики
- 194 Багандова Л.К.**  
Проблемы нормативно-правового регулирования отношений банков с клиентами в рамках применения Федерального закона № 115-ФЗ
- 201 Куропко И.А.**  
Генезис финансово-правового понятия дефицита бюджета
- 206 Малышева А.А.**  
Принципы финансово-правового регулирования системы обязательного медицинского страхования

## ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

- 213 Афанасьев С.Ф., Волкова Т.В.**  
Некоторые процессуальные особенности рассмотрения судами земельных и экологических споров
- 221 Сухова Е.А.**  
Развитие правового обеспечения экологической безопасности в России и странах Европейского союза: сравнительно-правовой анализ

## ИННЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

- 227 Ефремов Д.А.**  
О роли и перспективах криминалистики в процессах технологического прорыва и подготовки высококвалифицированных научно-педагогических кадров и кадров органов уголовного преследования
- 233 Дытченко Г.В.**  
Метод организационного моделирования прокурорской деятельности (на примере прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности)

## РЕЦЕНЗИИ

- 244 Кабышев В.Т.**  
По материалам обсуждения учебника: Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. – М.: Проспект, 2019 – 768 с.

## ПЕРСОНАЛИИ

- 257** Ивану Николаевичу Сенякину, доктору юридических наук, профессору — 70

## ИНФОРМАЦИЯ

- 259** Профессор кафедры конституционного права Саратовской государственной юридической академии, доктор юридических наук Владимир Терентьевич Кабышев награжден Орденом дружбы
- 260** В диссертационных советах

# CONTENTS

---

## THEORY OF STATE AND LAW

- 15 Rudkovsky V.A.**  
Legal Ideology and Legal Consciousness Research: Problems of Differentiation
- 24 Piskunova O.V.**  
Law-making as a Form of Legal Norms Implementation

## CONSTITUTIONAL LAW

- 30 Plotnikova I.N.**  
Institute of People's Legislative Initiative: Are Amendments to the Constitution of the Russian Federation Necessary?
- 37 Privalov S.A.**  
Constitutional and legal regulation of freedom of mass information in Germany: the possibility of adaptation of experience

## ADMINISTRATIVE AND MUNICIPAL LAW

- 45 Sokolov A.Yu., Bogatyreva N.V., Chumakov M.M., Gusev Yu.S.**  
Legal Regulation of Genomic Technologies Application for Crop Production in Russia: Current Status and Prospects
- 57 Batrshin R.Yu.**  
Administrative and Jurisdictional Activity of Public Administration Bodies in the Sphere of Culture
- 63 Nakhapetyan M.M.**  
On the Historical Experience of the Development of Permanent State Supervision
- 71 Spitsyna T.A.**  
Administrative and legal security of fuel and energy facilities in the history of domestic legislation

## TO THE 85TH ANNIVERSARY DOCTOR OF LAW, PROFESSOR YU. KH. KALMYKOVA

- 83 Tsybulenko Z.I.**  
Norms of the General Part of the Civil Code of the Russian Federation 25 Years after Its Adoption: Status and Improvement
- 92 Barkov A.V., Grishina Ya.S.**  
Legalization of Environmental Entrepreneurship in the Framework of the Russian Socio-entrepreneurial Law-making Approach
- 99 Rodionova O.M.**  
Civil-legal Essence of Joint Will of Spouses
- 104 Akhmedov A.A.**  
Smart Contract Legal Essence
- 107 Bekuzarova Yu.V.**  
Lawfulness of Insurance Conditions Inclusion in the Credit Agreement

- 110 **Boyarskaya Yu.N.**  
Types of Transport Vehicle Lease Contracts
- 113 **Valevskaya A.A.**  
Business Reputation as an Object of Civil Rights
- 116 **Zukovskaya M.A.**  
Custom as a Source of Civil Law
- 120 **Ivanova N.A.**  
On the Issue of Palliative Medicine and Palliative Care in the Russian Federation
- 123 **Kovalev M.B.**  
The Right to Publication and Recalling the Work
- 126 **Kostina S.E.**  
Unworthiness of the Heir in Judicial Practice
- 129 **Ladochkina L.V.**  
Certain Issues of Application of Limitation of Actions Institute Norms in the Russian Federation
- 133 **Prokaev A.V., Strokova O.G.**  
Methodological Study of Non-contractual Liability and Non-contractual Obligation
- 143 **Servetnik A.A.**  
The Mechanism of Civil-legal Regulation Discounts System
- 148 **Fomicheva N.V.**  
Refusal of Inheritance in Bankruptcy of a Citizen: Search for a Balance of Interests of the Heir and the Creditor
- 152 **Khalbaeva T.N.**  
Certain Features of a Gift Contract Essential Conditions
- 155 **Chausskaya O.A.**  
Grounds for Invalidation of Debtor-Bankrupt Transactions: Lex Specialis Derogat Generali
- 160 **Shmeleva M.V.**  
Electronic Competitive Procedures as a Method of Digital Economic Development in Russia
- 163 **Averkina Yu.B.**  
To the Question of the Legal Status of Socially Oriented Non-profit Organizations — Performers of Socially Useful Services
- 166 **Bylinkina Yu.S.**  
Compensation of Losses and Liability: Correlation of Civil Law Institutions
- 170 **Kalinin A.N.**  
Special Legal Capacity of Bodies, Unitary Enterprises and Municipal Institutions in Civil Relations
- 172 **Kondrashova M.A.**  
Child Abandonment: Moral and Legal Aspects
- 176 **Sotskova O.S.**  
Problems of Legal Regulation of Air Cargo Transportation by Unmanned Aircrafts (drones)
- 178 **Tolochkova I.A.**  
Legal Prerequisites for the Emergence of Civil Legal Relations in the Educational Process

#### FINANCIAL, BANKING AND CUSTOMS LAW

- 183 **Pokachalova E.V., Yarahmedova R.N.**  
Financial and legal regulation of the formation of sovereign reserve funds in the Russian Federation

- 189 Gugnyuk I.G., Gugnyuk K.M.**  
To the Issue of Financial Security of Banking Activities in the Context of the Digital Economy
- 195 Bagandova L.K.**  
Problems of Legal Regulation of Banks Relations with Clients within the Framework of 115-FL Application
- 202 Kuropko I.A.**  
Genesis of the Financial and Legal Concept of Budget Deficit
- 206 Malysheva A.A.**  
Principles of financial and legal regulation of the compulsory medical insurance system

#### LAND AND ENVIRONMENTAL LAW

- 214 Afanasyev S.F., Volkova T.V.**  
Some Procedural Features of Court Consideration of Land and Environmental Disputes
- 221 Sukhova E.A.**  
Development of Legal Support of Environmental Safety in Russia and the European Union: Comparative Legal Analysis

#### OTHER BRANCHES OF LAW

- 228 Efremov D.A.**  
The Role and Prospects of Criminalistics in the Technological Breakthrough and Training of Highly Qualified Scientific and Pedagogical Personnel and Personnel of Criminal Prosecution Authorities
- 234 Dytchenko G.V.**  
Method of Organizational Modeling of Prosecutorial Activity (on the Example of Prosecutorial Supervision over the Execution of Laws in Operational-Investigative Activity)

#### REVIEWS

- 244 Kabyshev V.T.**  
Based on the discussion of the textbook: Ebzhev B.S. Constitutional law of Russia: textbook. – Moscow: Prospect, 2019 – 768 p.

#### PERSONALIA

- 257** Ivan Nikolaevich Senyakin, Doctor of law, Professor — 70

#### INFORMATION

- 259** Professor of the Department of constitutional law of the Saratov state law Academy, doctor of law Vladimir Terentyevich Kabyshev was awarded the Order of friendship
- 260** In Dissertation Councils

# ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

---

УДК 34.01

**В.А. Рудковский**

## ПРАВОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ И НАУЧНОЕ ПРАВОСОЗНАНИЕ: ПРОБЛЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ

**Введение:** статья посвящена анализу сложившихся в теоретической литературе представлений о правовой идеологии, как структурном компоненте современного правосознания. **Цель:** показать проблематичность существующей концепции и наметить пути более последовательного разграничения правовой идеологии и научного правосознания. **Методологическая основа:** в статье комплексно использовались диалектический, логический, структурно-функциональный, сравнительный и другие методы научного познания. **Результаты:** утвердившееся в теории права понимание правовой идеологии, как систематизированного научного выражения правовых взглядов нуждается в серьезной корректировке. Изложенный подход, во-первых, ведет к необоснованной идеологизации научного правосознания и юридической науки в целом. Во-вторых, не позволяет в должной мере отразить специфику самой правовой идеологии, показать ее особое место и назначение в структуре современного правосознания. Правовая идеология становится по существу неотличимой от любого систематизированного юридического знания и, как следствие, теряет свою понятийную определенность. **Выводы:** правовую идеологию и научное правосознание необходимо рассматривать в качестве взаимосвязанных, взаимодействующих и, вместе с тем, специфичных компонентов современного правосознания. У них свое назначение, функции, логика развития.

**Ключевые слова:** общественное сознание, социальная идеология, правосознание, структура правосознания, правовая идеология, правовая психология, научное правосознание, юридическая наука.

**V.A. Rudkovsky**

## LEGAL IDEOLOGY AND LEGAL CONSCIOUSNESS RESEARCH: PROBLEMS OF DIFFERENTIATION

**Background:** the article deals with the analysis of the ideas of legal ideology as a structural component of the modern legal consciousness formed in the theoretical literature. **Objective:** to show the problematic nature of the existing concept and to outline the ways of more consistent differentiation of legal ideology and scientific legal consciousness. **Methodology:** dialectical, logical, structure-functional, comparative and other methods of legal knowledge were used in complex in the research. **Results:** the understanding of legal

---

© Рудковский Виктор Анатольевич, 2019  
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры теории и истории права и государства (Волгоградский государственный университет); e-mail: rudkovsky@volsu.ru  
© Rudkovsky Victor Anatolyevich, 2019  
Doctor of law, professor, professor, Theory and history of law and state department (Volgograd State University)

*ideology as systematized scientific expression of legal views, which has been established in the theory of law, requires serious corrections. Firstly, the described approach leads to unjustified ideologization of scientific legal conscience and legal science in general. Secondly, it does not allow to properly reflect the specifics of the legal ideology itself, to determine its special place and purpose in the structure of modern legal consciousness. Legal ideology becomes essentially indistinguishable from any systematic legal knowledge and, as a consequence, loses its conceptual certainty. Conclusion: legal ideology and scientific legal consciousness should be considered as interrelated, interacting and, at the same time, specific components of modern legal consciousness. They both have their own purposes, functions, logic of development..*

**Key-words:** public consciousness, social ideology, legal consciousness, structure of legal conscience, legal ideology, legal psychology, scientific legal conscience, legal science.

В современной российской юридической литературе утвердилось понимание структуры правосознания как единства двух элементов: правовой идеологии и правовой психологии. Правовая идеология, в свою очередь, обычно трактуется в качестве своеобразного аналога или даже синонима научного (теоретического) правосознания. Ее содержание, согласно доминирующей позиции, составляют правовые идеи, взгляды, теории и т.д., которые, в систематизированном научном виде, отражают правовую действительность.

В частности, по мнению П.П. Баранова, «в отличие от правовой психологии, правовая идеология представляет более высокий, научно-теоретический концептуальный уровень правосознания, более глубокое осмысление людьми правовых явлений общественной жизни» [1, с. 475]. «Правовая идеология, — отмечает Н.Л. Гранат, — есть систематизированное научное выражение правовых взглядов, принципов, требований...» [2, с. 166]. Н.С. Соколова считает, что правовая идеология тождественна теоретическому правосознанию и представляет собой «правовые теории, систематизированные научные идеи и взгляды, совокупность интеллектуальных установок и парадигм» [3, с. 368]. В аналогичном ракурсе рассматривают правовую идеологию и многие другие авторы. Например, Р.С. Байниязов акцентирует внимание на таком свойстве идеологии, как системность. Идеология, поясняет указанный автор, «не есть совокупность каких-то отдельных, фрагментарных, изолированных, не связанных между собой сведений, знаний, принципов, идей, взглядов, а представляет собой достаточно устойчивую духовно-идеальную систему проникновения и отражения сущности какого-либо социального явления» [4, с. 168 – 169].

Проблематичность изложенного подхода состоит в том, что он, во-первых, ведет к тотальной идеологизации научного правосознания и юридической науки в целом. Все, что производит научная правовая мысль (идеи, учения, концепции) — это идеология. Такова квинтэссенция указанного подхода.

Во-вторых, отождествление правовой идеологии с систематизированным научным выражением правовых взглядов нивелирует особенности собственно идеологического отражения правовой действительности. Парадокс состоит в том, что идеологизация правосознания оборачивается утратой его идеологических смыслов. Правовая идеология как бы «растворяется» в потоке многообразных правовых идей, теряет свою понятийную определенность, становится неотличимой от любого систематизированного юридического знания.



Современное научное правосознание оперирует огромным количеством идей, понятий, моделей, учений и т.д. В том числе спорных, дискуссионных, отражающих высокий уровень специализации современного правоведения и т.д. Можно ли все это теоретическое разнообразие именовать идеологией, не рискуя при этом утратить смысловую специфику самого термина «идеология»? Какое идеологическое значение имеет, например, учение о структуре нормы права? Ему, конечно, можно «приклеить» ярлык буржуазного, социалистического или какого-то еще. Но сути дела это не меняет. Даже досконально изучив всю новейшую отечественную литературу, посвященную проблемам структурного строения норм права, вы не получите ни малейшего представления о правовой идеологии современной России. И это относится к значительному, если не сказать подавляющему, числу общетеоретических, историко-правовых, отраслевых и прочих научных разработок. Следовательно, черты системности, концептуальности и т.д., отнюдь не являются специфичными для правовой идеологии. Они присущи любому теоретическому знанию, в том числе и такому, которое никакого идеологического содержания в себе не несет.

Все это говорит о том, что сложившееся понимание правовой идеологии нуждается в серьезной корректировке.

Идеология, как известно, выражает ту сторону общественного сознания, «в которой группы и классы осознают свое положение в социальной действительности... интерпретируют ее и ориентируют в ней свою деятельность» [5, с. 42]. По своей социальной направленности, идеология «предназначена прежде всего для социального действия, для воспитания людей, для регулирования их поведения» [6, с. 49].

Не всякие идеи (теории, учения и пр.), составляющие содержание той или иной формы общественного сознания, имеют прямое отношение к идеологии. На данное обстоятельство отечественные философы обращали внимание еще в 60–70-х гг. прошлого века. В частности, В.П. Тугаринов писал: «Люди стремятся познать все, что их окружает в природе и в обществе. Но далеко не все из этой совокупности знаний имеет прямое отношение к их групповым (классовым или иным) интересам, а также к интересам и целям всего того общества, в котором они живут. Лишь эта последняя часть знания является идеологией» [7, с. 141].

Тесная связь идеологии с социальным положением, потребностями и интересами различных групп населения (государств, обществ), ее склонность интерпретировать социальную действительность в определенном, как правило, предвзятом русле, всегда служили поводом для сомнений в ее социальной ценности. Если, как учили классики марксизма, «во всякой идеологии люди и их отношения оказываются поставленными на голову, словно в камере-обскуре...» [8, с. 13.], то можно ли серьезно полагаться на идеологию в решении социально-политических и, тем более, научных задач? Отсюда следуют неоднозначные, а порой и взаимоисключающие трактовки идеологии. Как отмечает, в частности, Ж.М. Денкен, «согласно авторам, согласно контекстам это слово обозначает не только различные реальности, но и несовместимые понятия. Иной раз его используют хвалебно, иной раз нейтрально, иной раз pejоративно. Противопоставляют „идеологию” „истине”, но этот термин используют также для доказательства того, что понятие истины лишено смысла» [9, с. 79].

Что касается юридической литературы, то в ней преобладает «хвалебное» отношение к идеологии. Разумеется, не к любой, а к правовой. Объяснить это

можно, очевидно, тем, что юристы в принципе склонны идеализировать все правовое. Прилагательное «правовая» как бы автоматически возводит идеологию в разряд правильной, справедливой, разумной, гуманной и т.д. Определенные основания для этого действительно имеются. Будучи составным компонентом правосознания, правовая идеология несет в себе образ известного правопорядка и, следовательно, «объективно» противостоит деструктивным проявлениям социальной жизни. Однако нужно иметь в виду, что правовая идеология, как и правосознание, как и право – явление конкретно-историческое. Она бывает разной. Свою правовую идеологию имело, например, Советское государство, которое сегодня некоторые называют тоталитарным. Следовательно, правовая идеология — это не только права человека и так называемые демократические ценности. Правовую идеологию современной России характеризует не только Конституция РФ 1993 г., но и действующее уголовное, уголовно-процессуальное, уголовно-исполнительное, административное, трудовое, пенсионное и прочее законодательство, а также практика его разработки, принятия, реализации органами государственной власти.

Все это важно учитывать, прежде всего, в плане выработки более реалистичного взгляда на правовую идеологию, которая, при всей ее несомненной значимости, была и остается формой проявления социальной идеологии со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Господствовавшее в советской юридической литературе понимание правовой идеологии как «теоретического самосознания класса (социальной группы), выражающего отношение этого класса (группы) к праву, его содержанию и социальным целям, роли в государственном управлении» [10, с. 178], если в нем не гипертрофировать так называемый «классовый интерес», то данное высказывание является, в сущности, правильным. Главное в правовой идеологии – способность выражать и формировать определенное отношение власти и общества (различных социальных групп) к праву, государственным и правовым институтам, правовому порядку. Если правовой идеологии удастся это сделать, она становится действенным фактором правового развития, если нет — остается в сфере абстрактных лозунгов, призывов, заявлений, декларативных положений законодательства. Такой преимущественно лозунговый характер имеет в современной России, например, идеология правового и социального государства, идеология прав личности. Несмотря на официальный статус, указанные виды или компоненты государственно-правовой идеологии так и не стали «материальной силой», овладевшей массовым правосознанием российского общества и его политической элиты. Поэтому какого-то заметного влияния на процессы правового регулирования и правового развития в нашей стране они не оказывают.

Можно ли объяснить указанные факты каким-то критическим пробелом научного правосознания, дефицитом научных работ, посвященных проблемам построения в современной России правового и социального государства, обеспечения права и свободы человека и гражданина и т.п.? Вряд ли. Такие разработки имеются, притом весьма основательные. Более того, указанная проблематика во многом предопределяла характер правовых исследований в последние десятилетия, прочно вошла не только в научную, но и учебную литературу, стала неотъемлемой частью юридического образования в нашей стране. И тем не менее налицо явный кризис правовой идеологии в части легитимации и, главное, практической реализации соответствующих идеалов и принципов.

А разве мало в последние годы было написано научных работ о коррупции, ее причинах и условиях, способах эффективного противодействия и пр.? Однако и эта идеология, как известно, переживет не лучшие времена.

Указанные примеры, помимо прочего, говорят о том, что научно-теоретическое и идеологическое освоение правовой действительности — далеко не одно и то же. Можно иметь хорошо проработанную научную теорию и, одновременно с этим, слабую и недееспособную правовую идеологию. Но в то же время, они свидетельствуют и о том, что речь идет все-таки о явлениях взаимосвязанных.

Современную правовую идеологию сложно представить в каком-то абсолютном отрыве от научно-теоретического знания, отражающего присущие правовой жизни особенности, закономерности, тенденции функционирования и развития. Так или иначе, правовая идеология на указанное знание ориентируется, опирается, использует его в своих идеологических целях. Этому способствуют и высокий авторитет юридической науки, и потребности самой правовой идеологии, которая должна не просто констатировать определенные социально-правовые интересы, притязания и порядки, но убеждать в их правильности, целесообразности, нравственно-правовой оправданности. И лучше всего это делать, разумеется, с позиций научного правосознания. Отсюда, в частности, хорошо известные политико-идеологические призывы к обеспечению научности правотворчества, правоприменения, правовой политики и т.д. Как отмечает В.Н. Синюков, «для отечественного типа социального обновления при всем его иррационализме, непредсказуемости и перманентной политической хаотичности тем не менее вот уже на протяжении двух веков весьма характерно стремление опереться на научный авторитет, рациональную программу переустройства общества» [11, с. 558].

Юридическая наука, в свою очередь, также далека от образа «стража, бодрствующего в темной ночи» (К. Манхейм), т.е. субъекта, находящегося вне сферы идеологического влияния.

Поднимая проблемы социальной справедливости, свободы, равноправия, прав человека, конституционного строя, правовой политики государства и т.д., юридическая наука «объективно» вторгается в область жизненных интересов общества и государства, а ее положения и выводы приобретают не только научно-теоретическое, но и идеологическое значение. Они могут быть использованы и для подтверждения «научности» определенных идеологических установок, и для их дискредитации как научно несостоятельных и ошибочных.

Юридическая наука, кроме того, проявляет вполне очевидную заинтересованность в том, чтобы в общественном правосознании утверждались прогрессивные правовые взгляды; чтобы юридическое образование было качественным и общедоступным; чтобы государственные органы руководствовались в своей деятельности требованиями законности, уважали права личности и т.д. А все это имеет немаловажное значение, в том числе, с точки зрения формирования и функционирования определенной правовой идеологии. Так что и в этом смысле взаимосвязь научного и идеологического правосознания не подлежит сомнению.

Вместе с тем, хотелось бы подчеркнуть, что речь идет именно о взаимосвязи и взаимодействии, а не о тождестве указанных феноменов.

Научное правосознание сориентировано на получение достоверных и по возможности полных знаний о государственно-правовой действительности, тех явлениях, которые ее составляют, закономерностях их возникновения, развития, функционирования, строения и т.д. Его ценность в структуре правосознания и в

правовой системе в целом определяется способностью быть интеллектуальным источником и генератором такого знания. Объектом научного правосознания выступает в том числе и правовая идеология, ее свойства, виды, механизм становления и реализации, функции, структура и прочие аспекты.

Опыт развития отечественной юридической науки свидетельствует о том, что лучше всего со своими задачами научное правосознание справляется тогда, когда над ним не довлеют установки официальной идеологии, когда выбор научной проблематики и ее решение определяются не идеологическими мотивами, а внутренней логикой развития юридического знания, потребностями его углубления, актуализации, восполнения имеющихся пробелов. Речь, повторимся, идет не об идеологической «стерильности» научного правосознания, а о его принципиальной ориентации. Если указанная ориентация не выдерживается, то познавательная функция правосознания (а именно она является определяющей для научного правосознания) начинает постепенно деградировать, уступая место идеологическим интерпретациям правовой действительности. Примеры подобных метаморфоз хорошо известны, прежде всего, из недавнего прошлого нашей юриспруденции. Это, в частности, беспартийная критика советским правоведением буржуазных политических и правовых учений; апология социалистического права как права высшего исторического типа; противопоставление буржуазного и социалистического правотворчества как, соответственно, стихийного и научно обоснованного и т.д. и т.п.

Идеологическая аргументация сохраняется и в современном российском правоведении, хотя и проявляет себя в менее навязчивых формах. Можно, очевидно, говорить о том, что наличие определенной «дозы» идеологии и сегодня нередко воспринимается в качестве своеобразного показателя актуальности, теоретической и практической значимости правового исследования. Во всяком случае, весьма живучей оказалась традиция обосновывать выбор темы научной работы и ее актуальность ссылками на высказывания главы государства, председателя правительства, официальные директивы, послания и пр. Понятно, что в научном плане подобные ссылки ничего не доказывают и не опровергают. Тем не менее они свидетельствуют о «правильной ориентации» ученого, знании им «линии партии и правительства», т.е. выполняют вполне очевидную идеологическую функцию.

В целом идеологизацию научного правосознания следует рассматривать в качестве фактора, препятствующего его нормальному функционированию и развитию. «По своей сущности, — отмечает, в частности, В.М. Сырых, — правовая наука представляет собой систему достоверных истинных знаний о праве и государстве и не может содержать каких-либо идеологических положений, высказываний» [12, с. 135]. Соблюсти указанный образ правовой науки в чистоте сложно, но стремиться к нему, несомненно, надо.

Правовая идеология, в свою очередь, преимущественно сориентирована на обеспечение эффективного функционирования оценочной и регулятивной функций правосознания (права, правовой системы). Она «отвечает» за жизнеспособность мировоззренческих основ правопорядка, легитимность правовой политики государства, социальную обоснованность правовых притязаний определенных групп населения или всего общества. То есть обеспечивает регуляцию социального поведения на уровне легитимации базовых (идеалы, цели, принципы) установок правосознания. Как отмечает А.И. Клименко, основные функции правовой

идеологии могут быть сведены «к общей интегративной сущностной функции — функции правовой легитимации современного политически организованного общества в его нормальном состоянии» [13, с. 35].

Правовая идеология, как и любая другая, «есть всегда заинтересованное отражение и закрепление в теоретической форме социальных потребностей и интересов» [14, с. 79]. И эту ее особенность не следует воспринимать в качестве некоего негатива. Напротив, речь идет о сущностном свойстве идеологии — способности выражать и в убедительной форме (научной или ненаучной) отстаивать определенные социальные интересы. Правовая идеология, которая никому не интересна — это социальный нонсенс.

В этой связи хотелось бы обратить внимание на некорректность встречающегося в литературе деления правовой идеологии на три уровня — индивидуальный, коллективный и общественный. Индивидуальной идеологии (идеологии Петрова, Сидорова и т.д.) в строгом смысле слова не существует. Идеологии формируются индивидами (идеологами) и проявляются на уровне сознания конкретных людей. Но формируются и проявляются именно как сегменты коллективного сознания и действия.

Отсюда, помимо прочего, проистекает практическая значимость проблем, касающихся объективных пределов так называемой деидеологизации общества (государства, права). Вполне очевидно, что деидеологизация не может быть безграничной. Абсолютно деидеологизированное общество — это общество, в котором нет солидарности, координации, понимания общих целей и принципов жизнедеятельности. То есть, строго говоря, речь идет уже не об обществе, а о некой совокупности «атомизированных индивидов», где каждый преследует свои «атомизированные» интересы.

Свои пределы, однако, имеет и обратная тенденция — стремление к тотальной идеологизации правовой жизни.

С.С. Алексеев, обращает внимание на тот факт, что различные грани права по-разному поддаются использованию в качестве элемента идеологии. Так называемая догма права, являющаяся предметом аналитической или догматической юриспруденции (юридического позитивизма), хотя и допускает известное воздействие со стороны правовой идеологии (господствующего правосознания), сама по себе является идеологически нейтральной и в принципе должна быть максимально освобождена от идеологических интерпретаций. В противном случае в науке появляются такие пассажи, как, например, «социалистическое правоотношение». А вот что касается основополагающих (центральных) правовых идей, то это, по мысли С.С. Алексеева, «та грань права, где философия права и идеология права совпадают. Именно здесь философия права, выраженная в юридической системе данной страны, имеет непосредственное идеологическое содержание — ближайшим образом влияет на все содержание права, на все слои правовой материи, на правовую политику, а в критических ситуациях — обнажается, становится решающей регулирующей и политико-идеологической силой в жизни общества» [15, с. 53].

Иными словами, идеологизация научного правосознания тесно связана с характером решаемых им теоретических и практических проблем. Она ничтожна в сфере догматических, технико-юридических и т.п. разработок, и, напротив, весьма ощутима при решении сущностных проблем правоведения. Поднимая



подобные проблемы, научное правосознание почти всегда рискует оказаться «в плену» определенной идеологии.

Вместе с тем, как представляется, и в данном случае нужно все-таки более последовательно разграничивать собственно идеологическое и научно-теоретическое значение соответствующих идей. В научном правосознании идеи (понятия, представления) являются средством выражения, передачи, развития соответствующего знания. А в правовой идеологии те же идеи являются средством выражения и формирования определенного отношения общества и государства к тем или иным явлениям социально-правовой жизни; инструментом воздействия на поведение субъектов правовых отношений. Поэтому факт восприятия юридической системой определенных научных (философских) идей сам по себе еще не свидетельствует о совпадении научно-теоретического и идеологического правосознания.

Таким образом, правовая идеология и научное правосознание – это взаимосвязанные, взаимодействующие и, вместе с тем, специфичные компоненты современного правосознания. У них свое назначение, функции, логика развития. Подобно тому, как научное правосознание не может и не должно брать на себя функции правовой идеологии, правовая идеология не может и не должна подменять собой научное правосознание.

#### Библиографический список

1. Баранов П.П. Правосознание и правовое воспитание // Общая теория права: курс лекций / под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород: Нижегородская ВШ МВД Российской Федерации, 1993. С. 474–494.
2. Гранат Н.Л. Правосознание и правовая культура // Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юрист, 1994. С. 159–169.
3. Соколова Н.С. Правосознание, правовая культура и правовое воспитание // Проблемы общей теории права и государства: учебник для вузов; под ред. В.С. Нерсесянца. М.: Изд-во НОРМА, 2001. С. 384–413.
4. Байниязов Р.С. Правосознание и правовой менталитет в России. 2-е изд., изм. и перераб. Саратов: СЮИ МВД России, 2008. 212 с.
5. Санистебан Л. Политика и идеология // Диалог. 1993. № 8–9. С. 40–43.
6. Иванов В. Идеология: характер и закономерности развития / пер. с болг. М.: Политиздат, 1977. 303 с.
7. Тугаринов В.П. Философия сознания (современные вопросы). М.: «Мысль», 1971. 199 с.
8. Цит. по: Иванов В. Идеология: характер и закономерности развития / пер. с болг. М.: Политиздат, 1977. 303 с.
9. Денкэн Ж.М. Политическая наука / пер. И.А. Гобозова. М.: Изд-во МНЭПУ, 1993. 162 с.
10. Туманов В.А. Идеологические аспекты правовой системы // Правовая система социализма: Понятие, структура, социальные связи. Кн. 1 / под ред. А.М. Васильева. М.: Юридическая литература, 1986. С. 176–201.
11. Синюков В.Н. Российская правовая система. Введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М.: Норма, 2010. 672 с.
12. Сырых В.М. История и методология юридической науки: учебник. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. 464 с.
13. Клименко А.И. Функционально-структурные характеристики правовой идеологии: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 55 с.
14. Вопленко Н.Н. Очерки общей теории права. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. 898 с.
15. Алексеев С.С. Философия права. М.: НОРМА, 1998. 336 с.

### References

1. *Baranov P.P.* Legal Conscience and Legal Education // General Theory of Law: course of lectures / edited by. V.K. Babaev. Nizhny Novgorod: Nizhny Novgorod HS MIA of the Russian Federation, 1993. P. 474–494.
2. *Granat N.L.* Legal Consciousness and Legal Culture // General Theory of Law and state: textbook / edited by. V.V. Lazarev. M.: Jurist, 1994. P. 159–169.
3. *Sokolova N.S.* Legal Conscience, Legal Culture and Legal Education // Problems of General Theory of Law and State. Textbook for high education institutions. Edited by. V.S. Nersesyants. M.: Published by NORMA, 2001. P. 384–413.
4. *Bainiyazov R.C.* Legal Conscience and Legal Mentality in Russia. 2<sup>nd</sup> ed., amended and revised. Saratov: SUI MIA of Russia, 2008. 212 p.
5. *Sanisteban L.* Politics and Ideology // Dialog. 1993. No. 8–9. P. 40–43.
6. *Ivanov V.* Ideology: Character and Laws of Development. Transl. from Bulg. M.: Polytizdat, 1977. 303 p.
7. *Tugarinov V.P.* Philosophy of Conscience (Modern Questions). M.: «Mysl», 1971. 199 p.
8. Cit. by: *Ivanov V.* Ideology: Character and Laws of Development. Transl. from Bulg. M.: Polytizdat, 1977. 303 p.
9. *Denken J.M.* Political Science / transl. by I.A. Gobozov. M.: Published by ИЕПУ, 1993. 162 p.
10. *Tumanov V.A.* Ideological Aspects of Legal System // Legal System of Socialism: Definition, Structure, Social Connections. B. 1 / Edited by. A.V. Vasyliiev. M.: Jurid. lit., 1986. P. 176–201.
11. *Sinyukov V.N.* Russian Legal System. Introduction to General Theory. 2<sup>nd</sup> rev., add. M.: Norma, 2010. 672 p.
12. *Syrykh V.M.* History and Methodology of Legal Science: textbook. M.: Norma: INFRA-M, 2016. 464 p.
13. *Klimenko A.I.* Functional-structural Characteristics of Legal Ideology: extended abstract of diss. ... doctor of law. M., 2016. 55 p.
14. *Voplenko N.N.* Sketches of General Theory of Law: monograph. Volgograd: Published by VolSU, 2009. 898 p.
15. *Alekseev S.S.* Philosophy of Law. M.: NORMA, 1998. 336 p.

УДК 340.132

**О.В. Пискунова**

## ПРАВОТВОРЧЕСТВО КАК ФОРМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ НОРМ

***Введение:** реализация правовых норм зависит от их эффективности и качества и предопределяется должным уровнем их проработанности на стадиях проектирования, обсуждения, экспертизы и принятия, т.е. напрямую зависит от эффективности правотворческих процедур. В связи с этим, важное значение имеет анализ одной из приоритетных форм государственной деятельности — правотворчества, в контексте обеспечения реализации правовых норм. **Цель:** выявить особенности*

© Пискунова Ольга Владимировна, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: opickunova@mail.ru  
© Piskunova Olga Vladimirovna, 2019  
Candidate of law, associate professor, Theory of the state and law department (Saratov State Law Academy)

*правотворчества как формы обеспечения реализации норм права. Методологическая основа: диалектический метод, анализ, формально-юридический. Результаты: обосновывается, что должная реализации правовых норм во многом предопределяется качеством и эффективностью правотворческой деятельности компетентных органов. Выводы: сбалансированная, качественная правотворческая деятельность служит основной формой обеспечения реализации норм права.*

*Ключевые слова: правотворчество, реализация норм права, обеспечение реализации норм права, форма обеспечения, эффективность правотворчества.*

**O. V. Piskunova**

#### LAW-MAKING AS A FORM OF LEGAL NORMS IMPLEMENTATION

***Background:** the implementation of legal norms depends on their effectiveness and quality and is predetermined by the proper level of their elaboration at the stages of design, discussion, examination and adoption, i.e. directly depends on the effectiveness of law-making procedures. In this regard, it is important to analyze one of the priority forms of state activity — law-making, in the context of ensuring the implementation of legal norms. **Objective:** to reveal the features of law-making as a form of ensuring the implementation of the law. **Methodology:** dialectical method, analysis, formal-legal. **Results:** it is proved that the proper implementation of legal norms is largely determined by the quality and efficiency of law-making activities of the competent authorities. **Conclusions:** balanced, high-quality law-making is the main form of ensuring the implementation of the law.*

***Key-words:** law-making, implementation of the law, ensuring the implementation of the law, form of collateral, effectiveness of law-making.*

Проблемы обеспечения реализации правовых установлений преимущественно в литературе рассматриваются в нормативно-правовом ракурсе. В.Н. Бутылин особое внимание уделяет качеству и эффективности государственной обеспечительной деятельности, которая во многом определяется качеством самих правовых норм [1, с. 18–19].

В исследуемом контексте, под формой обеспечения понимается деятельность, способ организации или способ осуществления процесса. Придавая юридический смысл этому понятию, некоторые авторы определяют форму как разрешительную и урегулированную правом деятельность управленческих органов в конкретной сфере. И.Я. Дюрягин справедливо отмечал, что «формы обеспечения характеризуются своеобразным сочетанием средств и методов, обусловленных назначением и компетенцией государственных органов» [2, с. 26].

Одной из форм обеспечения реализации норм права, выступает правотворчество и его качество в целом, основной целью которого является создание правовых норм, и не просто регуляторов общественных отношений, а качественного, беспробельного, стабильного права. Правоустановительная форма характеризуется определенными государством общеобязательными правилами поведения, выполнение которых является неременным условием обеспечения интересов населения и государства.

Правотворчество как планомерно-сознательный способ правообразования и одна из форм обеспечения реализации норм права — сложный, рационально организованный процесс актуального конструирования права как регулирующего



средства. Оно отражает значимые социальные, экономические, политические ценности, закономерности существования общественных отношений, порождает положительные условия саморегуляции субъектами своего поведения в процессе реализации правовых установлений, где необходимо также совершенствование способов правового воздействия на поведение людей.

Правотворчество позволяет решить ряд важнейших для личности, общества и государства задач, способствует нахождению компромисса, согласования существующих в обществе интересов, разрешает вопросы взаимоотношений идеологии, политики и права. Результатом правотворческой деятельности является позитивация и легитимация правовых представлений, сформированных в общественном правосознании и преобразование их в официальные нормативные положения.

Определений категории «правотворчество» в общей теории права множество. Так, В.С. Нерсесянцем, правотворчество определяется как «форма государственной деятельности, связанная с официальным закреплением правовых норм, составляющих нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права» [3, с. 415–416]. В.В. Иванов полагает, что «правотворчество — это система организационно-процессуальных действий субъектов права (государственных и негосударственных), направленная на установление (создание, изменение, отмену) правовых норм» [4, с. 87]. «Правотворчество — это государственная деятельность по установлению норм права, вне зависимости от того, каким путем происходит подобное установление» — полагает А.В. Мицкевич [5, с. 37]. Сущность правотворческой деятельности состоит в возведении государственной воли в нормы права, т.е. в форму юридических предписаний, имеющих общеобязательный характер.

А.И. Абрамовым справедливо отмечена прямая зависимость законодательства от процессуальной формы, содействующей его становлению и обеспечивающей качество и действенность каждого принятого нормативного акта [6, с. 7].

Таким образом, правотворчество — сложный процесс, вбирающий все виды и формы деятельности по возведению согласованной воли общества в закон. Он должен быть ориентирован на непосредственное отражение потребностей личности и общества. В результате правотворческой деятельности создаются новые нормы права, отменяются устаревшие и недейственные предписания, восполняются пробелы и устраняются коллизии, совершенствуется все российское законодательство. Важность правотворчества в выборе такого варианта регулирования, который бы максимально полно отвечал интересам как государства, так и населения, учитывал бы закономерности общественного развития, объективные и субъективные факторы принятия нормативного акта, определяющие выбор оптимальной правовой формы акта, что, безусловно, позитивно отражался бы на степени обеспеченности реализации правовых установлений.

Важным обеспечительным критерием реализации правовых норм в рамках правотворческой формы, является строгая ориентированность правового регулирования на общественные отношения и точное, правильное отражение в правовом акте специфики соответствующих отношений. В ином случае, нормы будут «оторваны» от жизни, не будут учитывать ее реального состояния, и соответственно, будут предопределять неверные направления развития общественных отношений. Следовательно, степень их реализации, будет невысока. Уместна в этом случае цитата К. Маркса о том, что «как только закон перестает

соответствовать общественным отношениям, он превращается просто в пачку бумаги» [7, с. 259].

Система законодательства Российской Федерации изобилует актами, вносящими различные изменения и дополнения в действующие нормативные документы. В этой связи Ю.А. Горбуль отмечает, что «соответствующие изменения и дополнения вносятся порой неоднократно и через весьма небольшие промежутки времени. Нестабильность законодательства порождает ряд негативных явлений, последствия которых для общества порой могут быть необратимыми» [8, с. 27]. Любые, даже минимальные изменения одной нормы, с неизбежностью влекут за собой изменение другой, а чаще, даже целого ряда норм, поэтому, коррективы должны быть системными. Так, изменения норм материального права, должны влечь за собой соответствующие изменения норм процессуального, изменения институтов частного права, — институтов и отраслей публичного права. К примеру, целый ряд поправок, внесенных в Уголовный кодекс Российской Федерации, связанных с усилением наказания за действия террористической направленности, должен повлечь за собой и подобные изменения в Уголовный процессуальный кодекс РФ, регламентирующий институт борьбы с организованной преступностью, в том числе террористической направленности.

В правотворческой деятельности важен рычаг общественного мнения, формирующего значимую информацию о социальных потребностях. В.В. Лапаева отмечает, что «органы государственной власти обязательно должны учитывать общественное мнение, выступающее для них не «ограничивающим фактором», который следует нейтрализовывать, а индикатором социальных интересов и потребностей, которые необходимо учитывать» [9, с. 18]. Огромный потенциал принадлежит обсуждению законопроектов общественностью для получения значительного эффекта и повышения качества принимаемых норм. Практика всенародных обсуждений законопроектов таит широкий потенциал возможностей улучшения качества законодательства и развитие активной жизненной позиции граждан страны. При подобных обсуждениях в современном мире могут использоваться информационные ресурсы сети Интернет. Применение такого характера глобальных информационных технологий увеличивает скорость доступа к информации, прозрачность работы с ней, можно рассматривать как прогрессивное, формирование единого правового пространства страны, вкупе с существованием официального портала органов государственной власти. Так, например, прохождение сетевых процессов в режиме реального времени дает возможность организовать общение представителей власти, науки и населения. Так, к примеру, на сайте с 7 августа по 15 сентября 2010 г. любой желающий мог внести свои комментарии и пожелания по поводу проекта федерального закона «О полиции». Результаты общенародного обсуждения в дальнейшем подвергались всестороннему анализу.

Активизация роли науки в процессе создания правовых норм — необходимое условие обеспечения их качества и обеспечение реализации. В науке вырабатываются идеи, определяющие основные направления и пути развития и совершенствования законодательства. Соответственно привлечение специалистов, профессионально и добросовестно занимающихся непосредственно конкретным предметом правового регулирования — необходимо. Вопросы организационно-кадрового обеспечения, от которых зависит эффективность и качество норм права, на сегодняшний день не решены.

Важным обеспечительным средством в правотворческой форме является правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов, посредством которой производится качественная оценка действующей системы правовых норм в конкретной области общественных отношений, дается ответ на вопрос о целесообразности и своевременности принятия акта, его результативности, степени воздействия на общественные отношения и перспективах реализации.

Действенность экспертного влияния на обеспечение правореализации может быть увеличена путем увеличения количества независимых экспертиз, проводимых автономными экспертами, непредвзятых в своих выводах, несущими полную ответственность за принятые ими решения. Экспертиза будет более результативна, если к данному процессу привлекать лишь тех экспертов, которые никакого отношения к инициативе и процессу подготовки нормативного документа не имели.

Особого внимания сегодня, как никогда, заслуживает работа ученых, научных коллективов разных областей знания, принимающих активное участие в проведение научных правовых экспертиз. Результативной также признается работа, действующих при законодательном органе, экспертно-консультативных советов, состоящих из высококвалифицированных специалистов, опытных практических работников, обсуждающих на заседаниях актуальные проблемные аспекты правотворческой деятельности. Прежде всего, анализируются проекты нормативных актов, внесенные в представительный орган на рассмотрение, и оцениваются планы и перспективы законодательной работы [10, с. 29].

Пожалуй, самым значимым моментом в процессе правотворчества, обеспечивающим реализации правовых норм, является ее внутреннее совершенство. Нелогичность нормы, неточность ее формулировок, неправильная конструкция составных частей существенно затрудняет правильное понимание и претворение ее в жизнь. Зачастую для уяснения истинного смысла нормы, для выявления направленности воли законодателя требуется применять широкий арсенал методов и способов толкования. При этом интерпретация нормативного установления, предложенного одним лицом, может противоречить выводам других по этой же норме. Все это, безусловно, препятствует нормальной реализации правовых норм и достижению целей правового регулирования. Немало в российском законодательстве норм дублирующих друг друга. Чрезмерное дублирование вносит разлад в действующую систему законодательства, создает ситуации затруднительного выбора для правоприменителя той или иной оригинальной нормы, необходимой к конкретному общественному отношению.

Правотворческим органам следует учитывать комплекс взаимосвязанных между собой средств, приемов и способов создания нормы, именуемый законодательной техникой, включающей в себя требования к официальным реквизитам, структуре, содержанию, системным связям правовых норм. Норма должна отвечать языковым и лингвистическим правилам — краткости и простоте изложения, ясности, определенности, непротиворечивости, последовательности, нарушение которых порождают разное толкование и восприятие текста норм, и, как следствие, сложности при применении на практике.

Важно, чтобы вновь принятая норма органично вписывалась в действующую систему законодательства, не противоречила положениям, регулирующим схожие общественные отношения [12, с. 27]. Стремясь соответствовать требованиям времени, законодатель подчас не успевает тщательно проработать новые правовые

нормы. Следование сиюминутным интересам, конъюнктурным запросам приводит к дисбалансу самой системы права, порождает трудности практического применения отдельных норм. Многочисленные изменения закона за короткий промежуток времени, вызванные внезапным интересом руководства государства к той или иной проблеме, но внесенные без учета основополагающих правовых принципов, порождают трудности толкования и применения закона. Так, в 2016 г. в Уголовный кодекс РФ были внесены изменения, регламентирующие возможность привлечения уголовной ответственности за побои, совершенные в отношении близких родственников. Однако спустя полугодие, эта норма перекочевала в область административно-правового регулирования. Но, при этом в указанный промежуток времени было расследовано большое количество таких уголовных дел и лица привлечены к ответственности, на что затрачены определенные ресурсы. Теперь государственным органам предстоит огромная работа по нейтрализации правовых последствий привлечения людей к уголовной ответственности и освобождению их от наказания, назначенного по закону, но утратившего силу в связи с декриминализацией [13, с. 12–13].

В процессе правотворчества необходимо верно сконструировать механизмы действия правовых норм, четко определить соотношение прав и обязанностей. Отсутствие четко отлаженной процедуры реализации правового установления, необеспеченность ее должными правоприменительными средствами, превращает норму в декларативное предписание. Соответственно, вопросы обеспечения эффективности действия нормы в дальнейшем должны решаться еще на стадии ее разработки [5, с. 29]. Так, после принятия в 2010 г. Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»<sup>1</sup> лишь некоторые его положения вступили в силу с момента опубликования. Относительно остальных, был установлен трехгодичный срок мониторинга, по истечении которого данный нормативный акт подвергался редактированию, обеспечивающему в дальнейшем, его эффективное применение.

Негативно сказывается на уровне обеспеченности реализации норм права, наличие разноречий, отсутствие единообразия, свидетельствующие о недостаточно скоординированной деятельности законодателя. Кроме того, на сегодняшний день практика такова, что разработку многих правовых норм повсеместно ведут заинтересованные органы и ведомства, которые в дальнейшем и будут заниматься их реализацией.

Вопросы обеспечения реализации правовых норм напрямую связаны с качественной организацией правотворческого процесса. Сложность грамотной организации данного процесса заключается в том, что он, с одной стороны, должен обеспечивать максимально быстрое и оперативное принятие необходимых решений, с другой, — способствовать их полноценной проработке. Иными словами, от быстроты принятия норм права не должно страдать их качество. При этом следует учитывать, что законодательный процесс в силу значимости данных установлений, будет более сложной и многоэтапной процедурой.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» (в ред. от 18 декабря 2018 г. № 473-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4194; 2018. № 52, ст. 8102.

### Библиографический список

1. *Бутылина В.Н.* Нормативно-правовой аспект обеспечения правореализации // Аналитический юридический журнал. 2013. № 2. С. 18–19.
2. *Дюрягин И.Я.* Правоприменительная деятельность // Советское государство и право. 1969. № 5. С. 26.
3. *Нерсесянц В.С.* Общая теория права и государства: учебник для вузов. М.: Норма: ИНФРА-М, 2002. С. 415–416.
4. *Иванов В.В.* К вопросу о теории нормативного договора // Журнал российского права. 2000. № 7. С. 87.
5. Правотворчество в СССР / под ред. А. В. Мицкевича. М.: Юридическая литература, 1974.
6. *Абрамов А.И.* Законодательный процесс в Российской Федерации. М.: Юрист, 2006.
7. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. М., 1957. Т. 6.
8. *Горбуль Ю.А.* Проблемы совершенствования законодательства в Российской Федерации // Журнал российского права. 2004. № 6.
9. *Лапаева В.В.* Социологическое обеспечение законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1993.
10. *Абрамова А.И.* Лоббизм в законодательской деятельности // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 29.
11. *Власов В.А.* Правовая природа государственных и муниципальных контрактов // Предпринимательское право. 2009. № 2. С. 27.
12. *Щемеров С.А.* Проблемы системности действующего уголовного законодательства // STUDIUM. 2017. № 2 (42). С. 12–13.

### References

1. *Butylina V.N.* Legal and Regulatory Aspect of Legal Realization // Analytical legal journal. 2013. № 2. P. 18–19.
2. *Duryagin I.Y.* Law Enforcement // Soviet state and law. 1969. № 5. P. 26.
3. *Nersesyants V.S.* General Theory of Law and State: textbook for universities., Moscow: Norma: INFRA-M, 2002. P. 415–416.
4. *Ivanov V.V.* On the Theory of the Normative Agreement // Journal of Russian law. 2000. No. 7. P. 87.
5. Law-making in the USSR / under the editorship of A. V. Mitskevich. M.: Yurid. lit., 1974. P. 37.
6. *Abramov A.I.* Legislative Process in the Russian Federation. M.: Jurist, 2006. P. 7.
7. *Marx K., Engels F.* Compositions. M., 1957. Vol. 6. P. 259.
8. *Gorbul Y.A.* Problems of Improvement of Legislation in the Russian Federation // Journal of Russian law. 2004. № 6. P. 27.
9. *Lapaeva V.V.* Sociological Support of Law-making: extended abstract of diss. ... cand. of law. M., 1993.
10. *Abramova A.I.* Lobbying in Legislative Activity // Journal of Russian law. 2014. № 6.
11. *Vlasov V.A.* Legal Nature of State and Municipal Contracts // Business law. 2009. № 2.
12. *Semenov S.A.* The Problem of Consistency of the Existing Criminal Law // STUDIUM. 2017. № 2 (42). P. 12–13.



# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.4

И.Н. Плотникова

## ИНСТИТУТ НАРОДНОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ: НЕОБХОДИМЫ ЛИ ПОПРАВКИ В КОНСТИТУЦИЮ РФ?

**Введение:** право группы граждан (обладающих активным избирательным правом) на осуществление законодательной инициативы путем внесения законопроекта в парламент является одной из форм прямого волеизъявления народа, более известной конституционному праву зарубежных стран. **Цель:** исследование вопросов конституционно-правовой регламентации народной законодательной инициативы в России и отдельных зарубежных странах, выработка предложений по совершенствованию правового регулирования данного института в РФ. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, формально-юридический, системный, сравнительно-правовой методы исследования, метод правового мониторинга. **Результаты:** предлагаются авторские дефиниции понятий «народная законодательная инициатива», выявляются отличия нормативного содержания данного права от права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления и права на участие в референдуме граждан РФ, даются предложения по внесению дополнений в Конституцию РФ. **Выводы:** необходимо закрепление на конституционном уровне, в ст. 104, института народной законодательной инициативы, в целях расширения механизмов непосредственного народовластия, возможности полноценного осуществления личностью своих прав, предотвращения социальных конфликтов в обществе, преодоления отчуждения граждан от политических институтов и повышения доверия населения к органам государственной власти в России.

**Ключевые слова:** реформирование Конституции РФ, поправки, формы прямой демократии, народная законодательная инициатива, оценка фактического воздействия законов.

I.N. Plotnikova

## INSTITUTE OF PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE: ARE AMENDMENTS TO THE CONSTITUTION OF THE RUSSIAN FEDERATION NECESSARY?

**Background:** the right of a group of citizens (possessive active suffrage) to initiate legislation by submitting a bill to Parliament is a form of direct expression of the will of the

© Плотникова Инна Николаевна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: innap17@mail.ru

© Plotnikova Inna Nikolaevna, 2019

Candidate of law, associate professor, Constitutional and international law department (Saratov State Law Academy)

people, better known to the constitutional law of foreign countries. **Objective:** to study of the constitutional and legal regulation of the people's legislative initiative in Russia and some foreign countries, to develop proposals for improving the legal regulation of this institution in the Russian Federation. **Methodology:** the dialectical method of scientific knowledge, formal legal, systemic, comparative legal research methods, the method of legal monitoring. **Results:** the author's definitions of the concepts of "people's legislative initiative" are proposed, the differences between the normative content of this right from the right to appeal to state bodies and local self-government bodies and the right to participate in the referendum of citizens of the Russian Federation are revealed, proposals for amendments to the Constitution of the Russian Federation are given. **Conclusions:** it is necessary to consolidate at the constitutional level, in Art. 104, the institute of people's legislative initiative, in order to expand the mechanisms of direct democracy, the possibility of full implementation of citizens' rights, preventing social conflicts in society, overcoming the alienation of citizens from political institutions and increasing public confidence in government bodies in Russia.

**Key-words:** reform of the Constitution of the Russian Federation, amendments, forms of direct democracy, popular legislative initiative.

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием граждан России в 1993 г., ознаменовала новый, демократический этап развития в жизни российского государства и общества. В ней закреплены основы конституционного строя РФ, права и свободы личности в соответствии с общепризнанными нормами и принципами международного права.

Со времени вступления в силу нового Основного закона России прошло более 24 лет. До 2008 г., его текст практически не изменялся, за исключением ст. 65 — в части наименования субъектов Федерации и совершенствования ее субъектного состава. С 2008 г. по 2014 г. было принято четыре Закона РФ о поправке к Конституции РФ, которыми были внесены изменения в Основной Закон России в отношении увеличения сроков полномочий Государственной Думы Федерального собрания РФ и Президента России, предоставления ежегодного отчета Правительством РФ нижней палате Федерального собрания, исключения упоминания о Высшем Арбитражном Суде РФ, расширения полномочий российского Президента по назначению и освобождению от должности прокуроров, формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

Данные поправки не повлекли за собой существенных перемен в механизме осуществления власти в России, поскольку, по нашему мнению, они не затронули политическую и правовую сущность действующих демократических институтов. Как было указано в Посланиях Президента РФ в 2008 и 2013 гг., вышеуказанные поправки были приняты в целях стабильного функционирования демократических институтов<sup>1</sup>, обеспечения реализации конституционного принципа — равенства всех перед законом<sup>2</sup>.

Тем не менее текст Основного Закона России достаточно часто подвергался критике ввиду: наличия пробелов и дефектов в тексте конституции, связанных с отказом от конституционного закрепления отдельных институтов конституционализма; имеющихся дефектов логики правового регулирования; текстовых

<sup>1</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 нояб.

<sup>2</sup> См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. 13 дек.

ошибок [1; 2]. В связи с этим учеными, юристами, депутатами, представителями общественности периодически поднимается вопрос о необходимости реформирования Конституции РФ [3; 4]. Предложения о внесении поправок в Основной Закон России достаточно многочисленны и разнообразны [5].

На наш взгляд, в настоящее время российская Конституция не нуждается в полном пересмотре, поскольку ее гл. 1, 2 и 9 закрепляют: демократические основы и принципы правового, светского, федеративного государства с республиканской формой правления; права и свободы человека и гражданина, в соответствии с международными стандартами и юридическими традициями европейского конституционализма (во многом более полно, нежели иные конституции зарубежных стран). Данные главы не подлежат изменению и могут быть пересмотрены только в случае принятия новой Конституции.

Однако нами не поддерживается и идея о том, что в Основной Закон России не нужно вносить никаких поправок. Полагаем, что в серьезной проработке нуждаются вопросы расширения механизмов непосредственного народовластия и их конституционного признания.

Статья 3 Конституции РФ провозглашает осуществление власти народом в качестве одной из основ конституционного строя России, указывая при этом, что высшим непосредственным выражением этой власти являются референдум и свободные выборы. В гл. 2 Конституции РФ гарантируются и иные формы прямого волеизъявления — собрания, митинги, демонстрации (ст. 31), коллективные и индивидуальные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 33).

Указанные формы непосредственной демократии регламентируются нормами Основного Закона России в самом общем виде, их дальнейшая конкретизация происходит в текущем законодательстве — Федеральном конституционном законе о референдуме и Федеральных законах о: выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, выборах Президента РФ, порядке рассмотрения обращений граждан РФ, собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и др.

Следует отметить, что на конституционном уровне не получила своего закрепления такая форма прямой демократии, как «народная законодательная инициатива» — право группы граждан России (обладающих активным избирательным правом) на осуществление законодательной инициативы путем внесения законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, обязанную рассмотреть предложенный проект закона. Отсутствует законодательное регулирование указанного способа народного волеизъявления и на федеральном уровне, на что обращается внимание ряда ученых [6; 7].

Российской науке и практике в большей степени известен институт правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. указано, что с «правотворческой инициативой» вправе выступить инициативная группа граждан, которые обладают избирательным правом; порядок реализации такой инициативы устанавливается представительным органом муниципального



образования<sup>3</sup>. Заметим, что в отличие от ранее действовавшего закона<sup>4</sup>, ставившего осуществление права «народной законодательской инициативы» населения в зависимость от фиксации данных положений в уставе муниципального образования, Федеральным законом от 6 октября 2003 г. специально оговаривается условие, согласно которому, в случае отсутствия правового акта, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании, законопроект, представленный гражданами должен быть принят и рассмотрен в соответствии с федеральным законодательством.

Институт народной законодательной инициативы провозглашается и в ряде конституций, уставов субъектов Российской Федерации<sup>5</sup>. Данное обстоятельство стало допустимым ввиду закрепления в федеральном законодательстве возможности предоставления права законодательной инициативы гражданам в законодательном органе государственной власти субъекта Федерации в региональных основных законах<sup>6</sup>. Однако не все субъекты Федерации (всего около 30 регионов) гарантировали указанное право в своих конституциях и уставах. Отметим, что ввиду отсутствия четкого законодательного регулирования данного института, в настоящее время наблюдается значительное терминологическое разнообразие по его определению в основных законах России: «народная инициатива», «гражданская законодательная инициатива», «народная правотворческая инициатива», а также — различные подходы к регламентации его содержания. Как ни печально констатировать, но, практика применения права народной правотворческой инициативы в регионах практически отсутствует, в том числе и по причине того, что предполагаемые законопроекты содержат вопросы, относящиеся к исключительному ведению Российской Федерации и принятие предложенных инициатив потребует изменения бюджета субъекта<sup>7</sup>.

В связи с этим, полагаем, что давно назрела потребность в закреплении права на осуществление «народной законодательной инициативы» на федеральном уровне и, прежде всего, в ст. 104 Основного Закона России. В связи с этим являются не вполне обоснованными, на наш взгляд, тезисы авторов, считающих достаточным принятие Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» [8], без внесения каких-либо изменений в Конституцию. Очевидно, что ст. 104 российского Основного Закона носит императивный характер и не предполагает предоставления права законодательной инициативы иным субъектам, не указанным в данной статье.

<sup>3</sup> См. ст. 26 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.11.2018).

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35, ст. 3506.

<sup>5</sup> См., например: ст. 86 Конституции республики Хакасия. URL: [http://constitution.garant.ru/region/cons\\_hakas/](http://constitution.garant.ru/region/cons_hakas/) (дата обращения 10.11.2018); ст. 36 Устава города Москвы. URL: <https://duma.mos.ru/ru/187/page/ustav-goroda-moskvyi> (дата обращения 10.11.2018); ст. 12 Устава Калужской области. URL: <http://admoblkaluga.ru/sub/government/ustav.php> (дата обращения: 10.11.2018).

<sup>6</sup> См. ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.11.2018).

<sup>7</sup> См.: Гражданская законодательная инициатива не зарегистрирована. 20 февраля 2013 г. URL: <https://moscow.er.ru/news/2013/2/20/grazhdanskaya-zakonodatelnaya-iniciativa-ne-zaregistrirovana/> (дата обращения: 11.11.2018).

Необходимо подчеркнуть, что институт законодательной инициативы граждан имеет в этом случае существенные отличия от иных форм прямого волеизъявления народа: обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, референдума. Как указывает А.Н. Кокотов, право российских граждан на внесение законопроектов вытекает из ст. 33 Основного Закона России (о праве граждан на обращения), кроме того, данные законопроекты подлежат официальному рассмотрению в соответствии с Федеральным законом о порядке рассмотрения обращений граждан РФ [6]. Однако, по нашему мнению, в указанном случае имеются принципиальные различия в процедурах осуществления права граждан на обращения и — реализации народом права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ. В отличие от обращения, которое рассматривается в соответствии с общим порядком, предусмотренным Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»<sup>8</sup> и не предусматривает принятие какого-либо конкретного решения уполномоченным органом, представленный законопроект, в случае его соответствия требованиям ст. 104 Конституции РФ и ст. 105 Регламента Государственной Думы подлежит обязательному рассмотрению в первом чтении Государственной Думой, даже при наличии заключения ответственного комитета о необходимости его отклонения<sup>9</sup>.

Что касается института референдума, то за прошедшие 24 года с момента вступления в силу Конституции России, на общенациональном уровне не был более проведен ни один общенациональный референдум. В науке конституционного права длительное время и вполне справедливо критикуется конкретизация норм Конституции РФ в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации»<sup>10</sup>, т.к. проведение референдумов крайне затруднительно из-за усложненной законодательной процедуры его организации и проведения [9], а также — иным организационным и материальным факторам [10]. Данный тезис подтверждается и решением Центральной избирательной комиссии РФ о прекращении процедуры по реализации инициативы проведения всероссийского референдума относительно наступления пенсионного возраста, ввиду истечения сроков подачи ходатайств о регистрации инициативной группы по проведению референдума (созданию которой должна предшествовать регистрация региональных подгрупп более чем в половине субъектов Федерации)<sup>11</sup>.

Необходимость провозглашения института народной законодательной инициативы объясняется и тем, что в России, несмотря на обилие форм взаимодействия органов власти с элементами гражданского общества в сфере законотворчества (оценка регулирующего воздействия нормативных актов, публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов, общественная экспертиза законопроектов и др.), отсутствует обязательность учета мнения граждан представительными (законодательными) органами государственной власти при подготовке и принятии законопроектов, внесению изменений в действующие законы.

<sup>8</sup> См.: Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (в ред. от 27 ноября 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 19, ст. 2060; 2017. № 49, ст. 7327.

<sup>9</sup> См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в ред. от 27 июля 2018 г.). URL: <http://duma.gov.ru/duma/about/regulations/> (дата обращения: 11.11.2018).

<sup>10</sup> См.: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 18 июня 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 27, ст. 2710; 2017. № 25, ст. 3589.

<sup>11</sup> См.: Постановление ЦИК РФ от 17 октября 2018 г. № 186/1459-7 «Об инициативах проведения референдума Российской Федерации». URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/40970/> (дата обращения: 10.11.2018).

Также, в настоящее время институт оценки фактического воздействия принятых федеральных законов на регулируемые ими общественные отношения (в частности, в сфере реализации конституционного права на предпринимательскую деятельность) в действительности еще не работает. Министр экономического развития России М.А. Орешкин подтверждает тот факт, что федеральные органы исполнительной власти не стремятся улучшить законодательство, пытаются замалчивать существующие проблемы и не ставить острые вопросы на рассмотрение<sup>12</sup>.

Следует отметить, что нормы о народной законодательной инициативе предусмотрены Конституциями многих зарубежных государств. В наибольшем объеме вопросы реализации гражданами законодательной инициативы регламентируются Союзной Конституцией Швейцарской Конфедерации 1999 г., часть 4 которой — «Народ и кантоны» — закрепляет институты народной инициативы в отношении полного и частичного пересмотра Союзной конституции, обязательного и факультативного референдумов [11, с. 531–581]. В некоторых конституциях стран постсоветского пространства (например, в Основном Законе Республики Беларусь) также содержатся положения о праве законодательной инициативы граждан (обладающих активным избирательным правом) численностью не менее 50 тыс. человек<sup>13</sup>.

Ввиду вышеизложенного, полагаем насущно необходимым увеличение круга субъектов законодательной инициативы в федеральном парламенте России и закрепление в ст. 104 Конституции РФ института народной законодательной инициативы, в целях расширения механизмов непосредственного народовластия, возможности полноценного осуществления личностью своих прав, их охраны и защиты в России, предотвращения социальных конфликтов в обществе, преодоления отчуждения граждан от политических и правовых институтов и повышения доверия населения к органам государственной власти в Российской Федерации.

#### Библиографический список

1. *Авакьян С.А.* Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 8. С. 3–12.
2. *Царев А.Ю.* О текстовых дефектах Конституции РФ // Пробелы в российском законодательстве. 2015. № 1. С. 53–60.
3. *Овсепян Ж.И.* Изменения в Конституцию РФ: некоторые тенденции // Российское право: образование, практика, наука. 2014. № 2 (83). С. 79–83.
4. *Хабриева Т.Я.* Реформирование Конституции Российской Федерации: возможность и необходимость // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 20–32.
5. *Виноградов О.В.* Изменение Конституции Российской Федерации: проблемы теории и практики конституционно-правового регулирования // Ленинградский юридический журнал. 2010. С. 28–42.
6. *Кокотов А.Н.* Законодательная инициатива в федеральном парламентском законодательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 60–63.
7. *Комарова В.В.* Институт народной правотворческой инициативы (понятие, виды, правовые основы) // Lex Russica (Научные труды МГЮА). 2006. Т. 65. № 3. С. 459–473.

<sup>12</sup> См.: Орешкин: ведомства замалчивают проблемы с законами. 3 ноября 2018 г. URL: <https://news.ru/den-gi/oreshkin-vedomstva-zamalchivayut-problemy-s-zakonami/> (дата обращения: 05.11.2018).

<sup>13</sup> См. ст. 99 Конституции Республики Беларусь. Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 11.11.2018).

8. Нудненко Л.А., Попова М.А. Концепция Федерального закона «О народной законодательной инициативе в Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 9. С. 5–8.

9. Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум в России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 9–13.

10. Авакьян С.А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

11. Конституции государств Европы: в 3-х т. / под общ. ред. Л.А. Окунькова. М.: Норма. 2001. Т. 3. 792 с.

#### References

1. Avakyan S.A. Gaps and Defects in Constitutional Law and Ways to Eliminate Them // Constitutional and municipal law. 2007. № 8. P. 3–12.

2. Tsarev A.Yu. On Textual Defects of the Constitution of the Russian Federation // Gaps in the Russian Legislation. 2015. № 1. P. 53–60.

3. Ovsepyan Zh.I. Changes to the Constitution of the Russian Federation: Some Trends // Russian Law: Education, Practice, Science. 2014. № 2 (83). P. 79–83.

4. Khabrieva T.Ya. Reforming the Constitution of the Russian Federation: Possibility and Necessity // Journal of Russian law. 2003. № 11. P. 20–32.

5. Vinogradov O.V. Amendment of the Constitution of the Russian Federation: Problems of Theory and Practice of Constitutional-Legal Regulation // Leningrad Law Journal. 2010. P. 28–42.

6. Kokotov A.N. Legislative Initiative in the Federal Parliamentary Legislative Process // Constitutional and Municipal Law. 2013. No. 11. P. 60–63.

7. Komarova V.V. Institute of People's Law-making Initiative (concept, types, legal foundations) // Lex Russica (Scientific works of MSLA). 2006. Т. 65. № 3. P. 459–473.

8. Nudnenko, L.A., Popova, M.A. Concept of the Federal Law “On People’s Legislative Initiative in the Russian Federation” // Constitutional and municipal law. 2008. № 9. P. 5–8.

9. Tolstik V.A., Trusov N.A. Referendum in Russia: bases, experience, criticism // Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2013. No. 24. P. 9–13.

10. Avakyan S.A. Constitutional Theory and Practice of Public Authority: Laws and Deviations // Constitutional and Municipal Law. 2015. № 10. P. 5–11.

11. The Constitution of the States of Europe. In 3 volumes. / Under total. Ed. L.A. Okunkov. M.: Norma. 2001. Т. 3. 792 p.

УДК 342.732

**С.А. Привалов**

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СВОБОДЫ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ФРГ: ВОЗМОЖНОСТЬ АДАПТАЦИИ ОПЫТА

*Введение: статья посвящена анализу конституционных основ свободы массовой информации в Федеративной Республике Германии и возможности адаптации немецкого опыта в России. Актуальность темы обуславливается высокой значимо-*

© Привалов Сергей Александрович, 2019

Аспирант, ассистент кафедры конституционного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: priwalov.balantre@yandex.ru

© Privalov Sergey Alexandrovich, 2019

Post-graduate student, assistant of the Department of constitutional law (Saratov State Academy of Law)



стью рассматриваемой свободы в современных условиях для развития институтов демократии, с одной стороны, и значительными успехами немецкого государства в ее обеспечении, с другой. **Цель:** анализ конституционных основ свободы массовой информации в ФРГ, выявление наиболее существенных гарантий обеспечения независимой деятельности СМИ. **Методологическая основа:** в статье используются формально-юридический, сравнительно-правовой методы. **Результаты:** систематизирован комплекс конституционно-правовых актов, регламентирующих свободу массовой информации в Германии. **Выводы:** на современном этапе развития в ФРГ сложилась эффективная система конституционных нормативно-правовых актов разного уровня и разной природы, обеспечивающая свободу массовой информации. Большую роль в процессе становления данной системы сыграли региональные немецкие законодатели и Федеральный Конституционный Суд.

**Ключевые слова:** свобода массовой информации, свобода печати, Основной закон ФРГ, Федеральный Конституционный Суд, региональное законодательство, СМИ.

S.A. Privalov

#### CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF FREEDOM OF MASS INFORMATION IN GERMANY: THE POSSIBILITY OF ADAPTATION OF EXPERIENCE

**Background:** the article is devoted to the analysis of the constitutional foundations of freedom of mass information in the Federal Republic of Germany and the possibility of adaptation of the German experience in Russia. The relevance of the topic is due to the high importance of this freedom in modern conditions for the development of institutions of democracy, on the one hand, and the significant success of the German state in its provision on the other. **Objective:** to analyze the constitutional foundations of freedom of mass media in Germany, to identify the most significant guarantees of independent media activity. **Methodology:** the article uses formal-legal, comparative-legal methods. **Results:** the complex of constitutional and legal acts regulating the freedom of mass media in Germany is systematized. **Conclusions:** at the present stage of development in Germany there is an effective system of constitutional legal acts of different levels and different nature, ensuring freedom of the media. Regional German legislators and the Federal constitutional Court played an important role in the formation of this system.

**Key-words:** freedom of mass media, freedom of the press, Basic law of Germany, Federal constitutional Court, regional legislation, mass media.

Окончание Второй мировой войны ознаменовало собой начало новой исторической эпохи абсолютно для всех стран мира. Однако наибольшие изменения коснулись государств потерпевших поражение в войне, в число которых входила главная военная сила стран Оси — Германия. Принятые по итогам Потсдамской конференции принципы «четырёх Д» (денацификации, демилитаризации, демократизации и децентрализации), привели к глобальным структурным преобразованиям не только немецкого государства, но и так же и немецкого общества.

Постулатом построения нового государства — вновь образованной Федеративной Республике Германии — стал Основной Закон 1949 г. (Grundgesetz). Как и в большинстве конституций послевоенного периода, особое место в нем уделяется правовому положению личности. Статья 1 Основного закона ФРГ провозглашает неприкосновенность человеческого достоинства, а потому, нерушимость и неотчуждаемость прав человека, в силу признания их основой всякого человеческого сообщества, мира и справедливости [1]. Как следствие, закрепленные в ст. 2–19

германской конституции основные права признаются обязательными для законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти Германии [1]. В т.ч., данное правило распространяется и на установленное в ст. 5 право на свободу выражения мнения.

Данная норма является правовым фундаментом свободы массовой информации в ФРГ. Абзац первый указанной статьи закрепляет свободу печати, а также свободу информации посредством радио и кино [1]. Важным правилом, установленным в том же абзаце, является запрет цензуры [1].

Отнесение данного субъективного права к основным правам, которые, как было отмечено ранее, обязательны к соблюдению всеми ветвями власти германского государства, свидетельствует о признании Германией важности свободы массовой информации. Стоит отметить, что в целом подход, применяемый в ФРГ для конституционно-правового регулирования свободы массовой информации, является «показательным», а следовательно, может использоваться Российской Федерацией в качестве примера.

Высокую степень важности рассматриваемой свободы обуславливает положение СМИ в современном обществе. Как отмечает А.И. Черных: «во всех технологически развитых странах медиа стали основной ареной политики, более того, они превратились ныне в ключевой политический ресурс, ... поскольку позволяют репрезентировать политическую реальность широким массам, т.е. электорату» [2, с. 100–101]. Похожего мнения придерживается А.Г. Стариков, который отмечает, что «в настоящее время ... масс-медиа органически вплетены в практическую жизнь социума. Они оказывают на человека моральное и эстетическое воздействие, формируют характер его чувств, систему человеческих установок, вызывают к человеческой совести, во многом управляют общественным сознанием» [3, с. 3]. Кроме того, согласно интерпретации Комитета ООН по правам человека, свобода выражения мнений — которая в большой степени обеспечивается свободой массовой информации — поддерживает эффективное осуществление права на участие в ведении публичных дел [4, с. 23]. По мнению Европейского суда свобода выражения мнений является одним из основных принципов демократического общества, представляет собой особую предпосылку реализации публичного участия в государственном управлении [4, с. 23]. Иными словами, в современном высокотехнологичном, информационном мире средства массовой информации играют весьма важную роль. Они являются основным субъектом, который создает необходимый для нормального функционирования общества и государства информационный фон. При этом медиа оказывают существенное влияние на восприятие людьми протекающих общественных процессов. Данной точки зрения придерживается и Герхард Робберс (Gerhard Robbers), который отмечает, что общественной задачей прессы является участие в формировании общественного мнения [5, с. 108]. Забегая вперед, стоит отметить, что обозначение данной задачи имеется и в законодательных актах Федеративной Республики Германии.

Именно такое современное положение СМИ и детерминирует не просто важность, а необходимость обеспечения существования свободы массовой информации.

В тоже время необходимо отметить, что право на свободное распространение информации через масс-медиа не является безграничным. Так, согласно ст. 18 Основного закона ФРГ использование ряда основных свобод, в том числе свободы

печати, в целях противодействия основам свободного демократического строя, влечет за собой утрату этих основных прав. При этом решение вопроса о лишении данных прав, а также об объеме такого лишения, определяется Федеральным Конституционным Судом [1].

Таким образом, основы свободы массовой информации в Германии заложены в ее Основном законе. Однако более детальное и глубокое правовое регулирование рассматриваемой свободы осуществляется посредством иных законодательных актов. Так, например, абз. 2 ст. 5 Основного закона ФРГ устанавливает, что: «Данные права находят свои границы в правилах общих законов, правовых положениях о защите молодежи и праве на личную честь» [1]. К общим законам относится, например, Уголовный кодекс ФРГ, а пример установленных им рамок может послужить §202 а, запрещающий шпионаж.

К узконаправленным специализированным нормативно-правовым актам, регулирующим свободу массовой информации в ФРГ относятся, например Закон о защите молодежи (*Jugendschutzgesetz*), Закон об авторском праве на произведения изобразительного искусства и фотографии (*Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Künste und der Photographie*) и так далее. Тем не менее, все указанные ранее нормативно-правовые акты общенационального уровня, как специального, так и общего характера, не имеют своим основным предметом регулирования свободу массовой информации. Они, регламентируя иные сферы общественных отношений, лишь косвенно затрагивают те или иные аспекты свободы распространения информации среди неопределенного круга лиц.

Важное значение для правового регулирования средств массовой информации имеет Государственный договор о радио и телевидении в объединенной Германии (*Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien im vereinten Deutschland*). В то же время стоит отметить, что основным предметом данного договора является организация радио и телевидения, нежели регулирование свободы массовой информации.

Таким образом, можно констатировать, что уже на федеральном уровне правовое положение средств массовой информации в ФРГ урегулировано сложной системой разнородных нормативно-правовых актов. Однако говоря о свободе массовой информации следует обозначить, что ее основная мысль закреплена на уровне федеральных земель, в соответствующих земельных законах. Кроме того, немецкая законодательная практика в рассматриваемой сфере прибегает также к такому специфичному инструменту правового регулирования как государственный договор между землями. Сторонами такого договора является две или несколько федеральных земель, на территорию которых и распространяется его юрисдикция. В качестве примера такого договора можно привести Государственный договор о медийном праве в Гамбурге и Шлезвиг-Гольштейне (*Medienstaatsvertrag HSH*). Соответственно сторонами данного договора являются свободный ганзейский город Гамбург и федеральная земля Шлезвиг-Гольштейн.

При этом стоит отметить, что в подавляющем большинстве земель говорится не о свободе массовой информации, а о свободе прессы/свободе печати (*die Pressefreiheit*). В качестве исключения можно привести Саарский закон о СМИ (*Saarländisches Mediengesetz*). Однако и в нем предложена дефиниция «*Freiheit der Medien*», которая переводится дословно как «свобода средств массовой информации». Тем не менее, содержание немецкой «свободы средств массовой информации» является тождественным содержанию русской «свободы массовой

информации». Говоря же о свободе печати, стоит обозначить, что она по своей природе является частью свободы массовой информации, точно так же, как и пресса представляет собой разновидность медиа — печатные СМИ.

Перейдем теперь непосредственно к законодательству земель. Как и ст. 5 Основного закона Федеративной Республики Германии, положения законов земель гарантируют незыблемость права на свободу массовой информации. Так, например, параграф 1 Гамбургского закона о прессе (Hamburgisches Pressegesetz) провозглашает свободу печати, что, в свою очередь, должно служить свободному демократическому порядку [6]. Подобные положения содержатся и в параграфе 1 Саксонского закона о прессе (Sahsisches Gesetz über die Presse), в параграфе 1 Баварского закона о прессе (Bayerisches Pressegesetz) и т.д. Следует отметить, что в некоторых землях, например в Баварии, свобода массовой информации нашла свое правовое закрепление не только в специализированном земельном законе, но и в региональной Конституции. В той или иной степени, правые гарантии свободы массовой информации закреплены в статьях 111, 111a и 112 Конституции свободного государства Бавария (Verfassung des Freistaates Bayern) [7].

Как уже было отмечено ранее, подобное отношение к свободе массовой информации, которая в данном случае выражается через свободу печати, продиктовано жизненной необходимостью наличия в современных реалиях максимально независимых масс-медиа. Показательным в рамках данного утверждения, является положение параграфа 1 Закона о прессе федеральной земли Бранденбург (Pressegesetz des Landes Brandenburg). Согласно ему: «Свободная, неуправляемая публичной властью, неподотчетная цензуре пресса, является неотъемлемым элементом свободного и демократического государства» [8]. Соответствующая характеристика свободы массовой информации лишний раз свидетельствует о ее важности для демократии.

Земельное законодательство ФРГ запрещает применение любого рода чрезвычайных мер, которые могут привести к ущемлению свободы массовой информации. Соответствующее положение резко отличается от российского законодательства, которое, в некоторых случаях, допускает ограничение свободы массовой информации при введении чрезвычайного либо военного положения. Это свидетельствует о высокой степени либерализма в немецком законодательстве касательно деятельности СМИ, а также о стойкой приверженности государственного аппарата данной демократической свободе.

Важным правилом, нашедшим свое закрепление в законодательстве земельного уровня, является положение о свободном порядке создания, а также осуществления любой деятельности в сфере пресс-индустрии. Наличие данной нормы снижает риск попадания масс-медиа, вновь образованного или функционирующего уже некоторое время, под зависимость от внешнего субъекта. Таким образом, гарантируется свободная деятельность средства массовой информации, которая представляет собой претворение в жизнь соответствующего субъективного права.

Еще одним важным элементом, дополняющим право на свободу массовой информации, является так называемое право на информацию. Имеется ввиду правомочность определенных представителей прессы получать от соответствующих органов публичной власти необходимую информацию. Нормы, предоставляющие СМИ право получать данные сведения, также нашли свое закрепление в законодательстве федеральных земель. Однако необходимо указать на существование



разумных, имманентных указанному праву пределов. Так, например, Гамбургский закон о прессе предусматривает три случая, когда прессе может быть отказано в предоставлении информации, Саксонский — четыре. Основная суть этих пределов — предотвращение нарушения иных личных, общественных, государственных благ, посредством реализации права на свободу массовой информации. Так, например, СМИ может быть отказано в предоставлении информации, если это может создать препятствия в отправлении правосудия, либо предоставление подобной информации нарушает соответствующий режим секретности (имеется ввиду государственную, врачебную или иную охраняемую законом тайну). При этом необходимо подчеркнуть, что данные правила являются именно пределами права на свободу массовой информации, а не ограничениями. Пределы права имманентны ему. Они являются частью его природы, границей его существования. Пределы, не смотря на то, что в основном прописываются законодателем, существуют помимо его воли. В свою очередь ограничения представляют собой «искусственные» дополнительно вводимые законотворцем, в силу каких-либо объективных исторических, культурных, политических, национальных особенностей, атрибуты права, сужающие возможность его реализации.

Примечательно, что в тех законах, где данные пределы права на свободу массовой информации конкретизированы (например, в Гамбургском законе о прессе или Саарском законе о СМИ), немецкие региональные законодатели используют слово «*der Rahmen*», которое переводится как «рамка, предел, граница». В тоже время, стоит напомнить о наличие уже упомянутого ранее характерного для немецких федеральных земель правила, согласно которому не допускается введения чрезвычайных мер, ограничивающих свободу масс-медиа.

Говоря о конституционно-правовом регулировании свободы массовой информации в ФРГ, необходимо отметить специфичную особенность — законодательное закрепление общественной задачи средств массовой информации. На основе анализа законов федеральных земель, регламентирующих деятельность медиа, можно сделать вывод о том, что основной общественной задачей СМИ является формирование общественного мнения в русле демократических традиций. Осуществляется достижение данной задачи посредством сбора и распространения сведений, изложения их критики и выдвижения различных точек зрения. Соответствующий подход является законодательным выражением той роли, которую играют СМИ в современных общественных отношениях. Таким образом, законодатели федеральных земель Германии прямо признают колоссальную важность масс-медиа, как инструмент влияния на общественное мнение.

Большую значимость в системе немецкого конституционного права имеют акты конституционного контроля. В ФРГ существует дуальная система конституционного контроля: соответствующие органы имеют место быть как на федеральном уровне, так и на уровне региональном. Вследствие того, что исходной основой права на свободу печати, а значит и массовой информации, является закрепленная в ст. 5 Основного Закона свобода выражения мнений, то в данном случае будет действовать федеральная юрисдикция. Органом конституционного контроля федерального уровня, согласно положениям немецкой конституции, а также специализированного закона (*Gesetz über das Bundesverfassungsgericht*), является Федеральный Конституционный Суд (*der Bundesverfassungsgericht*). Федеральный Конституционный Суд (сокращенно ФКС) имеет достаточно широкую компетенцию, как орган осуществляющий конституционный контроль.

Важнейшим постановлением Федерального Конституционного Суда Германии в сфере свободы массовой информации является постановление от 5 августа 1966 г. по резонансному делу, касающегося известного журнала «Spiegel». Стоит отметить, что именно это постановление стало наиболее значительным актом, обеспечившим возможность существования независимости прессы, а в дальнейшем и медиа иного рода. В данном акте Суд утверждает, что «Свободная, неподконтрольная публичной власти, неподчиненная цензуре пресса является существенным элементом свободного государства»<sup>1</sup>. Кроме того, в этом же постановлении Федеральный Конституционный Суд устанавливает, что: «Не может быть выведено из Конституции то, что информантам и редакторам необходимо отказываться от возможности практической защиты редакционной тайны от уголовного преследования, в том числе из-за тяжких проступков против общественного благополучия»<sup>2</sup>. Соответствующее положение имеет своей целью обеспечение нормального функционирования свободной прессы, которое опосредуется устранением любых попыток давления на редактора издательства, оказываемого для выяснения личности информанта, что могло бы парализовать деятельность всех СМИ. Однако, необходимо отметить, что данное правило применимо только в тех случаях, когда защита редакционной тайны не приведет к ущемлению основ конституционного строя или государственного благополучия»<sup>3</sup>.

Таким образом, следует констатировать высокий уровень правовой защиты в Федеративной Республике Германии свободы массовой информации, который обеспечивается разветвленной обширной системой конституционных нормативно-правовых актов, среди которых наиболее значительным является постановление Федерального Конституционного Суда по делу журнала «Spiegel». Именно благодаря этому, накопившийся в Германии опыт конституционно-правового регулирования свободы массовой информации и представляется в высокой степени полезным для адаптации его в России.

#### Библиографический список

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).
2. Черных А.И. Медиа и демократия. М.; СПб.: Университетская книга, 2011. 272 с.
3. Стариков А.Г. Масс-медиа современной России. Ростов н/Д: Феникс, 2013. 250 с.
4. Липчанская М.А., Куликова С.А. Информационно-правовые гарантии конституционного конструктивного протеста. Конституционное развитие России: межвузовский сборник научных статей / [редкол. В.Т. Кабышев (ответ. ред.) и др.]. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2018. Вып. 17. 264 с.
5. Gerhard Robbers. Einführung in das deutsch Recht. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 1994.
6. Hamburgisches Pressegesetz vom 29. Januar 1965 : letzte berücksichtigte Änderung: §11a neu gefasst durch Gesetz vom 18. Mai 2018 (HmbGVBl. S. 184).
7. Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992).

<sup>1</sup> Bundesverfassungsgericht - Verkündet am 5. August 1966 - Im Namen des Volkes / Spiegel ONLINE [сайт]. 2019. URL: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-46414150.html> (дата обращения 20.02.2019).

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ibid.

8. Pressegesetz des Landes Brandenburg vom 13. Mai 1993 : zuletzt geändert durch Artikel 31 des Gesetzes vom 8. Mai 2018 (GVBl.I/18, [Nr. 8], S.23).

#### References

1. The basic law for the Federal Republic of Germany: from 23. May 1949 (BGBl. 1), as last amended by Article 1 of the act of 13 June 1976 on the protection of the rights of the child (art. July 2017 (BGBl. I P. 2347).

2. *Chernyh A.I.* Media and democracy. М.; SPb.: University book, 2011. 272 p.

3. *Starikov A.G.* Mass media of modern Russia. Rostov n/D : Phoenix, 2013. 250 p.

4. *Lipchanskaya M.A., Kulikova S.A.* Information and legal guarantees of the constitutional constructive protest. Constitutional development of Russia: interuniversity collection of scientific articles / [rare. V.T. Kabyshev (answer. ed.), etc.]. Saratov: Publishing house of the Saratov state law Academy, 2018. Issue. 17. 264 p.

5. *Gerhard Robbers.* Introduction to German law. -Baden-Baden: Nomos Verl.-Healthier., 1994.

6. Hamburg Press Act of January 29, 1965: Last Amendment Considered: § 11a Redrafted by Law of 18 May 2018 (HmbGVBl. P. 184).

7. Constitution of the Free State of Bavaria in the version published on 15 December 1998 (GVBl. P. 991, 992).

8. Press Act of the Land Brandenburg of 13 May 1993: last amended by Article 31 of the Law of 8 May 2018 (GVBl.I / 18, [No 8], p. 23).

УДК 342.951

А.Ю. Соколов, Н.В. Богатырева, М.И. Чумаков, Ю.С. Гусев

## СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ГЕНОМНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В РАСТЕНИЕВОДСТВЕ РОССИИ\*

***Введение:** в России разрешено проведение научно-исследовательских работ с генетически модифицированными (ГМ) сортами растений в полевых условиях, но действует запрет на их коммерческое выращивание, что требует критического осмысления. **Цель:** рассмотреть обстоятельства появления в российском законодательстве запрета на коммерческое выращивание ГМ-растений, определить его место в системе правового регулирования применения геномных технологий в растениеводстве России, предложить альтернативные варианты развития такого правового регулирования. **Методологическая основа:** совокупность диалектического, сравнительно-правового, формально-юридического методов и метода толкования правовых норм. **Результаты:** запрет на выращивание ГМ-растений негативно влияет на перспективы экономического развития России и препятствует построению согласованного механизма административно-правового регулирования применения геномных технологий в растениеводстве России. **Выводы:** необходимо разработать правила оценки рисков и правила безопасности при совместном выращивании растений, полученных с применением геномных технологий, и растений, полученных методами традиционной селекции. Это позволит перейти от абсолютного запрета*

© Соколов Александр Юрьевич, 2019  
Доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: aysokolov@mail.ru

© Богатырева Наталия Владимировна, 2019  
Ассистент кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: nvbogatyreva@gmail.com

© Чумаков Михаил Иосифович, 2019  
Доктор биологических наук, заведующий лабораторией биоинженерии (Институт биохимии и физиологии растений и микроорганизмов Российской академии наук); e-mail: chumakov\_m@ibppm.ru

© Гусев Юрий Сергеевич, 2019  
Кандидат биологических наук, научный сотрудник лаборатории биоинженерии (Институт биохимии и физиологии растений и микроорганизмов РАН); e-mail: gusev\_yu@ibppm.ru

© Sokolov Aleksandr Yurievich, 2019  
Doctor of law, Professor (Saratov State Law Academy)

© Bogatyreva Nataliya Vladimirovna, 2019  
Assistant, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)

© Chumakov Mikhail Iosifovich, 2019  
Doctor of biological sciences, Head of Bioengineering laboratory (Institute of biochemistry and physiology of plants and microorganisms of the Russian Academy of Sciences)

© Gusev Yury Sergeevich, 2019  
Candidate of biological sciences, Researcher of Bioengineering laboratory (Institute of biochemistry and physiology of plants and microorganisms RAS)

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14048мк.

на выращивание ГМ-растений к введению системы сосуществования традиционного, органического и биотехнологического земледелия.

**Ключевые слова:** генетически модифицированный организм, растениеводство, правовое регулирование, сосуществование, принцип предосторожности.

**A.Yu. Sokolov, N.V. Bogatyreva, M.M. Chumakov, Yu.S. Gusev**

**LEGAL REGULATION OF GENOMIC TECHNOLOGIES  
APPLICATION FOR CROP PRODUCTION IN RUSSIA:  
CURRENT STATUS AND PROSPECTS**

**Background:** conducting the field work with genetically modified (GM) plant varieties is allowed in Russia, but there is a ban on their commercial cultivation, which is to be critically evaluated. **Objective:** to consider the circumstances of the appearance in the Russian legislation of a ban on commercial cultivation of GM plants, to determine its place in the system of legal regulation of the use of genomic technologies in crop production in Russia, to offer alternative options for the development of such legal regulation. **Methodology:** a set of dialectical, comparative legal, formal legal methods and the method of interpretation of legal norms. **Results:** the ban on the cultivation of GM plants has a negative impact on the prospects of the economic development of Russia and prevents the construction of a coordinated mechanism of administrative and legal regulation of the use of genomic technologies in crop production in Russia. **Conclusions:** it is necessary to develop rules for risk assessment and safety rules for the joint cultivation of plants obtained with the use of genomic technologies and plants obtained by traditional breeding. This will move from an absolute ban on the cultivation of GM plants to the introduction of a system of coexistence of traditional, organic and biotechnological agriculture.

**Key-words:** genetically modified organisms, crop production, legal regulation, coexistence, precautionary principle.

Одним из направлений развития современного сельского хозяйства является разработка и культивирование новых сортов, получаемых с применением геномных и постгеномных технологий. В 2017 г. в мире выращивалось около 190 млн га<sup>1</sup> генетически модифицированных (ГМ) сельскохозяйственных культур. Использование ГМ-культур позволяет увеличить рентабельность выращивания растений, обеспечить их повышенную устойчивость к негативным климатическим условиям, возбудителям инфекционных заболеваний и др.

В мире не сложилось единого подхода к правовому регулированию выращивания ГМ-культур. В ряде стран их культивирование разрешено, разработаны механизмы оценки рисков, возникающих при выращивании ГМ сельскохозяйственных культур и употреблении в пищу получаемой из них продукции (США, Канада, Аргентина, Испания и др.). Другие государства приняли решение о запрете на выращивание ГМ-культур на своей территории (большинство европейских стран и др.). Россия относится к тем странам, в которых коммерческое выращивание ГМ-культур находится под запретом.

Целью работы является исследование предпосылок и условий введения такого запрета, анализ имеющихся лагун в правовом регулировании биотехнологического сельского хозяйства и разработка предложений по его модернизации, с

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.isaaa.org/resources/infographics/22yearsofbiotechcrops/22%20Years%20of%20Biotech%20Crops%20in%20the%20World.pdf> (дата обращения: 6.06.2019).



тем чтобы обеспечить рентабельность сельского хозяйства и защиту интересов производителей органической продукции, не поставив под угрозу национальные стратегические интересы Российской Федерации.

Перед тем как перейти к рассмотрению вариантов правового регулирования безопасного выращивания ГМ-культур в России, необходимо обозначить, что понимается под геномными и постгеномными технологиями в современной науке.

Геномика является междисциплинарной областью науки, сосредоточенной на структуре, функции, эволюции, картировании и редактировании геномов. Геном — это полный набор ДНК организма, включая все его гены. В отличие от генетики, которая относится к изучению отдельных генов и их роли в наследовании, геномика направлена на коллективную характеристику и количественную оценку генов. Геномика также включает в себя секвенирование и анализ геномов с помощью высокопроизводительного секвенирования ДНК и биоинформатики для сборки и анализа функции и структуры целых геномов. Термин геномика был впервые придуман в 1986 г. ученым Лаборатории Джексона Томом Родериком [1].

Геномика возникла как особое направление науки после того, как Фредерик Сангер и его коллеги сыграли ключевую роль в разработке методов секвенирования ДНК. Первым полностью секвенированным геномом в 1977 г. был геном бактериофага Ф-Х174. Геном *H. Influenzae* был первым геномом свободноживущего организма, который был полностью секвенирован в 1995 г. После этого были полностью секвенированы геномы еще нескольких видов, включая геном человека [2].

Последовательность геномов многих организмов в настоящий момент отсеквенированы полностью, основной вопрос заключается в том, как понять информацию, записанную в последовательности ДНК. Несмотря на многочисленные геномные исследования, которые уже проводились, задача определения функции генов, продуктов генов, а также их взаимодействия остается открытой. Геномику можно разделить на следующие разделы: структурная геномика, функциональная геномика, сравнительная геномика, эпигеномика, метагеномика [3]. Для расшифровки последовательности генома и связанных с ними данных, включая последовательности ДНК и РНК используется вычислительная геномика [4].

Термин «постгеномика» в настоящее время широко используется, но не существует единого мнения о том, что этот термин означает. В самом широком смысле постгеномика относится к сдвигам в науках о жизни, которые являются как временными, так и техническими. «Постгеномный период» можно определить как период после завершения секвенирования генома человека, в течении которого, технологии всего генома являются общей платформой для биологических исследований во многих областях и социальных сферах [5]. Термин определяет не только современные исследования генома, но и в более широком смысле, любые биологические исследования после завершения крупных проектов, в которых используются геномные технологии и используются новые знания [6].

В российских законах термины «геномные технологии» и «постгеномные технологии» не используются, но их можно встретить в специальных подзаконных актах, посвященных регулированию биотехнологической промышленности, в том числе и сельскохозяйственного растениеводства<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> См., например: Комплексная программа развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Постановлением Правительства РФ 24 апреля 2012 г. № 1853п-П8). URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4e85f0b854eb1b02d.pdf> (дата обращения: 07.06.2019).



Крупномасштабное промышленное производство ГМ-растений в мире началось в 1996 г., и в том же году в России был принят закон о государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности (№ 86-ФЗ). Он предполагал возможность выпуска генетически модифицированных организмов (ГМО) в окружающую среду после получения лицензии на такую деятельность (абз. 4 ст. 6 закона в ред. от 5 июля 1996 г.). Параллельно постановлением Правительства было введено требование о государственной регистрации ГМО<sup>3</sup>. Однако данные механизмы существовали только на бумаге т.е., фактически не работали в связи с чем отсутствовала возможность для легального выращивания ГМО.

Впоследствии требования о лицензировании работ, связанных с выпуском ГМО в окружающую среду были исключены из закона, но появились требования о регистрации ГМО, предназначенных для такого выпуска, которые действуют и на сегодняшний день<sup>4</sup>. В отношении сельскохозяйственных растений эти правила неприменимы, поскольку их промышленное выращивание невозможно.

В июле 2016 г. в закон об охране окружающей среды<sup>5</sup> были внесены изменения (№ 358-ФЗ)<sup>6</sup>, официально закрепившие запрет на коммерческое выращивание на территории России растений, генетическая программа которых изменена с использованием методов генной инженерии.

Важно отметить, что данным законом было разрешено проведение научно-исследовательских работ с ГМ-культурами в полевых условиях, что возможно, говорит о временном характере запрета на применение геномных технологий в промышленных целях в сельском хозяйстве России.

Действующий в России запрет на выращивание ГМ-культур является реализацией принципа принятия мер предосторожности в том понимании, в котором он закрепился среди российских правоведов, когда ГМ-технологии были малоизучены и вызывали настороженное отношение. Данный принцип закреплен в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г.<sup>7</sup> (Принцип 15) и Картахенском протоколе о биологическом разнообразии от 29 января 2000 г.<sup>8</sup> (далее — Картахенский протокол).

Суть данного принципа можно выразить следующим образом: если какой-либо вид деятельности включает в себе угрозу или вероятность нанесения ущерба здоровью человека или окружающей среде, меры предосторожности должны приниматься, даже если какая-либо причинно-следственная связь до конца научно не обоснована.

<sup>3</sup> См.: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 февраля 2001 г. № 120 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 9, ст. 860.

<sup>4</sup> См.: Федеральный закон от 5 июля 1996 г. № 86-ФЗ «О государственном регулировании в области генно-инженерной деятельности» (в ред. от 3 июля 2016 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 28, ст. 3348; 2016. № 27, ч. II, ст. 4291.

<sup>5</sup> См.: Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29 июля 2018 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 14, ст. 1650; 2018. № 31, ст. 4841.

<sup>6</sup> См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 358-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования в области генно-инженерной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 27, ст. 4291.

<sup>7</sup> См.: Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 г. // Международное публичное право: сборник докладов. Т. 2. М., 1996. С. 135–138.

<sup>8</sup> См.: URL: <http://bch.cbd.int/protocol/text/> (дата обращения: 07.06.2019).

Исходя из данного принципа, при регулировании вопросов, связанных с выпуском ГМО в окружающую среду, обязательно производится оценка рисков, чтобы обеспечить экологическую и продовольственную безопасность.

Следует заметить, что в английском тексте Картахенского протокола везде используется термин «precautionary approach» (дословно — предосторожный подход), а не «precautionary principle» (принцип предосторожности)<sup>9</sup>, в российском же официальном переводе используется именно термин «принцип предосторожности»<sup>10</sup>.

Российскими исследователями принцип принятия мер предосторожности зачастую оценивается как общепризнанный международный правовой принцип [7] либо как специализированный принцип регулирования генно-инженерной деятельности [8, с. 9]. Однако понимание принципа принятия мер предосторожности в российской практике отличается от международного, что, впрочем характерно не только для России [9].

В одном из законопроектов<sup>11</sup> данный принцип сводился к принятию превентивных запретительных мер в случае научной неопределенности относительно рисков и последствий генно-инженерной деятельности. Согласно позиции авторов законопроекта наличие научной неопределенности само по себе является высоким риском, требующим применения самой строгой из мер государственного регулирования — однозначного запрета.

В то же время в Картахенском протоколе в качестве одного из основных принципов оценки рисков указывается, что отсутствие научных знаний или научного консенсуса не должно обязательно истолковываться как указание на определенный уровень наличия риска, отсутствие риска или приемлемость риска. Таким образом, как верно замечает А.П. Ермишин, формулировка принципа принятия мер предосторожности в действительности не требует доказательства абсолютной безопасности технологии, но скорее предполагает ее ограничение в случае, если уровень научной неопределенности относительно потенциального риска является значительным, а возможности управления риском — недостаточными [10, с. 61].

С увеличением числа научных исследований и практических результатов выращивания ГМ-культур роль данного принципа была переосмыслена. В настоящее время в странах Евросоюза не действует полный запрет ГМ-культур, но допустимы отказы отдельных стран от их выращивания на своей территории (Франция, Германия, Польша и др.). Однако этот отказ не является реализацией принципа принятия мер предосторожности. С учетом Директивы Европейского парламента и Совета 2015/412/ЕС от 11 марта 2015 г., изменяющей Директиву 2001/18/ЕС в отношении права государств-членов ограничивать или запрещать культивирование генетически модифицированных организмов (ГМО) на своей территории<sup>12</sup>, любая из стран Евросоюза может отказаться от выращивания одобренной на территории ЕС ГМ-культуры, если этого требуют ее экономические,

<sup>9</sup> См.: URL: <http://bch.cbd.int/database/attachment/?id=10694> (дата обращения: 07.06.2019).

<sup>10</sup> См.: URL: <http://bch.cbd.int/protocol/publications/cartagena-protocol-ru.pdf> (дата обращения: 07.06.2019).

<sup>11</sup> См.: Законопроект № 318707-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения безопасности продуктов питания, полученных с применением генно-инженерно-модифицированных организмов» // Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы РФ. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=318707-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=318707-5) (дата обращения: 7.04.2019).

<sup>12</sup> См.: URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/412/oj> (дата обращения: 7.04.2019).

политические, социокультурные интересы. Таким образом, в странах Евросоюза в настоящее время признают, что отказ от выращивания ГМ-культур носит политический и экономический, но не научный характер.

На наш взгляд, абсолютный запрет на коммерческое выращивание ГМ-культур негативно влияет на перспективы экономического развития России.

Применение современных геномных технологий в растениеводстве является одним из приоритетных направлений использования биотехнологии в сельском хозяйстве развитых и развивающихся стран. В Комплексной программе развития биотехнологий в Российской Федерации на период до 2020 г. говорится о насущной необходимости создания новых сортов сельскохозяйственных растений с использованием современных постгеномных и биотехнологических методов. Этот подход позволит получить высокопродуктивные сорта устойчивые к болезням, гербицидам, вредителям и неблагоприятным условиям среды. Таким образом, данный документ признает, что Россия отстает от многих других стран и демонстрирует заинтересованность российского правительства в содействии дальнейшему развитию сельскохозяйственной биотехнологии.

В настоящее время вся продукция, производимая из ГМ-растений, является импортной. Несмотря на запрет на выращивание, импорт продукции, получаемой с их применением — разрешен. Поскольку ГМ-технологии снижают себестоимость продукции, то импортная ГМ-продукция получает конкурентные преимущества над российской, что негативно сказывается на российских производителях. Отсутствие собственных разработок ставит Россию в зависимость от зарубежных поставок.

По данным Росстата, в 2016 г. сбор зерна кукурузы (15 млн т) был почти в 9 раз выше, чем в 1995 г. (1,7 млн т), но за последующие два года снизился: 2017 г. (13 млн т), в 2018 г. (11 млн т)<sup>13</sup>. Однако по урожайности кукурузы Россия по данным на 2016 г. занимала лишь 35 место<sup>14</sup>. При росте урожайности в том числе за счет генетических технологий Россия могла бы стать одним из мировых лидеров по производству кукурузы.

В настоящее время риски, связанные с коммерческим выращиванием ГМ-культур и потреблением их продукции установлены и оценены [11]. Разработаны различные системы управления такими рисками — более строгие (как в Европейском союзе) или более гибкие (как в США и Канаде). Исследования, проведенные в течение последних 25 лет, не обнаружили никаких свидетельств негативного воздействия на здоровье или смертельных случаев, вызванных потреблением продуктов, произведенных с использованием биотехнологических культур с соблюдением требований к правилам получения такой продукции [12].

Запрет на выращивание ГМ-культур в России был официально закреплен в законодательстве в тот момент, когда Правительство реализовывало «дорожную карту» по легализации коммерческого выращивания ГМ-культур 2013 г.<sup>15</sup>

Введение запрета коренным образом изменило вектор государственной политики и не это было естественным продолжением действующего правового

<sup>13</sup> См.: URL: [www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/business/sx/val\\_1.xls](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/sx/val_1.xls) (дата обращения: 06.06.2019).

<sup>14</sup> См.: Статистический сборник: Россия и страны мира. 2018: URL: [http://www.gks.ru/free\\_doc/doc\\_2018/world18.pdf](http://www.gks.ru/free_doc/doc_2018/world18.pdf) (дата обращения: 06.06.2019).

<sup>15</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 18 июля 2013 г. № 1247-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Развитие биотехнологий и генной инженерии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 30, ч. 2, ст. 4155.

регулирования. В результате вводимые в это же время государством инструменты государственной регистрации новых ГМ-культур, мониторинга за их выращиванием, административной ответственности за нарушение требований государственной регистрации, оказались сильно ограничены. Сейчас они могут применяться только к продукции, получаемой с использованием ГМ-культур, хотя именно эта часть механизма регулирования не нуждалась в реформировании и успешно функционировала на протяжении последних десятилетий.

Введение запрета приостановило работу в направлении правового обеспечения выращивания ГМ-культур, и не все намеченные Правительством цели были достигнуты. В частности, не была разработана модель для оценки воздействия ГМО и продукции на их основе на здоровье человека и животных. Намеченный порядок мониторинга воздействия был принят, но оказался формальным. В нем не определены конкретные критерии и порядок оценки негативного воздействия на окружающую среду и здоровье человека ГМО и производной продукции<sup>16</sup>. В силу введения запрета на коммерческое выращивание ГМО необходимость в таких нормах отпала.

Обратной стороной данного подхода к регулированию стало полное отсутствие контроля со стороны государства за научными и экспертными исследованиями в отношении ГМ-культур. Государство официально разрешило проведение таких исследований и исключило экспериментальные ГМ-культуры из числа регистрируемых. Одно это указывает на то, что запрет по своей сути носит временный характер и не согласуется с направлениями научно-технического развития России. Законодатель признает важность научных разработок в сфере применения ГМ-технологий в растениеводстве и легализует данный вид работ. Однако в отсутствие возможности коммерческой реализации данных разработок на территории России такие технологии не могут принести пользу российскому государству и его экономике.

Для развития отечественных разработок в сфере биотехнологического растениеводства необходимо финансирование, которое в настоящее время можно получить только за счет поддержки фондов, спонсирующих научные исследования. Бизнес в таких разработках не заинтересован, поскольку он не сможет практически применить их результаты. Следовательно, исследования будут осуществляться существенно более медленными темпами, чем за рубежом, где исследователи могут реализовывать результаты своих разработок и получать финансирование от заинтересованных фирм.

Отсутствие правового регулирования применительно к научным исследованиям ГМ-культур, с одной стороны, уменьшает давление со стороны государства и позволяет проводить такие исследования свободно. Однако это никак не соотносится с принципом принятия мер предосторожности, который и был положен в основу запрета выращивания ГМ-культур на территории России. Признавая, что коммерческое выращивание ГМ-культур определенного типа (сортов, устойчивых к гербицидам и насекомым) несет вред экосистеме и запрещая их, государство в

<sup>16</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2017 г. № 1491 «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору мониторинга воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроля за выпуском таких организмов в окружающую среду» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 51, ст. 7805.



то же время никак не контролирует полевые экспериментальные исследования ГМ-культур. Не разработаны правила безопасности таких работ, отсутствует орган, который осуществлял бы контроль за их соблюдением, не установлена ответственность за нарушения, которые могут быть допущены, если они повлекут вред окружающей среде, нет критериев для оценки такого вреда, отсутствует единый реестр опытных участков, где могут осуществляться экспериментальные посевы. Бесконтрольность при проведении экспериментальных посевов может привести к негативным последствиям, поскольку не определены безопасные расстояния для совместного выращивания ГМ- и не ГМ-культур. Также негативные последствия могут возникнуть, если работать с ГМ-культурами будут лица, которые не имеют необходимой информации об испытываемых культурах или недобросовестно относятся к соблюдению техники безопасности.

На наш взгляд, правила безопасности при проведении экспериментальных посевов ГМ-культур должны быть разработаны и также должен появиться механизм контроля за их соблюдением. Его единственной целью должно быть управление рисками, возникающими при полевых работах и превенция негативного воздействия на окружающую среду в результате возможного переопыления (или распространения иным путем) между экспериментальными и традиционными культурами. Создание необоснованного давления на деятельность научных организаций — недопустимо. При разработке порядка проведения контрольных мероприятий необходимо применение риск-ориентированного подхода в том смысле, что в отношении различных организаций частота и охват проверок могут различаться, в зависимости от числа выявленных нарушений в предыдущие периоды, от вида сельскохозяйственной культуры, с которой ведутся работы, и ее свойств, от применяемых при проведении полевых испытаний мер биологической защиты и локального контроля в научной организации. Представляется, что определение этих критериев и их количественная оценка должны входить в полномочия межведомственной комиссии, аналога ранее существовавшей в России Межведомственной комиссии по генно-инженерной деятельности.

Правила безопасности при проведении экспериментальных посевов ГМ-культур в России еще только предстоит разработать на основе оценки биологических рисков, возникающих при совместном выращивании культур, получаемых с применением современных ГМ-технологий, и традиционных культур, с учетом особенностей российского климата. Помимо обеспечения безопасности для экосистемы, такие правила будут играть и другую более важную роль. На наш взгляд, они должны быть положены в основу российских правил безопасности при выращивании ГМ-культур. После того, как такие правила будут разработаны, можно будет ставить вопрос о снятии запрета на коммерческое выращивание ГМ-культур в России. Без таких правил оно, действительно, было бы преждевременным.

Таким образом, запрет на выращивание в России ГМ-культур будет обеспечивать интересы безопасности российского государства, только если рассматривать его как временный мораторий. В отсутствие правил безопасности выращивания ГМ-культур, в отсутствие критериев для оценки риска и самого определения того, что следует считать ГМ-культурой с учетом современных научных разработок, сложившейся корпоративной культуры по обороту ГМ-семян, введение разрешения на коммерческое выращивание ГМ-культур было бы рискованным и преждевременным. Однако запрет в том виде, в котором оформил его феде-

ральный законодатель, остановил работу по правовому обеспечению разработок в сфере получения ГМ-культур в сельском хозяйстве. Новая «дорожная карта» развития биотехнологий и генной инженерии на 2018–2020 гг. не содержит целей, связанных с разработкой правил безопасности при научных или экспериментальных посевах ГМ-культур и в принципе каких бы то ни было мер в данной области. Представляется, что этот правовой пробел необходимо закрывать силами научного сообщества. Разработка таких правил на основе оценки реальных биологических рисков, которые могут возникнуть, является насущной необходимостью. Их отсутствие создает правовую неопределенность, по сути, такие эксперименты проводятся вне правового поля и могут стать причиной негативных последствий для экосистемы по причине недооценки возможных рисков или применения недостаточных защитных мер. Разработка таких правил также станет существенным шагом к принятию в России правил безопасности при выращивании ГМ-культур.

Необходимо признать, что закрепившееся в России понимание принципа принятия мер предосторожности привело к негативным последствиям в виде абсолютного законодательного запрета на выращивание на территории России ГМ-культур. Данный запрет не позволяет развиваться правовому регулированию, поскольку уменьшает роль права как регулятора общественных отношений [13].

Если оценивать экономические и политические причины введения такого запрета и опираться именно на них с учетом принципа научной обоснованности государственного регулирования, можно предложить иное направление развития регулирования биотехнологического сельского хозяйства в России, связанное с сосуществованием органического, традиционного и биотехнологического земледелия. Это позволит создать комплексное и согласованное правовое регулирование и в то же время обеспечить экономическое развитие России в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

Статус страны, производящей органическую продукцию, выгоден России с точки зрения политических и глобальных маркетинговых перспектив, но лишает ее преимуществ от диверсификации сельского хозяйства. Также не следует забывать, что органическое земледелие является менее эффективным, чем традиционное и биотехнологическое, и также может повлечь негативные последствия для здоровья человека [14]. В то же время риски применения геномных технологий в сельском хозяйстве можно регулировать, внедрив правила безопасности при выращивании ГМ-культур. В настоящее время подобные риски являются оцениваемыми, за 22 года их коммерческого выращивания наработана достаточная научная и экспериментальная база по возможностям их безопасного выращивания [15]. Таким образом, необходимо реально обеспечить и развитие органического земледелия, и развитие геномных технологий в сельском хозяйстве, не создавая при этом ущерба каждому из таких методов ведения сельского хозяйства. Основной для этого должны быть правила сосуществования органического, традиционного и биотехнологического земледелия, которые в России предстоит разработать. В качестве ориентира можно использовать опыт европейских стран, в которых такие правила разрабатываются на уровне государств — членов Европейского Союза. Суть стратегии сосуществования заключается в том, что фермеры могут сами выбирать, какого рода продукцию они хотят производить, но при этом должно быть обеспечено исключение случайного присутствия ГМО в продукции, получаемой путем традиционного или органического земледелия.



Примером может быть опыт Венгрии, которая стала одной из первых восточноевропейских стран, разработавших собственное правовое регулирование в данной области, несмотря на запрет на выращивание разрешенной в Европейском Союзе кукурузы MON 810 на территории Венгрии<sup>17</sup>. В Венгрии приняты правила строгого сосуществования, которые требуют получения разрешений для выращивания ГМ-культур и определяют, какие меры биологической защиты должны применяться. При выдаче разрешений должны учитываться региональные особенности, характеристики сортов и их склонность к переопылению, способность к межвидовому скрещиванию, цели использования. Правила выращивания ГМ-культур предполагают установление буферных зон между посевами традиционных и ГМ-культур. Производители должны проходить обязательное обучение по вопросам сосуществования различных типов сельского хозяйства. Предусмотрена система двойного санкционирования: за 90 дней до планируемого посева ГМ-культур фермер должен получить предварительное разрешение, а после заручиться согласием всех соседей по его земельному участку и его собственника и получить окончательное разрешение [16].

В России уже были заложены основы для такой системы, отдельные ее элементы установлены постановлением Правительства от 23 сентября 2013 г. № 839 о регистрации ГМО и производной продукции<sup>18</sup>. Однако ни правил о буферных зонах, ни требований о согласовании с соседями возможности выращивания ГМ-культур, ни порядка получения разрешений на выращивание ГМ-культур собственно фермерами разработано не было. Представляется, что указанный подход является достаточно строгим, но при этом отвечает ценностям достаточно консервативного российского общества и сельского хозяйства. В то же время этот подход является более гибким механизмом правового регулирования, чем полный и абсолютный запрет на применение геномных технологий в сельском хозяйстве, который установлен сейчас.

Таким образом, в настоящее время для создания комплексного и согласованного механизма административно-правового регулирования применения геномных технологий в растениеводческом сельском хозяйстве необходимо перейти от действующего абсолютного запрета на выращивание ГМ-культур на территории России к разработке и введению строгой системы сосуществования традиционного, органического и биотехнологического земледелия. Для этого в текущей ситуации необходимо предпринять следующие шаги в рамках правового регулирования:

1) определить орган, уполномоченный осуществлять контрольно-надзорные и разрешительные полномочия в отношении выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, создать при нем межведомственную комиссию, задачей которой станет:

<sup>17</sup> См.: Постановление Министерства сельского хозяйства и развития села № 86/2006 от 23 декабря 2006 г. «О производстве ГМ, традиционной и органической продукции, выращенной рядом». URL: [http://gmo.kormany.hu/download/8/f6/50000/86\\_206\\_fvm.pdf](http://gmo.kormany.hu/download/8/f6/50000/86_206_fvm.pdf) (дата обращения: 7.04.2019).

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2013 г. № 839 «О государственной регистрации генно-инженерно-модифицированных организмов, предназначенных для выпуска в окружающую среду, а также продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы» (в ред. от 1 октября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 39, ст. 4991; 2018. № 41, ст. 6260.

принятие научно обоснованных решений по оценке рисков той или иной сельскохозяйственной культуры, получаемой с применением геномных технологий, возможности ее выращивания;

подготовка правил безопасности при выращивании растений, полученных с применением геномных технологий, на основании научно обоснованных рекомендаций;

2) с учетом федеративного устройства Российской Федерации, существенных климатических различий и дисбаланса социально-экономической системы аграрных регионов России передать полномочия по принятию решений о возможности выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, на уровень субъектов РФ, наделить их соответствующими контрольными полномочиями и обеспечить необходимым финансированием из федерального бюджета;

3) разработать правила безопасности при проведении экспериментальных посевов растений, полученных с применением геномных технологий;

4) разработать правила сосуществования органического, традиционного и биотехнологического земледелия, одним элементом которого станут правила безопасности при выращивании растений, полученных с применением геномных технологий;

5) установить административную ответственность за нарушение правил выращивания растений, полученных с применением геномных технологий, повлекшее вред окружающей среде или здоровью человека;

6) отменить запрет на выращивание растений, полученных с применением геномных технологий, на территории России;

7) наделить субъекты РФ правом ограничивать выращивание растений, полученных с применением геномных технологий, на их территории с учетом экономических, политических интересов, а также отношения населения субъекта РФ к биотехнологическим культурам.

#### Библиографический список

1. *McKusick V.A., Ruddle F.H.* A new discipline, a new name, a new journal // *Genomics*. 1987. V. 1. P. 1–2.
2. *Weissenbach J.* The rise of genomics // *Comptes Rendus Biologies*. 2016. V. 339. P. 231–239.
3. *Gasperskaja E., Kučinskas V.* The most common technologies and tools for functional genome analysis // *Acta Medica Lituanica*. 2017. V. 24. P. 1–11.
4. *Koonin E.V.* Computational genomics // *Current Biology*. 2001. V. 11. P. 155–158.
5. *Perbal L.* The case of the gene: Postgenomics between modernity and postmodernity // *EMBO Reports*. 2015. V. 16. P. 777–781.
6. *Wade P.* Postgenomics: Perspectives on Biology after the Genome ed. by Sarah S. Richardson and Hallam Stevens // *Technology and Culture*. 2016. V. 57. P. 701–702.
7. *Чуйко Н.А.* Применение принципа предосторожности при разрешении спора о торговле генно-модифицированными продуктами в рамках ВТО // *Международное экономическое право*. 2016. № 1. С. 47–56.
8. *Лякишева Ю.А.* Правовое регулирование генно-инженерной деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 28 с.
9. *Tagliabue G.* The Precautionary principle: its misunderstandings and misuses in relation to «GMOs» // *New Biotechnology*. 2016. V. 33. P. 437–439.
10. *Ермишин А.П.* Биотехнология. Биобезопасность. Биоэтика / А.П. Ермишин и др.; под ред. А.Л. Ермишина. Мн.: Тэхналогія, 2005. 430 с.

11. *Кузнецов В.В., Куликов А.М.* Генетически модифицированные организмы и полученные из них продукты: реальные и потенциальные риски // Российский химический журнал. 2005. № 4. С. 70–83.
12. *Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects.* National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2016. Washington, DC: The National Academies Press.
13. *Анисимов А.П., Попова О.В.* Правовое регулирование использования ГМО в сельском хозяйстве: дискуссионные вопросы // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2017. № 3. С. 21–29.
14. *King L.A., Nogareda F., Weill F.X. et al.* Outbreak of Shiga Toxin-Producing *Escherichia coli* O104:H4 Associated With Organic Fenugreek Sprouts, France, June 2011 // *Clinical Infectious Diseases*. V. 54 P. 1588–1594.
15. *Чумаков М.И., Гусев Ю.С., Богатырева Н.В., Соколов А.Ю.* Оценка рисков распространения генетически-модифицированной кукурузы с пылью при совместном выращивании с нетрансформированными сортами // *Сельскохозяйственная биология*. 2019. № 3. С. 426–445.
16. *Раджоньери М.П., Кьяраболли А.* Сосуществование производств генетически модифицированной, традиционной и органической сельскохозяйственной продукции: венгерская система / пер. Е.С. Мухачева // *Известия ВУЗов. Правоведение*. 2013. № 1 (306). С. 135–156.

#### References

1. *McKusick V.A., Ruddle F.H.* A New Discipline, a New Name, a New Journal // *Genomics*. 1987. V. 1. P. 1–2.
2. *Weissenbach J.* The Rise of Genomics // *Comptes Rendus Biologies*. 2016. V. 339. P. 231–239.
3. *Gasperskaja E., Kučinskis V.* The Most Common Technologies and Tools for Functional Genome Analysis // *Acta Medica Lituanica*. 2017. V. 24. P. 1–11.
4. *Koonin E.V.* Computational Genomics // *Current Biology*. 2001. V. 11. P. 155–158.
5. *Perbal L.* The Case of the Gene: Postgenomics Between Modernity and Postmodernity // *EMBO Reports*. 2015. V. 16. P. 777–781.
6. *Wade P.* Postgenomics: Perspectives on Biology after the Genome ed. by Sarah S. Richardson and Hallam Stevens // *Technology and Culture*. 2016. V. 57. P. 701–702.
7. *Chuyko N.* Application of Precautionary Principle when Settling a Dispute on Trade of Genetically Modified Products within the WTO // *International Economic Law*. 2016. No. 1. P. 47–56.
8. *Lyakisheva Yu.A.* Legal Regulation of Genetic Engineering Activities: extended abstract of diss. ...cand. of law. M., 2010. 28 p.
9. *Tagliabue G.* The Precautionary Principle: Its Misunderstandings and misuses in Relation to «GMOs» // *New Biotechnology*. 2016. V. 33. P. 437–439.
10. *Ermishin A.P.* Biotechnology. Biosafety. Bioethics / A.P. Ermishin et al.; by ed. A.L. Yermishin Minsk: Tehnologiya [Technology], 2005. 430 p.
11. *Kuznetsov V.V., Kulikov A.M.* Genetically Modified Organisms and Products Derived from Them: Real and Potential Risks // *Russian Journal of General Chemistry*. 2005. No. 4. P. 70–83.
12. *Genetically Engineered Crops: Experiences and Prospects.* National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. 2016. Washington, DC: The National Academies Press.
13. *Anisimov A.P., Popova O.V.* Legal Regulation of the Use of GMOs in Agriculture: Controversial Issues // *Bulletin of the Baltic Federal University named after I. Kant. Series: Humanities and Social Sciences*. 2017. No. 3. P. 21–29.

14. King L.A., Nogareda F., Weill F.X. et al. Outbreak of Shiga Toxin-Producing Escherichia coli O104:H4 Associated With Organic Fenugreek Sprouts, France, June 2011 // Clinical Infectious Diseases. V. 54 P. 1588–1594.

15. Chumakov M.I., Gusev Yu.S., Bogatyreva N.V., Sokolov A.Yu. Risk Assessment of Genetically Modified Maize with Pollen Propagation when Co-grown with Untransformed Varieties // Agricultural Biology. 2019. V. 54. No. 3. P. 426–445.

16. Ragionieri M.P., Chiarabolli A. Coexistence of Genetically Modified Crops with Conventional and Organic Agriculture: Hungarian system / trans. E.S. Mukhacheva // Proceedings of the Universities. Jurisprudence]. 2013. No. 1 (306). P. 135–156.

УДК 342.92

**Р.Ю. Батршин**

## АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ КУЛЬТУРЫ

**Введение:** актуальность вопросов осуществления административно-юрисдикционных полномочий органами исполнительной власти в сфере культуры обусловлена тем, что применение административной ответственности за нарушение законодательства об объектах культурного наследия в настоящее время сопряжено с существенным ужесточением административных наказаний. **Цель:** проанализировать компетенцию Минкультуры России и региональных органов исполнительной власти в сфере культуры по применению административной ответственности. **Методологическая основа:** общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, формально-юридический, а также иные методы научного познания. **Результаты:** выявлены основные проблемы организации административно-юрисдикционной деятельности органов государственного управления в сфере культуры по федеральному и региональному административно-деликтному законодательству. **Вывод:** существующая модель законодательного регулирования административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия должна быть устранена с оставлением единственного варианта ее реализации — на федеральном уровне по правилам, установленным в КоАП РФ, и передачей всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти.

**Ключевые слова:** объекты культурного наследия, памятники истории и культуры, органы государственного управления, административная ответственность, административно-юрисдикционная деятельность.

**R. Yu. Batrshin**

**ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY  
OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES IN THE SPHERE  
OF CULTURE**

**Background:** the relevance of the administrative and jurisdictional powers implementation by the executive authorities in the field of culture stems from the fact that the application of administrative responsibility for violation of the legislation on cultural heritage objects is currently associated with a significant tightening of administrative sanctions. **Objective:** to analyze the competence of the Ministry of culture of Russia and regional executive authorities in the field of culture on the application of administrative responsibility. **Methodology:** general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, formal legal, as well as other methods of scientific knowledge. **Results:** the main problems of the organization of administrative and jurisdictional activity of public administration in the sphere of culture in the Federal and regional administrative and tort legislation are revealed. **Conclusion:** the existing model of legislative regulation of administrative responsibility for violations of the legislation on cultural heritage objects should be eliminated by means of leaving the only option of its implementation — at the Federal level according to the rules established in the administrative code of The Russian Federation, and transferring all cases of administrative violations in the field of protection and use of historical and cultural monuments to the judicial authorities.

**Key-words:** objects of cultural heritage, historical and cultural monuments, public administration, administrative responsibility, administrative and jurisdictional activities.

Рассмотрение дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок охраны объектов культурного наследия осуществляется преимущественно судьями, что представляется обоснованным, поскольку повышенная степень общественной вредности той или иной группы деяний является одним из критериев отнесения их к ведению судей [1, с. 86], а названные правонарушения, безусловно, относятся к числу наиболее вредоносных, о чем говорит и повышенный размер административного штрафа, налагаемого за их совершение.

Вместе с тем федеральная подсистема субъектов административно-деликтной юрисдикции, применяющих меры административной ответственности за нарушения законодательства об охране памятников истории и культуры по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), включает в себя, помимо судей, Министерство культуры Российской Федерации (далее — Минкультуры России) и региональные органы исполнительной власти, организующие охрану объектов культурного наследия. Однако в соответствии со ст. 23.57 КоАП РФ, которая предусматривает административно-юрисдикционную компетенцию органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны памятников истории и культуры, названные органы исполнительной власти рассматривают и разрешают дела об административных правонарушениях, предусмотренных лишь одной статьей КоАП РФ — 7.33 (уклонение исполнителя хозяйственных, строительных, земляных, мелиоративных либо иных работ или выполняемых на основании разрешения (открытого листа) археологических полевых работ от



передачи государству культурных ценностей, которые обнаружены в результате проведения данных работ).

Полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях от имени данных органов принадлежат следующим разновидностям субъектов:

1) руководителю федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны объектов культурного наследия, его заместителям (а именно министру культуры Российской Федерации и его заместителям);

2) руководителям структурных подразделений, территориальных органов Минкультуры России и их заместителям;

3) руководителям региональных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в сфере сохранения, содержания, популяризации, использования и государственной охраны памятников истории и культуры, и их заместителям.

Административно-юрисдикционные полномочия Минкультуры России реализуются через его территориальные органы, которые осуществляют свою деятельность по межрегиональному принципу. Их компетенция распространяется на один или несколько федеральных округов Российской Федерации. К настоящему времени сформированы семь управлений Минкультуры России, шесть из которых действуют по одному федеральному округу, и управление Минкультуры России с распространением территориальной компетенции на два федеральных округа — Южный и Северо-Кавказский<sup>1</sup>. Территориальные органы Минкультуры России имеют и нижестоящие территориальные структуры, в качестве которых выступают обособленные отделы, формируемые по региональному принципу — на уровне отдельных субъектов Российской Федерации. Направления функционирования и полномочия структурных подразделений территориальных органов устанавливаются соответствующими положениями об отделах (территориальных отделах) территориальных органов Минкультуры России.

Результативность контрольно-надзорной, в том числе и административно-юрисдикционной, деятельности во многом зависит от надлежащей территориальной организации органов исполнительной власти, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Обращает на себя внимание тот факт, что количество территориальных органов Минкультуры России по действующему Положению о территориальном органе Министерства культуры РФ было заметно сокращено по сравнению с ранее действовавшим Положением о территориальном органе Министерства культуры РФ, утвержденным Приказом Министерства культуры РФ от 14 ноября 2011 г. № 1059<sup>2</sup>.

Возвращаясь к территориальным отделам управлений Минкультуры России по федеральным округам, отметим, что далеко не во всех субъектах РФ созданы такие отделы. На территории Дальневосточного федерального округа создан

<sup>1</sup> См.: Приказ Минкультуры России от 7 февраля 2019 г. № 121 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.04.2019).

<sup>2</sup> См.: Приказ Минкультуры РФ от 14 ноября 2011 г. № 1059 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства культуры Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 2.



один территориальный отдел (Отдел культурного наследия в г. Владивостоке), на территории Сибирского — два (Новосибирский — по Республике Алтай, Алтайскому краю, Кемеровской, Омской, Томской и Новосибирской областям и Иркутский — по Республике Бурятия, Забайкальскому краю и Иркутской области). Один территориальный отдел имеется у Управления Министерства культуры РФ по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам (в г. Волгограде с территорией деятельности по Республике Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областям). Управления Минкультуры России в остальных федеральных округах нижестоящих территориальных, звеньев не имеют<sup>3</sup>.

Поскольку управления Минкультуры России в федеральных округах рассматриваются в Положении о территориальном органе Министерства культуры РФ в качестве единственного звена территориальных органов, нижестоящие отделы не являются территориальными органами, что отражается на их административно-юрисдикционной компетенции: их руководители и заместители руководителей не могут рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания по ст. 7.33 КоАП РФ.

Вместе с тем, обширная сфера деятельности территориальных органов Минкультуры России обуславливает целесообразность, во-первых, наделения данным статусом органа территориальных отделов, это может быть отражено в Положении о территориальном органе Минкультуры России, а во-вторых, расширения перечня отделов в целях эффективной организации контрольно-надзорной деятельности. Первый из указанных выводов согласуется с положениями административно-правовой науки о том, что наличие территориальной организации деятельности с нахождением части аппарата управления на определенной территории является одним из ключевых признаков территориального органа федерального органа исполнительной власти [2, с. 22]. Отсутствие территориальных отделов по субъектам РФ в целом ряде федеральных округов вызывает сомнение в качестве контроля и надзора за сохранением объектов культурного наследия федерального значения, немалое количество которых имеется в каждом субъекте РФ. Например, если рассматривать Приволжский федеральный округ, в Республике Татарстан имеется 187 объектов культурного наследия федерального значения, а также 3306 выявленных объектов культурного наследия<sup>4</sup>, в Саратовской области — 53 объекта федерального значения<sup>5</sup>.

Территориальные органы Минкультуры России выполняют ряд функций в сфере государственного контроля и надзора, основной блок которых составляют контрольно-надзорные функции в сфере популяризации, использования, сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия федерального значения; по проведению лицензионного контроля за деятельностью по сохранению памятников истории и культуры народов РФ.

<sup>3</sup> См.: Официальный сайт Минкультуры России. URL: [https://www.mkrf.ru/about/territorial\\_authorities/](https://www.mkrf.ru/about/territorial_authorities/) (дата обращения: 10.06.2019).

<sup>4</sup> См.: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 16 декабря 2013 г. № 997 (в ред. от 29 декабря 2018 г.) «Об утверждении Государственной программы „Развитие культуры Республики Татарстан” на 2014–2021 годы» // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 9, ст. 214; Официальный портал правовой информации Республики Татарстан <http://pravo.tatarstan.ru> (дата обращения: 16.02.2019).

<sup>5</sup> См.: Постановление Правительства Саратовской области от 20 ноября 2013 г. № 642-П (в ред. от 29 марта 2019 г.) «О государственной программе Саратовской области „Культура Саратовской области”» // Новости Саратовской губернии. URL: <https://www.g-64.ru> (дата обращения: 01.04.2019).

К иным их функциям относится деятельность контроля и надзора за соблюдением установленного режима использования и хранения национального библиотечного фонда; за работой негосударственных музеев в Российской Федерации и состоянием Музейного фонда РФ; за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым региональными органами государственной власти по вопросам охраны объектов культурного наследия, с возможностью направления обязательных предписаний об отмене нормативных правовых актов либо их корректировке; за качеством и полнотой реализации региональными органами государственной власти переданных Российской Федерацией полномочий в отношении объектов культурного наследия с правом проведения проверок и выдачи обязательных для исполнения предписаний; за соблюдением федерального законодательства о культурных ценностях, перемещенных в СССР по итогам Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации, а также за учетом перемещенных культурных ценностей и их сохранностью и др.

Непосредственно к тематике данной статьи имеет отношение первая группа функций, поскольку должностные лица органов, выполняющих контрольно-надзорных органов, выполняющие функции в сфере популяризации, использования, содержания, сохранения и государственной охраны объектов культурного наследия, уполномочены создавать условия для рассмотрения дел, составляя протоколы об административных правонарушениях по ст. 7.13-7.16 КоАП РФ, а также самостоятельно рассматривать дела об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена ст. 7.33 КоАП РФ. Учитывая объем контрольно-надзорных полномочий, наличие значительного количества объектов культурного наследия федерального значения в каждом субъекте РФ, следует сделать вывод, что высокой эффективности деятельности данного министерства можно достичь при наличии территориальных органов Минкультуры России по каждому субъекту РФ, а их территориальная организация по федеральным округам вряд ли может быть признана удачной.

Отсутствие надлежащим образом организованной контрольно-надзорной деятельности по обеспечению соблюдения законодательства об охране объектов культурного значения может обусловить латентность административных правонарушений, в том числе связанных с археологическими полевыми работами. Так, за 2018 г. по Российской Федерации судьями рассмотрены лишь 82 дела по ст. 7.15 и 7.15.1 КоАП РФ (ведение археологических раскопок или разведок без разрешения; незаконный оборот археологических предметов)<sup>6</sup>. Отчасти это может быть связано с латентностью подобных деяний ввиду непринятия мер по их выявлению территориальными органами Минкультуры России. Неслучайно, что в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 г.<sup>7</sup> в качестве одной из насущных проблем названо сохранение археологического наследия, в том числе его защита от грабительских раскопок.

Региональные органы исполнительной власти в области охраны объектов культурного наследия также уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по ст. 7.33 КоАП РФ и применять нормы федерального

<sup>6</sup> Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891> (дата обращения 12.06.2019 г.).

<sup>7</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 29 февраля 2016 г. № 326-р «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» (в ред. от 30 марта 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 11, ст. 1552; 2018. № 15, ч. V, ст. 2202.

административно-деликтного законодательства, составляя протоколы по делам об иных административных правонарушениях (ст. 7.13-7.16 КоАП РФ).

По Федеральному закону от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (в ред. от 21 февраля 2019 г.)<sup>8</sup> данные органы наделены полномочиями по осуществлению как федерального государственного надзора в области охраны объектов культурного наследия (п. 3 ч. 1 ст. 9.1), так и регионального государственного надзора за содержанием, состоянием, сохранением, популяризацией, использованием и государственной охраной объектов культурного наследия регионального и муниципального значения, выявленных объектов культурного наследия (п. 4.1 ст. 9.2).

Структура региональных органов исполнительной власти, ведающих вопросами охраны объектов культурного наследия, утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ. Может быть создан единый орган управления в сфере культуры, в компетенции которого находятся решение всех вопросов в сфере культуры, отнесенных к ведению субъекта РФ. Например, в Смоленской области функционирует Департамент Смоленской области по культуре, наделенный подобными полномочиями<sup>9</sup>. При этом не исключается возможность создания региональных органов исполнительной власти, которые осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, и наряду с ними отдельных органов, обеспечивающих охрану памятников истории и культуры. В частности, в Саратовской области организована работа Министерства культуры Саратовской области и Управления по охране объектов культурного наследия Правительства Саратовской области<sup>10</sup>.

Согласно ст. 22.1 КоАП РФ система субъектов административной юрисдикции устанавливается не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, где дела об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых установлена региональными административно-деликтными законами, рассматривают мировые судьи, административные комиссии, органы исполнительной власти субъектов РФ и некоторые другие субъекты. Широко распространена судебная практика, материалами которой выявлено неправомерное установление на региональном уровне административной ответственности за нарушение законодательства об охране объектов культурного наследия. Сомнения в законности включения подобных составов в региональные законы об административных правонарушениях высказываются и в научной литературе [3, с. 787]. Тем не менее следует констатировать не только наличие таких норм, но и возложение обязанности на региональные органы исполнительной власти, ведающие вопросами охраны объектов культурного наследия, рассматривать соответствующие дела об административных правонарушениях. Так, по Кодексу г. Москвы об административных правонарушениях

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 26, ст. 2519; 2019. № 8, ст. 714.

<sup>9</sup> См.: Распоряжение Губернатора Смоленской области от 2 декабря 2013 г. № 1263-р (в ред. от 28 февраля 2019 г.) «О структуре органов исполнительной власти Смоленской области». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Постановление Губернатора Саратовской области от 8 ноября 2017 г. № 393 (в ред. от 7 июня 2018 г.) «Об утверждении структуры органов исполнительной власти Саратовской области» // Официальный интернет-портал правовой информации [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru) (дата обращения: 14.11.2017); Новости Саратовской губернии. URL: <https://www.g-64.ru> (дата обращения: 15.06.2018).

от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 22 мая 2019 г.)<sup>11</sup> дела об административных правонарушениях в области использования и охраны объектов культурного наследия регионального и муниципального значения, их территорий и зон охраны уполномочен рассматривать орган исполнительной власти города Москвы, ведающий вопросами использования, сохранения, популяризации и государственной охраны памятников истории и культуры народов Российской Федерации (п. 16 ст. 16.3). Им является Департамент культурного наследия города Москвы. В связи с этим преждевременным выглядит мнение о «наступлении долгожданной поры торжества административно-правовых норм», высказываемое в научной литературе относительно приведения регионального административно-деликтного законодательства в соответствие с федеральным [4, с. 36].

Следует отметить, что при такой модели регулирования административной ответственности административно-юрисдикционные полномочия региональных органов охраны культурного наследия существенно расширяются, поскольку в их компетенции находятся дела об административных правонарушениях, которые по федеральному административно-деликтному законодательству должен рассматривать суд.

Таким образом, в ряде субъектов РФ легитимные сами по себе органы исполнительной власти наделены полномочиями осуществлять административно-юрисдикционную деятельность вопреки требованиям федерального законодательства. Подобная модель законодательного регулирования применения административной ответственности за нарушения законодательства об объектах культурного наследия должна быть устранена с оставлением единственного варианта ее реализации — на федеральном уровне по правилам, установленным в КоАП РФ. Кроме того, с учетом значимости объектов культурного наследия народов Российской Федерации рационально предложить передачу всех дел об административных правонарушениях в сфере охраны и использования памятников истории и культуры органам судебной власти.

#### Библиографический список

1. Шергин А.П. Административная юрисдикция. М.: Юридическая литература, 1979. 144 с.
2. Захарова М.А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016. 241 с.
3. Панфилов А.Н. Охранительные нормы административно-деликтного законодательства субъектов Российской Федерации в сфере охраны объектов культурного наследия // Право и политика. 2013. № 6. С. 784–797.
4. Дугенец А.С. Административная ответственность. М.: ВНИИ МВД России, 2006. 93 с.

#### References

1. Shergin A.P. Administrative Jurisdiction. M.: Legal literature, 1979. 144 p.
2. Zakharova M.A. Administrative and Legal Status of Territorial Bodies of Federal Executive Authorities: dis. ... cand. of law. Saratov, 2016. 241 p.

<sup>11</sup> См.: Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях от 21 ноября 2007 г. № 45 (в ред. от 22 мая 2019 г.) // Ведомости Московской городской Думы. 2008. № 12, ст. 251; Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2019. 30 мая.

3. *Panfilov A.N. Protective Norms of Administrative and Tort Legislation of Subjects of the Russian Federation in the Sphere of Protection of Cultural Heritage Objects // Law and policy. 2013. No. 6. P. 784–797.*

4. *Dugenets A.S. Administrative Responsibility. Moscow: Research Institute of the Interior Ministry, 2006. 93 p.*

УДК 342

**М.М. Нахапетян**

## ОБ ИСТОРИЧЕСКОМ ОПЫТЕ РАЗВИТИЯ ПОСТОЯННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА

**Введение:** советский и российский опыт эксплуатации объектов повышенной опасности определяет сформировавшийся правовой режим постоянного государственного надзора за эксплуатацией указанных объектов. **Цель:** выделить характеристики постоянного надзора за особо опасными промышленными объектами на основании изученного исторического опыта, который позволит вывести данный вид надзора из общей системы наблюдения в области промышленной безопасности. **Методологическая основа:** исторический, формально-логический и метод системного и сравнительного правоведения, в соответствии с которыми автор непрерывно обращается к историческому опыту развития постоянного государственного надзора. **Результаты:** нарушение требований эксплуатации промышленных объектов чрезвычайно высокой опасности свидетельствует о том, что достижение промышленной безопасности особо опасных производственных объектов продолжает оставаться основной проблемой не столько отраслевого, сколько государственного уровня. **Выводы:** необходимость постоянного надзора обусловлена высокими рисками аварийности особо опасных объектов, вызванными, как показывает анализ аварий с катастрофическими последствиями, человеческим фактором.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, риск, административное управление.

**М.М. Nakhapetyan**

## ON THE HISTORICAL EXPERIENCE OF THE DEVELOPMENT OF PERMANENT STATE SUPERVISION

**Background:** the Soviet and Russian experience in the operation of high-risk facilities determines the established legal regime of permanent state supervision over the operation of these facilities. **Objective:** to allocate characteristics of continuous supervision of especially dangerous industrial objects on the basis of the studied historical experience which will allow to deduce this type of supervision from the General system of supervision in the field of industrial safety. **Methodology:** historical, formal logical and method of systematic and comparative jurisprudence, according to which the author continuously turns to the historical experience of the development of permanent state supervision. **Results:** violation of the requirements for the operation of industrial facilities of extremely high risk indicates that

© Нахапетян Микаэл Михайлович, 2019  
Аспирант кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bad\_santa92@mail.ru  
© Nakhapetyan Mikael Mikhailovich, 2019  
Postgraduate student, Administrative and municipal law department (Saratov State Law Academy)



*the achievement of industrial safety of especially dangerous production facilities continues to be the main problem not so much of the industry as of the state level. Conclusions: the need for constant supervision is due to the high risks of accidents of especially dangerous objects caused, as shown by the analysis of accidents with disastrous consequences, by the human factor.*

**Key-words:** control, supervision, risk, administrative management.

Режим постоянного государственного надзора устанавливается в отношении субъектов предпринимательской деятельности, эксплуатирующих производственные объекты I класса опасности. Это обусловлено характеристиками особо опасных производственных объектов, нарушение эксплуатации которых не только наносит непоправимый урон человеку, обществу и государству, но и вызывает экологические последствия планетарного масштаба.

Взрыв метана на шахте «Ульяновская» (Кемеровская область) унес жизни 110 человек.

Во время ремонта одного из агрегатов на Саяно-Шушенской ГЭС 17 сентября 2009 г. произошло разрушение стены машинного зала и выход из строя 9 гидротурбин. Ущерб от аварии составил более 7,3 млрд руб.

Ежегодный рост нарушений обязательных требований фиксируется на объектах I класса опасности угольной, нефтехимической промышленности, магистрального трубопровода, гидротехнических сооружений, а также атомной промышленности<sup>1</sup>. По данным федеральной службы Ростехнадзора только на объектах нефтехимической и нефтегазоперерабатывающей промышленности и объектах нефтепродуктообеспечения I класса опасности в 2016 г. произошло 12 аварий (больше на 1 по сравнению с 2015 г.). Для сравнения: на объектах II–III опасности зафиксировано по три аварии. Общий объем ущерба составил 14 млрд 827 млн руб. Сумма ущерба только в результате аварии 16 июля 2016 г. в филиале ПАО АНК «Башнефть» «Башнефть — Уфанефтехим» (I класс опасности) составила 14 млрд 500 млн руб.

Основной причиной техногенных катастроф эксперты называют нарушение требований эксплуатации промышленных объектов чрезвычайно высокой опасности: ненадлежащие действия ремонтных организаций, нарушение требований производства ремонтных работ, работ по обслуживанию систем, недостаточный внутрипроизводственный контроль и др.

Нахождение особо опасных производственных объектов в собственности юридических лиц различных организационно-правовых форм не снимает ответственности государства за состояние промышленной безопасности. Именно государство в лице органов исполнительной власти формирует систему противодействия угрозам промышленной безопасности, устанавливает требования в опасным производственным объектам, а также осуществляет регулирующие, специальные контрольно-надзорные и разрешительные функции в области промышленной безопасности. Следовательно, государство должно принимать на себя ответственность за социальные, экономические, экологические и иные последствия техногенных аварий и катастроф. В основу такой ответственности

<sup>1</sup> См.: Проект итогового доклада Ростехнадзора за 2016 г. Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора). URL: <http://cntr.gosnadzor.ru/about/reports/> (дата обращения: 20.05.2017).

заложен конституционный приоритет прав человека и гражданина на жизнь, охрану здоровья и имущества, благоприятную окружающую среду.

Конституция РФ не только определяет права человека высшей ценностью, но и обязывает государство их соблюдать и защищать (ст. 2). Гарантом прав граждан выступает Президент РФ (ч. 2 ст. 80). Непосредственное осуществление мер, направленных на обеспечение прав граждан, Основной Закон страны возлагает на Правительство РФ (п. «е» ч. 1 ст. 114).

Названные конституционные положения находят свое развитие в положениях различных законодательных актах.

Так, исходя из системного толкований норм действующего законодательства в области безопасности<sup>2</sup>, Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области промышленной безопасности, решает вопросы, связанные с обеспечением защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

На Правительство РФ возложены полномочия по обеспечению проведения государственной политики в области экологической безопасности, принятию мер, направленных на реализацию прав граждан на благоприятную окружающую среду, координацию деятельности, направленную на предотвращение аварий и катастроф, а также уменьшение их опасности и ликвидацию последствий от них<sup>2</sup>.

Выявляемые ежегодно Ростехнадзором ошибки персонала, нарушения производственной и контрольной дисциплины, изношенность оборудования на особо опасных производственных объектах свидетельствуют о высоком потенциале угроз общественной и экологической безопасности. Поэтому неслучайно на государственном уровне систематически ведутся дискуссии о необходимости изменения содержания государственной политики промышленной безопасности особо опасных производственных объектов. В частности, обращается внимание на необходимость изменения подходов государственно-правового регулирования вопросов промышленной безопасности, дифференцирования объема ответственности государства и бизнеса, совершенствование системы подготовки кадров и др.

Чрезвычайно высокие угрозы функционирования названных объектов для жизни и здоровья людей, окружающей среды ставили их под особый надзор государства на протяжении всех этапов развития промышленного производства в России.

Примечательно, что некоторые признаки специального надзора за особо опасными промышленными объектами и производствами можно обнаружить уже в законодательстве начала XIX в. Понимание на официальном уровне последствий опасности эксплуатации опасных производств, уже на ранних этапах промышленного расцвета России, приводило к формированию целого ряда законодательных документов, включающих в себя требования к порядку введения в действие и обустройства таких производств в различных отраслях промышленности [1,

<sup>2</sup>См. ст. 1, 8 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1, ст. 2; 2015. № 41, ч. II, ст. 5639; ст. 7 Федерального закона от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (в ред. от 3 июля 2016 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 48, ст. 4552; 2016. № 27, ч. II, ст. 4289; ст. 5 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 7 марта 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 30, ст. 3588; 2017. № 9, ст. 1282.

<sup>3</sup>См. ст. 18 Федерального Конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2016 г.) // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1997. № 51, ст. 5712; 2017. № 1, ч. I, ст. 3.

с. 744–750]. Детальному регулированию подвергались производство, хранение, перевозка и утилизация опасных веществ. Особые требования предъявлялись к размещению опасных объектов по отношению к населенным территориям и лесным массивам, к технологическим и производственным процессам, оборудованию опасных объектов и помещений в них, охране труда, а также к организации внутрипроизводственного контроля и государственного надзора.

В рассматриваемый период начинает складываться система классификации объектов по степени опасности. Так, к опасным объектам относились: промышленные заведения, деятельность которых была сопряжена с вредом и опасностями для населения (например, опасные мастерские по производству взрывчатых веществ), производства нефтеперерабатывающей промышленности, использующие огнеопасные вещества (пары которых вспыхивают «не ниже 21°С по аппарату Абеля-Пенского, при давлении воздуха в 760 мм», пороховые и капсюльные заводы) в большей степени, по сравнению с иными промышленными объектами [2, с. 94–102], а также производства, использующие паровые котлы [3, с. 5–11].

По мере развития промышленного производства, перечень особо опасных объектов и производств претерпевал существенные изменения. Так, достижения в области оборонной и химической промышленности потребовали строительство заводов по производству хлора, аммиака, каустической соды, гипохлорита натрия. Объективная необходимость обеспечения обороны страны и безопасности государства в условиях атомной угрозы дала толчок развитию атомной промышленности [4, с. 2–12]. Развитие знаний в области мирного использования атома стали итогом возведения атомных электростанций. Увеличение добычи природного газа потребовало сооружений для подземного его хранения [5, с. 2–8].

Общая цель государственной опеки промышленной безопасности первоначально состояла в необходимости принятия мер против опасностей или вреда населению, окружающей среде, обеспечения общественного порядка, спокойствия, безопасности производства и реализации продукции<sup>4</sup>. Специальная — к выявлению соответствия производства и объектов установленным требованиям.

Такая суть системы государственного надзора за особо опасными производственными объектами оставалась неизменной долгое время. Тяжелые последствия аварий в мировой и советской практике промышленного производства диктовали необходимость принятия мер по минимизации угроз аварийности.

Все это не только расширяло перечень требований к особо опасным объектам и производствам<sup>5</sup>, но и ставило задачу формирования механизма выявления отклонений от таких требований, принятия мер по своевременному устранению.

На всем протяжении исторического пути развития промышленной безопасности реализация такого механизма достигалась особым правовым регулированием и закреплением специальных надзорных полномочий.

<sup>4</sup> См.: Правила о порядке устройства и открытия заведений фабрично-заводской и ремесленной промышленности в губернских и областях, указанных в статье 47 Устава о промышленности // Свод законов. Т. XI, ч. 2, изд. 1906 г.

<sup>5</sup> См., например: Основные санитарные правила работы с радиоактивными веществами и другими источниками ионизирующих излучений (утв. Главным государственным врачом СССР 10 апреля 1979 г.); Правила безопасности для производства, хранения и транспортировки хлора (утв. Постановлением Госгортехнадзора СССР 13 июня 1983 г.); Правила технической эксплуатации нефтебаз (утв. Госкомнефтепродуктом СССР 28 декабря 1984 г.); Общие правила безопасности для предприятий и организаций металлургической промышленности (утв. Госпромтехнадзором СССР 13 мая 1987 г.) и др. URL: [http://www.libussr.ru/doc\\_ussr/usr/](http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr/) (дата обращения: 20.05.2017).

Так, например, в Российской Империи постоянный надзор за взрывоопасными производствами и объектами в силу их значимости осуществлялся губернаторами в отношении частных складов взрывчатых веществ для нужд соляной и горнозаводской промышленности [6, с. 201], особыми Инспекторами Министра финансов в части надзора за заводами и складами производства взрывчатых веществ и пороха [7, с. 234], инспектора Отдела Промышленности — за производством и торговлей пороха.

Общее наблюдение за пороховыми складами было возложено на полицейские органы, начальников железнодорожных станций. Общий надзор за заведениями фабричной промышленности реализовывался фабричными чинами и полицией [8, с. 262–270].

Осуществление постоянного надзора охватывало выдачу свидетельств на осуществление опасных производств, инспектирование, проведение осмотров и ревизий на поднадзорных объектах, участие в испытаниях. В случае выявления отступлений от существующих требований, инспектор надзора вправе был возбудить судебное преследование и вынести решение о закрытии объекта или прекращении деятельности.

В советский период развития промышленной безопасности сохраняется деление производств по степени опасности веществ и работ, формы и методы надзора практически остаются неизменными. Изучение ряда нормативных актов показывает, что в отношении всех объектов нефтяной, угольной, химической, нефтедобывающей промышленности осуществлялся общий надзор за соблюдением норм и требований безопасности<sup>6</sup>.

На критически опасных объектах, например, объектах атомной энергии, осуществлялся систематический надзор и контрольно-профилактическая работа. Так, согласно Постановлению Совета Министров СССР от 23 февраля 1987 г. № 228 [9, с. 556] на предприятиях и организациях, подконтрольных Госатомнадзору, формировались управления округов и инспекции, которые обеспечивались рабочими местами, транспортом, жилым помещением, услугами связи и делопроизводства. Таким образом, социально-бытовые условия инспекторского состава ставились в зависимость от администрации подконтрольных объектов.

Многообразии полномочий<sup>7</sup> инспекторского состава на объектах ядерной энергии фактически сливали его в единое целое с персоналом [10, с. 328–332]. Так, помимо надзора за соблюдением установленных требований безопасности, инспекторы контролировали соответствие всех систем, конструкций и оборудования установленным нормативам от создания до снятия с эксплуатации.

Характерной чертой надзора советского периода является и многозвенность надзорной деятельности, что объясняется регулированием тех или иных вопросов безопасности различными ведомствами: МВД СССР, ГКАЭ СССР, ГО СССР, Минздравом СССР и другими [11, с. 333–337]. В результате надзорная работа, носящая текущий характер, проводилась по частям, лишая проверку комплексности и взаимодействия.

<sup>6</sup> См., например: Постановление Совета Министров СССР от 1 февраля 1968 г. № 69 «Вопросы Государственного комитета по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору при Совете Министров СССР Госгортехнадзора СССР» // СП СССР. 1968. № 4, ст. 17.

<sup>7</sup> См.: Правила устройства и безопасной эксплуатации оборудования и трубопроводов атомных энергетических установок. ПНАЭ Г-7-008-89 (утв. Госатомнадзором СССР). Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Поэтому многими учеными и практиками в научных и периодических изданиях ведомственный характер надзора подвергался острой критике. Обращалось внимание, что такой надзор не способен провести полный и объективный анализ безопасности. Его раздробленность позволяет скрывать упущения, создавать видимость благополучия.

Однако требования безопасного развития ядерной энергетики [12, с. 315–320] все ярче демонстрировали необходимость формирования такого надзора, который бы позволял оценивать действия сотрудников, контролировать правильность понимания поставленных задач, принимать меры в случае отступления от существующих правил.

Более того, Каштымская авария на производственном комплексе «Маяк», авария на Чернобыльской АЭС свидетельствовали о необходимости отхода от ведомственности надзора [13, с. 12], а также разграничения форм и методов его осуществления на объектах атомной энергетики в зависимости от степени опасности и масштабности последствий [14, с. 15].

Разделение подведомственности объектов произошло в 1983 г. с формированием Госатомэнергонадзора, которому был поручен надзор за атомными станциями и ядерными установками на морских судах. Иные объекты продолжали оставаться в ведомственном надзоре Минсредмаша СССР.

При этом формы и методы надзора оставались прежними. В 90-е годы прошлого столетия, критикуя надзорную деятельность Госатомэнергонадзора СССР, специалистами в области ядерной энергетики широко обсуждался вопрос о переходе к лицензионному регулированию атомной отрасли, принятому в западных странах. По их мнению, это позволило бы эффективно разрешать проблемы безопасности атомной промышленности, которые оставались открытыми при существующей модели надзора. В частности вопросы безопасности рассматривались и анализировались только в рамках существующих нормативов. Проблемы безопасности вне плоскости контролируемых требований оставались открытыми.

Российский опыт постоянного надзора за особо опасными промышленными объектами позволяет выделить некоторые его характеристики, позволяющие вывести данный вид надзора из общей системы наблюдения в области промышленной безопасности. Во-первых, это наличие специальных норм правового регулирования. Во-вторых, выработка специальных требований не только к функционированию и эксплуатации особо опасного объекта, но и к механизму обеспечения его безопасности. В-третьих, формирование особых органов надзора (как правило, это специальные инспекторы надзора). В-четвертых, закреплением за ними полномочий, больше связанных с постоянным наблюдением (мониторингом) безопасности всех систем, оценкой технического состояния и уровня квалификации персонала.

Также можно отметить, что необходимость постоянного надзора обусловлена высокими рисками аварийности особо опасных объектов, вызванными, как показывает анализ аварий с катастрофическими последствиями, человеческим фактором.

Российское законодательство рассматривает режим постоянного государственного надзора через призму контрольно-надзорных мероприятий. Поэтому уяснению смысла и содержания постоянного государственного надзора за эксплуатацией объектов повышенной опасности будет способствовать понимание контрольной и надзорной деятельности государства.



Несмотря на то, что было уделено достаточное внимание данному вопросу советской юридической наукой, проблема соотношения контроля и надзора в российском административном праве остается до сих пор дискуссионной.

Таким образом, особенность имперского и советского периода заключалась в том, что полномочия по надзору за опасными объектами возлагались на систему различных органов, что следует отнести к недостаткам, поскольку подобная система делала процесс надзора фрагментарным, раздробленным и несогласованным и, как следствие, неэффективным. Не отличался надзор и постоянным характером, что позволяло скрыть нарушения.

Ценность исторического опыта России в сфере надзора в исследуемой области заключается в том, что законодатель, проанализировав его сделал полезные для нашего государства выводы и предусмотрел постоянный надзор за опасными объектами, функции по осуществлению которого возложил на Ростехнадзор.

#### Библиографический список

1. Правила торговли охотничьим порохом, хранения и перевозки пороха // ПСЗ-II. Т. XLIX. № 53480. С. 744–750.
2. Ковалева Н.В. Техничко-юридическое регулирование опасных производств в Российской Империи (XIX – начало XX в.) // Журнал российского права. 2011. № 3. С. 94–102.
3. Томаков В.И., Томаков М.В. История становления государственного надзора за промышленной безопасностью в России в XVIII начала XX вв. // Всероссийская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. 2015. № 2 (5). С. 5–11.
4. Круглов А. Как создавалась атомная промышленность в СССР. М., 1995.
5. Самсонов Р.О., Бузинов С.Н., Рубан Г.Н., Джафаров К.И. История организации подземного хранения газа в СССР — России // Георесурсы. № 4 (36). 2010. С. 2–8.
6. Высочайшее утверждение «Временных Правил о частных складах взрывчатых веществ для надобностей горнозаводской и соляной промышленности» от 11 мая 1882 г. // ПСЗ-III. Т. II. № 864, ст. 23. С. 201.
7. Закон от 16 апреля 1901 г. «Об условиях изготовления взрывчатых веществ» // ПСЗ-III. Т. XXI. № 19931. С. 234.
8. Правила о надзоре за заведениями фабричной промышленности и о взаимных отношениях фабрикантов и рабочих // ПСЗ-III. Т. VI. № 3769. С. 262–270.
9. О мерах по повышению эффективности и усилению надзора за безопасностью в атомной энергетике: Постановление Совета Министров СССР от 23 февраля 1987 г. № 228 // Свод законов СССР. 1990. Т. 6. С. 556–2.
10. Букринский А.М., Сидоренко В.А., Штейнберг Н.А. Безопасность атомных станций и ее государственное регулирование // Атомная энергия. 1990. Т. 68. Вып. 5. С. 328–332.
11. Ковалевич О.М., Сидоренко В.А., Штейнберг Н.А. О проблемах обеспечения безопасности ядерной энергетике в СССР // Атомная энергия. 1990. Т. 68. Вып. 5. С. 333–337.
12. Слесарев И.С. Безопасное развитие ядерной энергетике и реакторы новых поколений // Атомная энергия. 1990. Т. 8. Вып. 5. С. 315–320.
13. Иванов В.Б. Бить в колокола! // Атомная стратегия XXI века. 2008. № 3 (35). С. 12.
14. Букринский А.М. Атомный надзор, который нужен России // Атомная стратегия XXI века. 2008. № 3 (35). С. 15.

#### References

1. Rules of trade in hunting gunpowder, storage and transportation of gunpowder // PSZ-II. T. XLIX. No. 53480. P. 744–750.

2. *Kovaleva N.V.* Technical and Legal Regulation of Hazardous Industries in the Russian Empire (XIX-early XX century) // Journal of Russian law. 2011. No. 3. P. 94–102.
3. *Tomakov V.I., Tomakov M.V.* History of Formation of the State Supervision of Industrial Safety in Russia in XVIII - early XX centuries // All-Russian science and education today: problems and prospects. 2015. No. 2 (5). P. 5–11.
4. *Kruglov A.* How the Nuclear Industry Was Created in the USSR. M., 1995.
5. *Samsonov R.O., Buzinov S.N., Ruban G.N., Jafarov K.I.* History of Underground Gas Storage in the USSR-Russia // Georesources. No. 4 (36). 2010. P. 2–8.
6. The Highest Approval of the «Provisional Rules on Private Warehouses of Explosives for the Need of the Mining and Salt Industry» May 11, 1882 // PSZ-III. Vol. No. 864, article 23. P. 201.
7. The act of April 16, 1901. «On the Conditions of Manufacture of Explosives» // PSZ-III. T. XXI. No. 19931. P. 234.
8. Rules on Supervision of Establishments of the Factory Industry and on Mutual Relations of Manufacturers and Workers // PSZ-III. T. VI. No. 3769. P. 262–270.
9. About Measures for Increase of Efficiency and Strengthening of Supervision of Safety in Nuclear Power: the Resolution of Council of Ministers of the USSR of February 23, 1987 No. 228 // Code of laws of the USSR. 1990. Vol. 6. P. 556-2.
10. *Bukrinsky A.M., Sidorenko V.A., Shteinberg N.A.* Safety of Nuclear Power Plants and Its State Regulation // Atomic energy. 1990. Vol. 68. Vol. 5. P. 328–332.
11. *Kovalevich O.M., Sidorenko V.A., Steinberg N.A.* On the Problems of Nuclear Power Safety in the USSR // Atomic energy. 1990. Vol. 68. Vol. 5. P. 333–337.
12. *Slesarev I.S.* Safe Development of Nuclear Power and Reactors of New Generations // Atomic energy. 1990. Vol. 8. Vol. 5. P. 315–320.
13. *Ivanov V.B.* Beat the Bells! // Atomic strategy of the XXI century. 2008. No. 3 (35). P. 12.
14. *Bukrinskaya A.M.* Nuclear Supervision which Russia Needs // Nuclear strategy XXI century. 2008. No. 3 (35). P. 15.

УДК 342.92

**Т.А. Спицына**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ  
ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО  
КОМПЛЕКСА В ИСТОРИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Введение:** актуальность вопросов развития административно-правового обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса обусловлена тем, что в настоящее время отсутствуют исследования, посвященные анализу исторического развития системы субъектов государственного управления, обеспечивающих безопасность указанных объектов. **Цель:** рассмотреть основные тенденции госу-

© Спицына Татьяна Александровна, 2019  
Соискатель кафедры административного и муниципального права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: T.Lobko@mail.ru  
© Spitsyna Tatiana Alexandrovna, 2019  
Posgraduate, Department of administrative and municipal law (Saratov state Academy of law)

дарственного управления в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса с начала XX в. по настоящее время. **Методологическая основа:** общие и частные научные методы познания объективной действительности, к которым относятся анализ, синтез, абстрагирование, формально-юридический и историко-правовой методы, а также иные методы научного познания. **Результаты:** выявлены основные направления и субъекты административно-правового обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в исторической ретроспективе. **Вывод:** действующее законодательство не следует рассматривать как окончательный вариант нормативно-правового регулирования правоотношений в области обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; требуется комплексный подход к созданию единой системы обеспечения безопасности указанных объектов от любых угроз — и субъективного, и объективного характера.

**Ключевые слова:** топливно-энергетический комплекс, обеспечение безопасности, органы государственного управления, ведомственная военизированная охрана, вневедомственная охрана.

**T.A. Spitsyna**

#### ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF FUEL AND ENERGY FACILITIES IN THE HISTORY OF DOMESTIC LEGISLATION

**Background:** the relevance of the development of administrative and legal security of objects of the fuel and energy complex due to the fact that currently there are no studies on the analysis of the historical development of the system of subjects of public administration, ensuring the safety of these objects. **Objective:** to consider the main trends of public administration in the field of safety of fuel and energy complex from the beginning of the twentieth century to the present. **Methodology:** general and particular scientific methods of cognition of objective reality, which include analysis, synthesis, abstraction, formal-legal and historical-legal methods, as well as other methods of scientific knowledge. **Results:** the main directions and subjects of administrative and legal security of fuel and energy complex objects in historical retrospect are revealed. **Conclusion:** the current legislation should not be considered as the final version of the legal regulation of legal relations in the field of security of fuel and energy complex; requires a comprehensive approach to the creation of a unified system to ensure the safety of these objects from any threats — both subjective and objective.

**Key-words:** fuel and energy complex, security, public administration, departmental paramilitary security, private security.

Генезис административно-правового обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса связан с формированием и совершенствованием входящих в него технико-экономических отраслей. В литературе отмечается, что первая половина XIX в. не характеризовалась наличием в России развитой каменноугольной, нефтяной и топливной промышленности несмотря на то, что залежи каменного угля в южных районах были обнаружены в 1790 г., а также было известно о нефтяных месторождениях в Бакинском районе. Но в 1890-е гг. ситуация существенно изменилась, поскольку развитие железнодорожного транспорта требовало больше потребления нефти и каменного угля [1, с. 4]. В это же время наблюдается и становление электроэнергетики [2, с. 103]. 1906 г. был ознаменован важным достижением в газовой промышленности

Российской империи — в Дербентском районе в промышленных масштабах началось освоение газовых месторождений [3, с. 57].

Начало XX в. характеризуется возникновением первых существенных проблем, связанных с неприятием государством достаточных мер по обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса от противоправных посягательств. Наиболее показательным в этом отношении был кризис в нефтедобывающей промышленности, начавшийся в 1905 г. в связи с межнациональным конфликтом между азербайджанцами и армянами в Бакинском нефтепромысловом районе: на нефтяных промыслах происходили столкновения, сопровождавшиеся уничтожением промыслового оборудования и иного имущества, поджогами, а полиция показала неспособность обеспечивать правопорядок на промыслах и гарантировать безопасность людей и сохранность имущества, что привело к закрытию заводов. В связи с этим конфликтом Российская империя до конца своего существования лишилась лидирующих позиций на мировом рынке нефти и нефтепродуктов, а нефтедобывающая отрасль погрузилась в глубокий кризис [4, с. 161–179]. Произошедшие события не привели к разработке специального нормативно-правового регулирования, направленного на повсеместное обеспечение безопасности объектов топливной промышленности и энергетики. Были лишь предприняты административно-правовые меры организационного характера по оптимизации государственного управления в том регионе, где случились вышеобозначенные столкновения. В частности, был издан Именной Высочайший указ от 26 февраля 1905 г. «О восстановлении должности наместника Кавказского»<sup>1</sup>, согласно которому, наместнику Кавказскому была присвоена высшая власть в сфере гражданского управления во вверенном ему крае, а по своей должности он был членом Совета и Комитета министров, членом Государственного совета, главнокомандующим расположенными в пределах наместничества войсками и войсковым наказным атаманом Кавказских казачьих войск. Вместе с тем подобные меры были направлены на обеспечение правопорядка в отдельно взятом регионе, а не на создание гарантий безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в масштабах всей Российской империи.

Проблема борьбы с актами внешнего незаконного воздействия на объекты топливной промышленности, электроэнергетики, линии электропередач актуализировалась после Октябрьской революции 1917 г., поскольку формирование противоборствующих политических сил, использующих методы вооруженной борьбы за власть, не способствовало обеспечению защищенности указанных объектов. Однако изначально комплекса административно-правовых мер, направленных на организацию предупреждения незаконного воздействия на них, предусмотрено не было. Обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса осуществлялось в контексте борьбы с контрреволюцией, что выражалось в применении мер административного и уголовного воздействия за любую деятельность, направленную в ущерб большевистской власти и ее экономической основы. Образованный 19 декабря 1917 г. Революционный Трибунал рассматривал различные категории дел, включая дела об уничтожении имущества предприятий независимо от отраслевой принадлежности, и применял различные меры, которые по характеру карательного воздействия относились

<sup>1</sup> См.: Именной Высочайший указ от 26 февраля 1905 г. «О восстановлении должности наместника Кавказского» // Собрание Указаний. 1905. № 36, ст. 262.

отчасти к административным, отчасти к уголовным — начиная с объявления общественного порицания и заканчивая лишением свободы (п. 1–2)<sup>2</sup>.

С организационной точки зрения обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса было возложено на органы рабоче-крестьянской милиции. Согласно §2 Декрета ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)»<sup>3</sup>, помимо прочих структур, в ее составе была сформирована промышленная милиция, которая в свою очередь подразделялась на фабрично-заводскую, горнопромышленную и иные подвиды, однако ее надлежащее функционирование было затруднено ввиду отсутствия детальной нормативно-правовой регламентации ее полномочий.

Впоследствии в Постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. «О введении в действие Положения о Народном Комиссариате Внутренних Дел РСФСР»<sup>4</sup> о промышленной милиции уже не упоминалось. В данном Положении разграничивались сферы деятельности рабоче-крестьянской милиции и вольнонаемных вооруженных или невооруженных сторожей, что зависело от наличия или отсутствия у охраняемых объектов общегосударственного значения. Применительно к топливно-энергетическому комплексу силами рабоче-крестьянской милиции обеспечивалась безопасность складов топлива, сырья, промышленных предприятий. Объекты, не имевшие общегосударственного значения, могли охраняться вооруженными или невооруженными сторожами.

Поиск путей дальнейшей оптимизации обеспечения безопасности различных предприятий, в том числе топливно-энергетического комплекса, был связан с созданием ведомственной милиции [5, с. 20–29], которая входила в состав общегосударственной милиции и имела своим предназначением, помимо прочего, обеспечение безопасности государственных предприятий. Ведомственная милиция формировалась в виде особых штатов, содержащихся за счет обслуживаемых ей предприятий на договорных началах, чем определялась и численность ее личного состава. Ведомственная милиция в зависимости от специализации подразделялась на ряд разновидностей, из которых к топливно-энергетическому комплексу относились фабрично-заводская, промысловая и горно-приисковая милиция.

На основании Инструкции НКВД РСФСР от 21 февраля 1925 г. «О порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности» [6, с. 29–51] ведомственная милиция могла обеспечивать безопасность не только государственных предприятий, но и частных, если они имели государственное значение. К последним могли быть отнесены, в частности, промысловые кооперативные объединения, паевые товарищества (акционерные общества) и концессии, т.е. крупные зарубежные предприятия, использующие природные богатства страны. Сотрудники ведомственной милиции были обязаны исполнять все требования и распоряжения администрации предприятия, а также высших органов, осуществлявших руководство деятельностью таких предприятий.

В данной инструкции также были определены особенности правового положения отдельных видов ведомственной милиции. Так, горно-приисковая милиция

<sup>2</sup> См.: Инструкция Народного Комиссариата Юстиции от 19 декабря 1917 г. «О Революционном Трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаний и о порядке ведения его заседаний» // СУ РСФСР. 1917. № 12, ст. 170.

<sup>3</sup> См.: Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение)» // СУ РСФСР. 1920. № 79, ст. 371.

<sup>4</sup> См.: Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 24 мая 1922 г. «О введении в действие Положения о Народном Комиссариате Внутренних Дел РСФСР» // СУ РСФСР. 1922. № 33, ст. 386.



обеспечивала безопасность горно-приисковых предприятий, к которым из числа организаций топливно-энергетического комплекса относились предприятия, занятые в угольной отрасли горного промысла. К кругу ведения промысловой милиции относились участки для разработки торфа, нефтяные источники и иные объекты. Обеспечение безопасности электрических станций входило в компетенцию фабрично-заводской милиции. Для каждого из специализированных видов ведомственной милиции определялся круг специальных обязанностей, которые, тем не менее, отчасти совпадали. Наибольший перечень обязанностей был закреплен за горно-приисковой милицией, на которую возлагалось подробное ознакомление с расположением предприятий и промыслов охраняемого района, их окрестностями и путями сообщения, с бытом и характером населения; систематическое осуществление объездов и обходов обслуживаемых районов; принятие мер к предупреждению и пресечению хищений ископаемых; недопущение незаконной добычи ископаемых в пределах обслуживаемого района с сообщением о каждом замеченном случае начальнику горного округа и др. Кроме того, подробно были изложены правила обеспечения безопасности обслуживаемых объектов, включая правила несения постовой службы. Так, постовые милиционеры были обязаны как можно чаще обходить свой пост и охранять его как снаружи, так и внутри. При этом, охраняя какой-либо объект, постовой милиционер должен был смотреть, имеются ли в стенах помещений или окружающих объект оградах проломы или подкопы, и при их наличии не допускать проникновения посторонних лиц.

Впоследствии для укрепления безопасности различных производственных объектов, в том числе объектов топливно-энергетического комплекса, был учрежден институт военизированной охраны, что было оформлено Постановлением ЦК ВКП(б) от 8 декабря 1931 г. «Об упорядочении охраны важнейших хозяйственных объектов (электростанции, заводы, железнодорожные сооружения)»<sup>5</sup>. В указанном Постановлении констатируется, что на промышленных объектах дело обеспечения безопасности поставлено неудовлетворительно, в связи с чем ЦК ВКП(б) обязало ВСНХ и органы ОГПУ, к которому перешла военизированная охрана, организовать охрану предприятий таким образом, чтобы устранить возможность пропуска непроверенных людей, не имеющих отношения к предприятию лиц, перемещения по производственным участкам без необходимости. Особое внимание было обращено на необходимость предупреждения, выявления и пресечения повреждений машин и агрегатов. В этих целях было постановлено: улучшить наружную охрану предприятий и караульную службу; разработать точные строгие правила внутреннего распорядка; изменить порядок допуска на предприятия и в цеха; улучшить проверку личного состава и контроль при приеме на важнейшие предприятия. Впервые было утверждено категорирование предприятий в зависимости от степени важности; при этом важнейшие электростанции и линии электропередач были отнесены к первой категории. Категорированием объектов административно-правовые средства обеспечения безопасности предприятий не исчерпывались. К ним также относились: 1) принятие мер хозяйственными наркоматами по изолированию территории предприятия от окружающих их жилых строений, выселению с территории предприятий про-

<sup>5</sup> См.: Постановление ЦК ВКП(б) от 8 декабря 1931 г. «Об упорядочении охраны важнейших хозяйственных объектов (электростанции, заводы, железнодорожные сооружения)» // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 3. Д. 863. Л. 5, 16-18.

живающих на ней посторонних лиц, обеспечению такого порядка, чтобы проживающий на территории предприятия персонал вне работы не имел бы доступа на предприятия и в цеха; 2) согласование с органами ОГПУ списка лиц, имеющих пропуск на предприятие; 3) дополнение военизированной охраны вахтерами на предприятиях первой категории в важнейших цехах, от бесперебойной работы которых зависит нормальное функционирование предприятия (машинный зал, отделение распределительного щита на электростанции), при этом личный состав вахтеров должен был проверяться ОГПУ; 4) проверка органами ОГПУ личного состава электростанций с целью выявления бывших помещиков, белых офицеров и попов и определения возможности их оставления на предприятии; 5) установление мер административной ответственности за утрату пропусков.

Во время Великой Отечественной войны сохранение обороноспособности государства зависело от бесперебойной работы объектов экономики, в том числе объектов топливно-энергетического комплекса. В связи с этим высшим руководством государства с первых дней войны было выдвинуто требование принять решительные меры по противодействию диверсиям на данных объектах. В Директиве Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. № П509 «Партийным и советским организациям прифронтовых областей» [7, с. 218–220] содержалось требование усилить охрану предприятий, электростанций и других объектов в целях противодействия диверсантам и дезорганизаторам тыла.

Постановлением ГКО от 8 августа 1941 г. № ГКО-433сс «Об охране важнейших промышленных предприятий»<sup>6</sup> введены еще более жесткие требования к обеспечению безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. Народные комиссары СССР, секретари союзных и автономных республик, секретари областных и краевых комитетов ВКП(б), председатели совнаркомов союзных и автономных республик и председатели исполкомов краев и областей были обязаны принять необходимые меры по усилению существующей на предприятиях вахтерской или военизированной охраны, по организации вахтерской или военизированной охраны на тех предприятиях, где отсутствовал режим охраны, но ввиду обстоятельств военного времени и их особой значимости требовалось введение такого режима. На НКВД СССР возлагалась обязанность оказывать помощь наркоматам в деле создания ими вахтерской и военизированной охраны посредством проверки граждан, принимаемых в данные виды охраны, а также обеспечения пропускного режима на предприятиях. Важнейшие объекты промышленности были приняты под охрану войск НКВД, а Наркомату электростанций, Наркомату нефтяной промышленности и «Главнефтебыту» было поручено организовать обеспечение войсковых частей НКВД служебными и казарменными помещениями, оборудование подлежащих воинской охране объектов техническими средствами охраны. На руководителей предприятий была возложена персональная ответственность за организацию вахтерской или военизированной охраны.

В дальнейшем в целях более эффективной организации обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса приняты меры по изменению соотношения вахтерской и военизированной охраны в пользу последней. Так, согласно Постановлению Государственного Комитета Обороны от 5 августа

<sup>6</sup> См.: Постановление Государственного Комитета Обороны от 8 августа 1941 г. № ГКО-433сс «Об охране важнейших промышленных предприятий» // РГАСПИ. Ф. 17. Оп. 22. Д. 1798. Л. 33.

1943 г. № ГОКО-3883сс «О мерах по усилению охраны объектов Наркомата электростанций»<sup>7</sup> на объекты Наркомата электростанций распространен особый порядок приема и увольнения рабочей силы, особый режим охраны и пропусков, установленный для объектов, охраняемых войсками НКВД; численность ведомственной военизированной охраны Наркомата электростанций, его центрального управления и территориальных инспекций военизированной охраны была увеличена, а штат вахтерской охраны уменьшен.

В послевоенный период интенсивность нормативно-правового регулирования обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса существенно снизилась. Поиск путей обеспечения такой безопасности завершился формированием ведомственной охраны, которая была урегулирована в Типовом положении о ведомственной военизированной охране<sup>8</sup>. На его основе Советами Министров союзных республик были разработаны и утверждены собственные положения. В частности, было принято Постановление Совмина РСФСР от 30 июня 1961 г. № 862 «О ведомственной военизированной охране»<sup>9</sup>. Особенность нормативно-правового регулирования в данной сфере, отличающая ее от нормотворческой практики довоенного периода состоит в том, что отсутствовали попытки создания специальных органов и подразделений, задачей которых было обеспечение безопасности именно объектов топливно-энергетического комплекса. Принятые правила стали универсальными, хотя министерствам и ведомствам РСФСР, совнархозам было поручено разработать и принять ведомственные наставления и инструкции о несении службы сотрудниками ведомственной военизированной охраны с учетом особенностей подлежащих охране объектов. Еще одна особенность состояла в том, что ведомственная военизированная охрана не находилась под руководством органов государственного управления, ведающих вопросами общественной безопасности (какими ранее были НКВД и ОГПУ). Ее подразделения находились в организационном подчинении соответствующих министерств и ведомств РСФСР, совнархозов.

В постсоветский период ведомственная военизированная охрана продолжила свою деятельность на основе нормативно-правового регулирования советского времени до вступления в силу Федерального закона от 14 апреля 1999 г. № 77-ФЗ «О ведомственной охране» (в ред. от 5 декабря 2017 г.)<sup>10</sup>.

В 1990-е гг. в связи с ростом преступности, органами государственного управления предпринимались меры по повышению уровня обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса силами ведомственной военизированной охраны, в связи с чем принят Приказ Минтопэнерго РФ от 30 ноября 1994 г. № 282 «Об усилении охраны и пропускного режима на объектах топливно-энергетического комплекса»<sup>11</sup>, которым предписывалось обратить осо-

<sup>7</sup> См.: Постановление Государственного Комитета Обороны от 5 августа 1943 г. № ГОКО-3883сс «О мерах по усилению охраны объектов Наркомата электростанций» // РГАСПИ. Ф. 644. Оп. 1. Д. 143. Л. 171-174.

<sup>8</sup> См.: Постановление Совета Министров СССР от 14 марта 1961 г. № 219 «О ведомственной военизированной охране». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Постановление Совмина РСФСР от 30 июня 1961 г. № 862 «О ведомственной военизированной охране». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 16, ст. 1935; 2017. № 50, ч. III, ст. 7562.

<sup>11</sup> См.: Приказ Минтопэнерго РФ от 30 ноября 1994 г. № 282 «Об усилении охраны и пропускного режима на объектах топливно-энергетического комплекса». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

бое внимание на обеспечение эффективной охраны наиболее важных объектов топливно-энергетического комплекса, таких как гидросооружения, электростанции и подстанции, нефте- и газоперерабатывающие установки, магистральные трубопроводы, нефте- и газопромислы, сохранности оружия и боеприпасов, строгого пропускного режима на них. Одновременно усиливалась безопасность отдельных объектов топливно-энергетического комплекса<sup>12</sup>.

В целом в 1990-е гг. система обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса не отличалась от системы обеспечения безопасности любых других экономических объектов, поскольку не было специального законодательства, объединяющего все направления обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса. В это время функционировали три вида формирований, составляющих силы обеспечения безопасности данных объектов: 1) ведомственная военизированная охрана; 2) вневедомственная охрана органов внутренних дел и 3) частные охранные предприятия.

Что касается вневедомственной охраны, то она была урегулирована Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>13</sup>. Указанным Положением были определены основные направления функционирования вневедомственной охраны в условиях складывающейся рыночной экономики, что проявилось в обеспечении финансовой и хозяйственной самостоятельности подразделений, самофинансирования и самоокупаемости, развитии материально-технической базы, повышении мобильности и технической оснащенности, техническом перевооружении пунктов централизованной охраны.

Частная охранный деятельность осуществлялась и поныне осуществляется на основании Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (в ред. от 5 декабря 2017 г.)<sup>14</sup>. Законодатель определил общие требования к лицензированию частной охранной деятельности, применению частными охранниками мер административного принуждения безотносительно сфер охранной деятельности и специфики охраняемых объектов. Каких-либо специальных требований к обеспечению объектов топливно-энергетического в данном Законе не было предусмотрено.

Начиная с 1999 г., т.е. после вступления в силу Федерального закона «О ведомственной охране» система обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса изменилась, поскольку ведомственная охрана заменила ведомственную военизированную охрану. По сути, ведомственная охрана была создана на базе ведомственной военизированной охраны, но потеряла статус военизированной. Ведомственная охрана рассматривается как совокупность формируемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и

<sup>12</sup> См.: Приказ Минтопэнерго РФ от 17 апреля 1997 г. № 114 «О создании отряда ведомственной военизированной охраны по охране Цимлянской ГЭС АО „Ростовэнерго”». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации» // САНП. 1992. № 8, ст. 507.

<sup>14</sup> См.: Ведомости СНД. 1992. № 17, ст. 888; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 50, ч. III, ст. 7562.



средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств.

Подобное состояние законодательства не способствовало согласованному функционированию всех элементов системы обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, поскольку не была организована в должной мере антитеррористическая защищенность данных объектов, не разработаны административно-правовые средства предупреждения актов незаконного вмешательства в их деятельность. Все это наглядно проявилось при осуществлении диверсии на Баксанской ГЭС в 2010 г. Данное обстоятельство не могло остаться без внимания федерального законодателя, вынужденного усилить административно-правовую организацию антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса. Итогом работы законодателя стало принятие Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (в ред. от 6 июля 2016 г.)<sup>15</sup>. Его вступление в силу является точкой исчисления новейшего периода развития административно-правового обеспечения безопасности исследуемых объектов, поскольку законодателем осуществлено систематизированное регулирование деятельности различных субъектов правоохраны, обеспечивающих защиту объектов топливно-энергетического комплекса от противоправных посягательств.

Отечественный опыт правовой организации обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса показывает как положительную сторону, так и недостаток правового регулирования данного сегмента общественных отношений в исторической ретроспективе. Позитивный момент состоит в том, что изначально был верно определен основной источник угроз объектам топлива и энергетики — противоправные посягательства, поскольку диверсии и иные незаконные акты представляли и продолжают представлять наибольшую опасность и способны причинить указанным объектам значительный вред ввиду целенаправленного разрушительного воздействия на ключевые их элементы. В связи с этим, усовершенствование обеспечения безопасности данных объектов осуществлялось в контексте оптимизации организации и деятельности милиции и ее подразделений, ОГПУ, военизированных формирований и иных структур, что было отражено в нормативных правовых актах, определявших их правовой статус. Указанная тенденция сохранилась и в настоящее время: названный источник угроз определяет вектор развития текущего законодательства об обеспечении безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

В то же время недостатком правовой организации обеспечения безопасности объектов топлива и энергетики в предшествующий период и в современности можно считать недостаточное внимание угрозам иного — объективного — характера, источниками которых являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. Объекты топливно-энергетического комплекса в отечественном законодательстве не рассматривались как отдельные объекты регулирования в плане защиты от подобных угроз. Кроме того, при возникновении экстраординарных ситуаций не всегда можно сразу определить, что послужило их причиной — противоправное вмешательство или техногенная авария. В нормативных актах советского периода не было урегулировано взаимодействие различных ведомств, отвечающих за предупреждение и ликвидацию

<sup>15</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4604; 2016. № 28, ст. 4558.



последствий актов незаконного вмешательства и чрезвычайных ситуаций объективного характера на объектах топливно-энергетического комплекса. Такая же ситуация сохраняется и в настоящее время. Поэтому перспективным направлением развития законодательства о безопасности объектов топлива и энергетики может быть регламентация их защиты не только от террористических угроз и иных актов незаконного вмешательства, но и от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, что потребует установления направлений и форм взаимодействия между правоохранительными структурами и органами исполнительной власти, отвечающими за предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

#### Библиографический список

1. Лапаева М.Г., Лапаева О.Ф. Основные этапы формирования и развития топливно-энергетического комплекса в России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2004. № 8. С. 4–12.
2. Колесников Д.Г. К вопросу о динамике развития электроэнергетики в Российской империи (1897–1914 гг.) // Вестник Ростовского государственного экономического университета. 2017. № 3 (59). С. 101–106.
3. Бочкарева А.С., Хотина Ю.В. К вопросу становления и развития газовой отрасли в Российской империи // Научные труды Кубанского государственного технологического университета. 2015. № 13. С. 49–60.
4. Джаббаров Ф.Р.О. Армяно-азербайджанский конфликт в феврале 1905 г. и его влияние на бакинскую нефтяную промышленность // Вестник архивиста. 2016. № 4. С. 161–179.
5. Постановление СНК РСФСР от 6 февраля 1924 г. «О Ведомственной Милиции» // Действующие распоряжения по милиции: Постановления, циркуляры, приказы и инструкции: Систематический сборник с пояснениями. 2-е изд., значит. перераб. М.: Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1928. 775 с.
6. Инструкция НКВД РСФСР от 21 февраля 1925 г. «О порядке организации ведомственной милиции и ее деятельности» // Действующие распоряжения по милиции: Постановления, циркуляры, приказы и инструкции: Систематический сборник с пояснениями. 2-е изд., значит. перераб. М.: Нар. ком. внутр. дел РСФСР, 1928. 775 с.
7. Директива Совнаркома СССР и ЦК ВКП(б) от 29 июня 1941 г. № П509 «Партийным и советским организациям прифронтовых областей» // Известия ЦК КПСС. 1991. № 6.

#### References

1. Lapaeva M.G., Lapaeva O.F. Basic stages of formation and development of the fuel and energy complex in Russia // Vestnik of the Orenburg state University. 2004. No. 8. P. 4–12.
2. Kolesnikov D.G. On the dynamics of electric power development in the Russian Empire (1897–1914) // Vestnik Rostov state University of Economics. 2017. No. 3 (59). P. 101–106.
3. Bochkareva A.S., Khotina Yu.V. To the question of formation and development of the gas industry in the Russian Empire // Scientific works of the Kuban state technological University. 2015. No. 13. P. 49–60.
4. Jabbarov R.F.O. of the Armenian-Azerbaijani conflict in February 1905, and its impact on the Baku oil industry // Bulletin of the archivist. 2016. No. 4. P. 161–179.
5. Resolution SNK RSFSR from February 6, 1924 “about Departmental Militia” // Current orders on militia: Resolutions, circulars, orders and instructions: Systematic collection with explanations. 2nd ed., means. pererab. M.: Nar. clod. EXT. Affairs of the RSFSR, 1928. 775 p.
6. Instructions NKVD RSFSR from 21 February 1925 propulsion “About order organizations departmental militias and its activities” // Acting orders on militias:

Rulings, circulars, orders and instructions: Systematic collects with explanations. 2nd ed., means. pererab. M.: Nar. clod. EXT. Affairs of the RSFSR, 1928. 775 p.

7. Directive of the Sovnarkom of the USSR and the Central Committee of the CPSU (b) of June 29, 1941 № P509 “Party and Soviet organizations of the frontline areas” // news of the CPSU Central Committee. 1991. No. 6.

## К 85-ЛЕТИЮ СО ДНЯ РОЖДЕНИЯ ДОКТОРА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРА Ю.Х. КАЛМЫКОВА

1 января 2019 г. исполнилось бы 85 лет видному ученому-цивилисту Юрию Хамзатовичу Калмыкову.

Юрий Хамзатович был одним из ведущих специалистов в Советском Союзе и России по гражданскому праву. В 1970-е и 1980-е гг. он создал в Саратове известную в стране и за ее пределами научную школу цивилистики. Его исследования по вопросам правового регулирования рыночной экономики широко использовались при разработке Гражданского кодекса Российской Федерации. Около 30 лет профессор Ю.Х. Калмыков возглавлял кафедру гражданского права Саратовского юридического института им. Д.И. Курского, а затем Саратовской государственной академии права. Благодаря взвешенной и мудрой кадровой политике Ю.Х. Калмыкова кафедра гражданского права стала сплоченным научным коллективом. Почти каждый год публиковались коллективные монографии по наиболее актуальным проблемам гражданского права. Обсуждение монографий известных цивилистов страны с приглашением авторов стало кафедральной традицией на десятилетия.

Не менее серьезное внимание уделялось учебному процессу. Подчеркивая значение лекции, Юрий Хамзатович отмечал, что она представляет собой творческое произведение преподавателя, сочетающее в себе единство рационального и эмоционального, систему научных знаний, облеченных в яркое публичное слово<sup>1</sup>. При этом ни знания, ни опыт, ни способности не могут служить гарантией того, что преподаватель без подготовки всегда сможет успешно прочитать лекцию. Как тут не вспомнить широко известные слова А.В. Луначарского, который, отвечая на вопрос о том, как он смог почти экспромтом сделать доклад на сложную философско-эстетическую тему, сказал: «К этому докладу я готовился всю свою жизнь».

Последние 8 лет жизни Юрий Хамзатович посвятил государственной деятельности. Очень много полезного сделал он для страны, будучи депутатом и руководителем Комитета по законодательству в составе высших законодательных органов бывшего Советского Союза и Российской Федерации, а впоследствии — на посту министра юстиции России. С его именем связаны принятые в то непростое время союзные законы, такие как: «О кооперации в СССР», «О собственности в СССР», «О конституционном надзоре в СССР», «Об общественных объединениях граждан в СССР», «О всенародном голосовании (референдуме СССР)» и др.

Ю.Х. Калмыков был руководителем группы, созданной Президиумом Верховного Совета СССР для разработки проекта Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик. Этот важнейший нормативный акт стал бесспорным прорывом в развитии цивилистической мысли в нашей стране.

<sup>1</sup> См.: Калмыков Ю.Х. Методика подготовки и чтения лекций по правовым дисциплинам // Повороты судьбы. Воспоминания. Статьи. Интервью. М., 2003. С. 239.

Юрий Хамзатович в составе официальных делегаций выезжал в зарубежные страны для ведения межгосударственных переговоров, участия в международных симпозиумах, подписывал соглашения о сотрудничестве, способствовал расширению и укреплению международных деловых связей, повышению авторитета нашей страны в международных делах.

В 1993 г. Ю.Х. Калмыков возглавил Министерство юстиции Российской Федерации. В целях создания полноценной правовой системы в нашей стране он предлагал значительно расширить полномочия Минюста. Ряд его проектов, в том числе, создание службы судебных приставов, службы государственной регистрации, впоследствии были претворены в жизнь. Калмыков добивался, чтобы в Правительстве Минюст либо возглавлял работу над кодексами, либо говорил решающее слово по поводу судьбы того или иного законопроекта.

Большую общественную работу Ю.Х. Калмыков проводил будучи президентом Международной черкесской ассоциации и председателем Конгресса кабардинского народа. Даже в последний день своей жизни он летел в Черкесск на заседание Международной черкесской ассоциации.

Занимаясь государственной деятельностью, Юрий Хамзатович продолжал читать лекции студентам, писать книги по животрепещущим проблемам конституционного и гражданского права. Около 200 научных работ было опубликовано Ю.Х. Калмыковым. Его работы, посвященные проблемам применения гражданско-правовых норм, правовому регулированию хозяйственных отношений, имущественным правам граждан, принципам гражданского права и др. остаются актуальными и сейчас.

Для тех, кому довелось работать с Юрием Хамзатовичем Калмыковым, он навсегда останется образцом порядочности и профессионализма. Именно эти качества человека, ученого, государственного деятеля во все времена остаются самыми востребованными.

*Профессор кафедры гражданского права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная  
юридическая академия» Т.И. Хмелева*

УДК 347

**З.И. Цыбуленко**

## **НОРМЫ ОБЩЕЙ ЧАСТИ ГРАЖДАНСКОГО КОДЕКСА РФ СПУСТЯ 25 ЛЕТ ПОСЛЕ ЕГО ПРИНЯТИЯ: СОСТОЯНИЕ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ**

**Введение:** прошло 25 лет со дня принятия и введения в действие норм общей части Гражданского кодекса Российской Федерации (30 ноября 1994 г.). В связи с этим наступило время подвести итоги применения указанных норм на практике с точки зрения их эффективности и надлежащего правового регулирования общественных отношений, входящих в предмет гражданского права. Статья посвящена исследованию состояния норм общей части Гражданского кодекса России, изменениям и дополнениям, внесенным в них за истекший период, а также совершенствованию названных норм и практики их применения. **Цель:** оценка итогов применения действующих, измененных и дополненных норм названной части Гражданского кодекса России и эффективности их применения. **Методологическая основа:** использовались методы системного и сравнительно-правового анализа. **Результаты:** при анализе практики применения названных норм установлено, что большинство норм общей части Гражданского кодекса Российской Федерации обеспечивает надлежащее правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет гражданского права России, защита прав и законных интересов участников гражданских правоотношений, удовлетворение их потребностей, а некоторые из них не в полной мере выполняют такие задачи. **Вывод:** в результате исследования содержания действующих, а также измененных и дополненных норм названной части Гражданского кодекса Российской Федерации и практики их применения делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования таких норм и практики их применения.

**Ключевые слова:** совершенствование норм общей части ГК РФ, принцип добро-совестности, пределы осуществления гражданских прав, правоспособность юридических лиц, ответственность лиц, выступающих от имени юридического лица, членов его коллегиальных органов, недействительность решения о реорганизации юридического лица.

**Z.I. Tsybulenko**

## **NORMS OF THE GENERAL PART OF THE CIVIL CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION 25 YEARS AFTER ITS ADOPTION: STATUS AND IMPROVEMENT**

**Background:** 25 years have passed since the adoption and introduction of the norms of the General part of the Civil code of the Russian Federation on November 30, 1994. In this regard, it is time to sum up the effect of application of these norms in practice in terms of their effectiveness and proper legal regulation of public relations included in the subject of civil law. The article is devoted to the study of the state of the norms of the General part

© Цыбуленко Зиновий Иванович, 2019  
Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); tsybulenko@bk.ru  
© Tsybulenko Zinoviy Ivanovich, 2019  
Doctor of law, Professor, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)



*of the Civil code of Russia, the amendments and additions made to them over the past period, as well as the improvement of these norms and the practice of their application. Objective: evaluation of the existing results application, amended and supplemented norms of the mentioned part of the Civil code of Russia and the effectiveness of their application. Methodology: the methods of system and comparative legal analysis were used. Results: in analyzing the results of the research the author of the article states that most of the norms of the General part of the Civil code of the Russian Federation is ensured by proper legal regulation of social relations included in the subject of civil rights in Russia, protection of rights and legitimate interests of participants of civil legal relations, their needs, and some of them did not fully perform such tasks. Conclusions: in the end of researching the content of the existing and amended rules of the Civil code of the Russian Federation and practice the conclusion is made concerning the necessity of further improvement of such standards and practices.*

**Key-words:** *the principle of good faith, limits on exercising of civil rights; the legal capacity, legal persons, liability, invalidity, legal entity, failure decision, objects of civil rights, moral damage, invalidity of transactions, unauthorized building, notification.*

Применение норм общей части Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ) на практике с момента их принятия 25 лет назад показало, что они в целом обеспечивают надлежащее правовое регулирование общественных отношений, входящих в предмет гражданского права России. Вместе с тем, процесс их обновления продолжается. В связи с этим в ГК РФ вносятся изменения и дополнения в действующие нормы, признаются утратившими силу прежние, принимаются новые нормы, которые должны соответствовать современным требованиям. Это должно способствовать повышению качества норм ГК РФ, уровню защиты законных прав и законных интересов участников гражданских правоотношений, обеспечению удовлетворения их потребностей, достижению целей, ради которых они принимались.

В результате этого в ГК РФ закреплены: принцип добросовестности участников гражданских правоотношений и презумпция их добросовестности (п. 3 ст. 1, ст. 10 ГК РФ); порядок государственной регистрации прав на имущество и момент их возникновения, изменения и прекращения (ст. 8.1 ГК РФ); понятия пределов осуществления гражданских прав (ст. 10 ГК РФ); право на компенсацию ущерба, причиненного правомерными действиями государственных органов, органов местного самоуправления (далее — ОМС) или их должностных лиц, личности или имуществу граждан либо имуществу юридических лиц в случаях, установленных законом (ст. 16.1 ГК РФ).

Существенные изменения и дополнения внесены в нормы ГК РФ, регулирующие отношения по созданию и деятельности юридических лиц: о правоспособности, ее видах и содержании (ст. 49 ГК РФ); об организационно-правовых формах юридических лиц (ст. 50 ГК РФ); о создании, государственной регистрации юридических лиц и их учредительных документах (ст. 50.1, 51, 52 ГК РФ). Установлена ответственность лиц, уполномоченных выступать от имени юридического лица, членов его коллегиальных органов и лиц, определяющих действия юридического лица (ст. 53.1 ГК РФ); уточнены порядок реорганизации юридического лица, гарантии прав кредиторов реорганизованного юридического лица (ст. 57–60 ГК РФ); предусмотрены последствия признания недействительным решения о реорганизации юридического лица, а также возможность

признания реорганизации корпорации несостоявшейся и ее последствия (ст. 60.1–60.2 ГК РФ); уточнены основания и порядок ликвидации юридического лица, удовлетворения требований его кредиторов и защиты их прав, прекращения недействующего юридического лица (ст. 61–64.1, 64.2 ГК РФ). Важные изменения внесены в нормы ГК РФ, регулирующие деятельность отдельных видов юридических лиц.

Изменены некоторые нормы ГК РФ об объектах гражданских прав: к недвижимым вещам теперь отнесены жилые и нежилые помещения, а также предназначенные для размещения транспортных средств части зданий, сооружений (машиноместа), если границы таких помещений, частей зданий или сооружений описаны в порядке, который установлен законодательством о государственном кадастровом учете (абз. 3 ст. 130 ГК РФ). Глава 6 ГК РФ дополнена ст. 133.1, закрепившей в качестве недвижимой вещи единый недвижимый комплекс с определением его понятия и признаков; уточнены понятие и правовой режим неделимой вещи (ст. 133 ГК РФ). Более подробно урегулированы в ГК РФ понятие, виды, оборот ценных бумаг, защита прав на них (гл. 7 ГК РФ).

Больше внимания уделено нематериальным благам и их защите, компенсации морального вреда, защите чести, достоинства и деловой репутации гражданина и деловой репутации юридического лица, охране частной жизни граждан, закреплено правило о праве на компенсацию морального вреда только граждан, а не юридических лиц (ст. 150–152, 152.2 ГК РФ).

Отдельные изменения и дополнения направлены на совершенствование правового регулирования сделок (например, о согласии на совершение некоторых видов сделок (ст. 157.1 ГК РФ), о форме сделок, юридически значимых сообщениях, о последствиях некоторых видов недействительных сделок, предусмотренных ст. 173–173.1, 174–174.1, 178 ГК РФ). Важные изменения и дополнения закреплены в нормах ГК о представительстве, исковой давности, об основаниях возникновения и прекращения права собственности, в том числе уделено внимание правам пользования и распоряжения земельными участками и прекращению прав на них, регулированию общих положений об обязательствах, ответственности за их нарушение, уточнены нормы об обязанностях должника по возмещению причиненных убытков при прекращении договора, неисполнении денежного обязательства (ст. 393, 393.1, 395 ГК РФ), а также основания прекращения обязательств. Значительные изменения коснулись норм ГК РФ о договоре, его видах, порядке заключения, изменения, прекращения и некоторых других.

Вместе с тем, в последнее время в отдельные нормы ГК внесены изменения и дополнения, своевременность и целесообразность которых вызывает сомнения. Их трудно считать способными совершенствовать правовое регулирование тех общественных отношений, регламентации которых они посвящены, поскольку не совсем ясна и понятна цель их принятия, а также необходимость их и обоснованность.

Вряд ли может способствовать совершенствованию норм ГК РФ о юридических лицах дополнение его такими видами коммерческих организаций, как «хозяйственные партнерства», а некоммерческих организаций — «публично-правовыми компаниями» и «государственными корпорациями» (п. 2 ст. 50 ГК РФ). Они создаются и действуют на основании специальных федеральных законов, а не в соответствии с нормами ГК РФ, которые могут применяться к ним только в случае, если иное не предусмотрено в специальных законах о них (п. 5 ст. 49

ГК РФ). Порядок создания, управления ими, прекращения их, образования складочного капитала и другие вопросы существенным образом отличаются от предусмотренных в ГК РФ.

Вызывает сомнение обоснованность закрепления в абз. 2 п. 1 ст. 66 ГК РФ правила о возможности установления в уставе или в корпоративном договоре объема правомочий участников непубличного хозяйственного общества не пропорционально их долям в уставном капитале общества.

Отсутствуют четкие и понятные критерии разграничения хозяйственных обществ на публичные и непубличные (ст. 66.3 ГК РФ), а в п. 4 ст. 50 ГК РФ нет такого же определения пределов занятия некоммерческими организациями деятельностью, приносящей доход, что влечет расширительное толкование названной статьи и включение в уставы этих организаций значительных перечней видов такой деятельности и сокращению основной.

Очень трудно признать совершенствование норм ГК РФ о юридических лицах, направленным на улучшение деятельности хозяйственных обществ, решение стоящих перед ними задач и достижение намеченных целей дополнение ГК РФ ст. 67.2 о корпоративном договоре. Объясняется это тем, что участники такого договора имеют свои интересы и преследуют свои личные цели, противоречащие интересам и целям общества.

Не способствует улучшению указанных норм отсутствие в п. 1 ст. 67, п. 6 ст. 93, п. 2 ст. 94 ГК РФ четкого и понятного определения действительной стоимости доли участника общества в уставном капитале хозяйственного общества при исключении или выходе его из общества. Это приводит к различному толкованию и применению названных норм на практике, когда одни суды при решении вопроса о выплате такой стоимости исходят из инвентарной стоимости, занижая тем самым ее размер, а другие — из рыночной стоимости, которая в несколько раз превышает инвентарную и по существу, как правило, является действительной стоимостью такой доли.

В ст. 168 ГК РФ (в ред. от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ) нет определения понятия «публичные интересы», в ст. 169 ГК РФ не раскрыты в достаточной степени для правильного понимания их содержания «основные признаки сделок», закрепленных в данной статье, что может создавать трудности при применении их на практике. При признании недействительными сделок по основаниям ст. 169 и 179 ГК РФ предусмотрен, без достаточных оснований в качестве отрицательных правовых последствий таких сделок, возврат сторон в первоначальное положение вместо взыскания всего полученного сторонами по таким сделкам в доход РФ при наличии умысла обеих сторон, как было в прежней редакции ГК РФ, несмотря на их большую общественную опасность, нарушение принципа добросовестности в гражданском законодательстве России. Это не будет способствовать уменьшению количества таких сделок на практике. Правда, в ст. 169 ГК РФ предусмотрена возможность взыскания в доход РФ всего полученного по такой сделке сторонами, действовавшими умышленно, но только в случаях, установленных законом, а не всегда, при этом суд может это сделать, но не обязан, как это было в прежней редакции данной статьи.

Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ внесены изменения в ст. 222 ГК РФ и некоторые другие. В названной статье уточнено определение понятия самовольной постройки, под которой теперь признается здание, сооружение или другое строение, созданные на земельном участке, который не предоставлен

в установленном порядке или разрешенное использование которого не допускает возведение на нем данного объекта, либо построенные без получения на это необходимых в силу закона согласований, разрешений или с нарушением градостроительных и строительных норм и правил, если разрешенное использование земельного участка, требование о получении соответствующих согласований, разрешений или названные градостроительные и строительные нормы и правила установлены на дату начала возведения самовольной постройки и действуют на дату ее выявления.

Кроме того в п. 39 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК) закреплено определение понятия объекта ИЖС, под которым понимается отдельно стоящее здание не выше 3 надземных этажей, высотой не более 20 м, состоящее из комнат и помещений вспомогательного использования для удовлетворения гражданами бытовых и иных нужд, связанных с проживанием граждан в таком здании и не предназначенных для раздела на самостоятельные объекты недвижимости. Следовательно, в таком здании застройщик не вправе, путем соединения нескольких помещений, образовать отдельные квартиры с отдельным выходом из здания, продать их в качестве самостоятельных объектов недвижимости. При нарушении этого запрета на такие «отдельные квартиры» в Едином государственном реестре недвижимости не будет зарегистрировано право собственности как на новый самостоятельный объект недвижимости. При этом параметры, которые устанавливаются к объектам ИЖС ГрК, применяются в равной степени к жилым домам, индивидуальным жилым домам, если иное не предусмотрено федеральными законами.

При решении судом вопроса о признании объекта строительства самовольной постройкой и возникновении при этом трудностей Верховный Суд РФ рекомендует назначать строительно-техническую экспертизу и применять требования градостроительных и строительных норм и правил, действовавших на дату ее создания<sup>1</sup>.

В указанной статье ГК РФ предусмотрены отрицательные правовые последствия такой постройки: 1) лицо которое ее создало, не приобретает на нее право собственности, не имеет права использовать и распоряжаться ею; 2) такая постройка должна быть снесена или приведена в соответствие установленными требованиями лицом, которое построило ее, либо за его счет, а при отсутствии сведений о нем — законным владельцем или за его счет, кроме случаев, указанных в законе (абз. 3 п. 2 ст. 222 ГК РФ).

Решение о ее сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями принимается, как правило, судом либо в случаях установленных законом органом местного самоуправления. Названный орган принимает решение: 1) о сносе такой постройки, если она была создана на земельном участке, на который у застройщика нет правоустанавливающих документов, требуемых по закону на дату начала возведения такой постройки, либо она построена на земельном участке, вид разрешенного использования которого запрещает создание на нем такого объекта, находящегося в границах территории общего пользования; 2) о сносе этой постройки или приведении ее в соответствие с установленными требованиями, если она создана на земельном участке, вид разрешенного использова-

<sup>1</sup>См.: Определение Верховного Суда РФ от 4 марта 2019 г. № 305-ЭС18-18641 по делу № А40-31402 (2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ния которого не позволяет на нем строительства такого объекта и он расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории, режим которой не разрешает строительства подобного объекта, либо в отношении самовольной постройки нет необходимого по закону разрешения на ее строительство на дату начала возведения. К сожалению в ГК РФ не совсем четко решен вопрос: в каких случаях может быть принято решение о сносе самовольной постройки, а когда о приведении ее в соответствие с установленными требованиями, что может оказывать влияние на объективность принятого решения.

С учетом характера такой постройки установлен срок для ее сноса, который не может быть менее трех месяцев и более 12 месяцев, а для приведения ее в соответствие с установленными требованиями — менее месяцев и более трех лет (подп. 1, 2 п. 4 ст. 222 ГК РФ).

Согласно ст. 285 ГК РФ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ) у собственника, помимо других оснований, может быть изъят земельный участок в случае возведения на нем самовольной постройки и лицами, названными в п. 2 ст. 222 ГК РФ, не выполнены установленные законом обязанности по ее сносу или приведению в соответствие с установленными требованиями.

Представляется, что приведенные правила ГК РФ направлены на борьбу с самовольным строительством, снижение количества самовольных построек. Вместе с тем отдельные нормы, закрепленные в ГК РФ, вряд ли помогут решению названных задач.

Так, в абз. 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ предусмотрена императивная норма, согласно которой не считается самовольной постройкой здание, сооружение, которые хотя и были созданы с нарушением установленных законом ограничений использования земельного участка, но собственник такого объекта не знал и не мог знать о наличии названных ограничений относительно его земельного участка. Однако следует отметить, что в ст. 263 ГК РФ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ) установлены правила, в силу которых собственник земельного участка вправе возводить на нем здания, сооружения, но при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка, а последствия самовольной постройки, возведенной на земельном участке ее собственником или другим лицом, должны определяться ст. 222 ГК РФ (п. 2 ст. 263 ГК РФ). Кроме того, согласно ст. 51.1 ГрК застройщик объекта индивидуального жилищного строительства (далее — ИЖС) или садового дома должен подавать до начала строительства в уполномоченные на выдачу разрешений на строительство орган исполнительной власти или ОМС уведомление о планируемых строительстве объекта ИЖС или садового дома. В нем должны быть указаны сведения о земельном участке с описанием его кадастрового номера, местоположения, о праве застройщика на земельный участок, о виде разрешенного использования его, о параметрах объекта ИЖС или садового дома. После проведенной названным органом проверки сведений, указанных в уведомлении, он направляет застройщику уведомление о соответствии параметров объекта ИЖС или садового дома установленным параметрам и допустимости их размещения на земельном участке либо несоответствии параметров таких объектов установленным параметрам и о недопустимости их возведения на земельном участке. Получение застройщиком положительного уведомления либо ненаправление указанным органом в установленный срок отрицательного уведомления признается согласованием этими органами создания названных



объектов строительства и дает право застройщику осуществлять их возведение. В связи с этим вызывает сомнение правдивость заявления собственника земельного участка, что он не знал и не мог знать о действии ограничений относительно его земельного участка, а также обоснованность закрепления в абз. 2 п. 1 ст. 222 ГК РФ в качестве основания для отказа в признании здания или иного строения самовольной постройкой названного заявления собственника. В данном случае в ГК РФ расширена возможность для признания права собственности на самовольную постройку. Согласно п. 3 ст. 222 ГК РФ на самовольную постройку может быть признано право собственности судом, а в случаях, установленных законом, в ином предусмотренном законом порядке за собственником а также лицом, которое владеет на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, где возведен такой объект недвижимости, при наличии условий, определенных этой статьей. Из ее содержания не совсем ясно, в каких случаях, каким органом и в каком порядке это может быть сделано, кто является самовольным застройщиком, какие он имеет права, разрешающие строительство на земельном участке такого объекта.

Статья 222 ГК РФ дополнена п. 3.2, в силу которого право собственности на самовольную постройку может быть признано за лицом: 1) в собственности, пожизненном наследуемом владении, постоянном (бессрочном) пользовании которого находится земельный участок; 2) во временное владение и пользование которому для строительства выделен участок, являющийся государственной или муниципальной собственностью, на котором возведена такая постройка, и выполнившим требование о приведении ее в соответствие с установленными требованиями, если это не будет противоречить закону или договору.

В данном случае не совсем понятно, входит ли в понятие приведение самовольной постройки в соответствие с установленными требованиями наличие или получение разрешения на строительство.

В соответствии с п. 4 ст. 222 ГК РФ решение о сносе самовольной постройки либо решение о ее сносе или приведении в соответствие с установленными требованиями, принимаемые ОМС согласно подп. 1 и 2 п. 4 указанной статьи, не могут приниматься ими в отношении таких построек, созданных на земельных участках, не являющихся государственной или муниципальной собственностью, за исключением случаев, если сохранение данных объектов создает угрозу жизни и здоровью граждан (абз. 5 п. 4 ст. 222 ГК РФ). Названные решения ОМС в любом случае не имеют права принимать относительно самовольной постройки, если право собственности на нее уже зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости или признано судом на основании пункта 3 ст. 222 ГК РФ либо в отношении ее ранее судом было принято решение об отказе в иске о ее сносе либо в отношении многоквартирного дома, жилого дома или садового дома (абз. 6 п. 4 ст. 222 ГК РФ). Приведенные положения долины также применяться относительно жилых домов и жилых строений, построенных до 1 января 2019 г. соответственно на дачных и садовых земельных участках (п. 2 ст. 22 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (в ред. от 3 августа 2018 г.)<sup>2</sup>.

Указанные нормы ограничивают права ОМС в борьбе с самовольным строительством, но расширяют основания и возможности для признания права соб-

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3302; 2018. № 32, ч. II, ст. 5132.

ственности на самовольные постройки. Анализ практики применения ст. 222 ГК РФ свидетельствует об имеющихся случаях, когда именно на основании решений некоторых судов признавалось право собственности на многоэтажные жилые дома, являвшимися по существу самовольными постройками, возведенными на землях сельскохозяйственного назначения или на земельных участках, предоставленных под ИЖС. В таких случаях застройщик, получив нередко по поддельным документам, разрешение на строительство индивидуального жилого дома, возводит многоэтажные жилые дома, которые затем узаконивались по решению суда. Например, в г. Сочи, после выявления компетентными органами около 30 таких решений, они были отменены вышестоящим судом. По инициативе городской администрации принято 54 решения о сносе таких объектов. Только в одном г. Сочи обнаружено 180 самовольных построек [1; 2; 3; 4].

Согласно ст. 22 названного федерального закона не допускается принятие в соответствии со ст. 222 ГК РФ решения о сносе самовольной постройки либо решение о сносе или приведения ее в соответствии с установленными требованиями относительно объектов ИЖС, возведенных на земельных участках, которые предназначены для создания названных объектов или расположенных в границах населенных пунктов и предназначенных для занятия личным подсобным хозяйством и в отношении жилых домов и жилых строений, построенных соответственно на дачных и садовых земельных участках при одновременном наличии условий, установленных законом: 1) права на названные объекты недвижимости зарегистрированы до 1 сентября 2018 г.; 2) параметры таких объектов соответствуют предельным параметрам разрешенного строительства объектов капитального строительства, правилам землепользования и застройки и предельным параметрам таких объектов, предусмотренным федеральным законам; 3) указанные объекты возведены на земельных участках, находящихся в собственности или принадлежащих на ином законном основании собственникам таких объектов.

Приведенные правила применяются и при переходе прав на объекты ИЖС, созданные на земельных участках, выделенных для такого строительства или находящихся в границах населенных пунктов и предоставленных для занятия личным подсобным хозяйством, на жилые дома и жилые строения, возведенные соответственно на дачных и садовых участках после 1 сентября 2018 г. (п. 3–4 ст. 22 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ).

Анализ содержания названных норм свидетельствует об ограничении возможностей принятия компетентными органами решений о сносе самовольных построек или приведения их в соответствие с установленными требованиями на основании ст. 222 ГК РФ, а при рассмотрении вопроса о судьбе самовольной постройки учитываются прежде всего не факт ее создания с нарушением требований законодательства, интересов государства и общества, ОМС, а факты и время регистрации прав на такие объекты, расположение их на земельных участках, которые принадлежат на праве собственности или на другом законном основании собственникам самовольных построек.

Представляется, что применение таких норм на практике вряд ли может способствовать борьбе с самовольным строительством, уменьшению количества таких объектов, приносящих значительный ущерб государству, обществу, приводящих к нарушению прав и законных интересов добросовестных приобретате-

лей таких объектов, в частности жилых помещений, на которые у них не может возникнуть право собственности. Нарушаются утвержденные ОМС генеральные планы развития населенных пунктов, комплексного развития территорий, рационального использования земельных участков и т.п.

Согласно п. 5 ст. 22 Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г. № 339-ФЗ ОМС) не имеет права принимать решение о сносе самовольной постройки либо решение о сносе или приведению ее в соответствие с установленными требованиями на основании ст. 222 ГК РФ: 1) при отсутствии: правоустанавливающих документов на земельный участок относительно объектов недвижимости, возведенных на земельном участке до дня вступления в действие Земельного кодекса РФ<sup>3</sup>; 2) разрешения на строительство относительно здания, строения, построенных до 14 мая 1998 г. Такое решение вправе принять только суд.

Изложенное свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования норм общей части ГК РФ и практики их применения, а в отношении самовольного строительства, в частности, в сторону усиления борьбы с ним, учитывая очень большие масштабы его распространения на территории всей страны, повышения эффективности государственного надзора и контроля за строительством объектов недвижимости, установления в российском законодательстве ответственности органов исполнительной власти и ОМС, их должностных лиц за непринятие своевременных мер по предотвращению самовольного строительства на подведомственной территории и устранения его последствий.

#### Библиографический список

1. *Алимов Т.* Снести нельзя оставить // Российская газета. 2017. 18 апр.
2. Воровские самострой под надежной крышей // Советская Россия. 2018. 31 июля.
3. *Козлова Н.* Подсудные этажи // Российская газета. 2017. 22 марта.
4. *Павлодская Т.* Прикрывал самострой // Российская газета. 2019. 4 марта.

#### References

1. *Alimov T.* To Crash It Is Impossible to Keep // Russian newspaper. 2017. April 18.
2. Thieves' Unauthorized Constructions under a Reliable Roof // Sovetskaya Russia. 2018. July 31.
3. *Kozlova N.* Cognizable Floors // Rossiyskaya Gazeta. 2017. March 22.
4. *Pavlodskaya T.* Consealed Squatter Development // Rossiyskaya Gazeta. 2019. March 4.

<sup>3</sup> См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8411.

УДК 347:340.11

А.В. Барков, Я.С. Гришина

## ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В РАМКАХ РОССИЙСКОГО СОЦИАЛЬНО-ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОГО ПРАВОВОТВОРЧЕСКОГО ПОДХОДА\*

**Введение:** с учетом зарубежной тенденции эволюции экологического предпринимательства и его связью с социальным законодательством, доказавшим свою эффективность в мировой практике в решении социально-экологических проблем. **Научный и практический интерес** представляет исследование российского Законопроекта о социальном предпринимательстве. **Цель:** оценить возможность легализации экологического предпринимательства в рамках российского социально-предпринимательского правотворческого подхода. **Методологическая основа:** эмпирические (сравнение, описание, интерпретация); теоретические (формальной и диалектической логики) методы исследования. **Результаты:** несмотря на выявленную узость узковедомственного правотворческого подхода к легализации социального предпринимательства нацеленного на поддержку МСП, Законопроект первоначально положительно оценен, способен придать импульс развитию экологическому предпринимательству. **Выводы:** есть необходимость в изменении Законопроекта: расширении перечня видов деятельности, направленных на достижение общественно полезных целей, включая те виды, нацеленные на обеспечение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды; распространение условия по перераспределению прибыли, подлежащей реинвестированию в решение социальных и экологических проблем, на все критерии отнесения деятельности субъекта МСП к социальному (экологическому) предпринимательству.

**Ключевые слова:** экологическое предпринимательство, социальное предпринимательство, эколого-ответственное предпринимательство, правотворчество.

© Барков Алексей Владимирович, 2019

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия), профессор департамента правового регулирования экономической деятельности (Финансовый университет при Правительстве РФ); e-mail: barkov\_a\_v@mail.ru

© Гришина Яна Сергеевна, 2019

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия), профессор кафедры гражданского права (Российский государственный университет правосудия); e-mail: grishinel@inbox.ru

© Barkov Aleksey Vladimirovich, 2019

Doctor of law, Professor, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy), Professor, Legal regulation of economic activity department (Financial University under the Government of the Russian Federation)

© Grishina Yana Sergeevna, 2019

Doctor of law, Associate professor, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy), Professor, Civil law department (Russian State University of Justice)

\* Статья выполнена при финансовой поддержке российского Фонда Фундаментальных исследований (проект №18-011-00792 А).

A.V. Barkov, Ya.S. Grishina

LEGALIZATION OF ENVIRONMENTAL ENTREPRENEURSHIP  
IN THE FRAMEWORK OF THE RUSSIAN  
SOCIO-ENTREPRENEURIAL LAW-MAKING APPROACH

**Background:** taking into account the foreign trend of evolution of environmental entrepreneurship and its connection with social legislation, which has proved its effectiveness in the world practice in solving social and environmental problems. The research of the Russian draft Law on social entrepreneurship is of scientific and practical interest. **Objective:** to assess the possibility of legalization of environmental entrepreneurship in the framework of the Russian socio-entrepreneurial law-making approach. **Methodology:** empirical (comparison, description, interpretation); theoretical (formal and dialectical logic) research methods. **Results:** despite the revealed narrowness of the narrow departmental law-making approach to the legalization of social entrepreneurship aimed at supporting SMEs, the Draft law was initially positively evaluated and is able to give impetus to the development of environmental entrepreneurship. **Conclusions:** there is a need to amend the draft Law: to expand the list of activities aimed at achieving socially useful goals, including those aimed at ensuring environmental safety, rational use of natural resources, environmental protection; to extend the conditions for the redistribution of profits to be reinvested in solving social and environmental problems to all criteria for classifying the activities of SMEs as social (environmental) entrepreneurship.

**Key-words:** ecological entrepreneurship, social entrepreneurship, eco-responsible entrepreneurship, lawmaking.

В условиях угрозы необратимости последствий глобального потепления и загрязнения окружающей среды<sup>1</sup>, их влияния на снижение качества жизни и социально-экологическую защищенность российских граждан, легализацию экологического предпринимательства, как инструмента перераспределения части расходов по охране и воспроизводству природных ресурсов на субъектов предпринимательской деятельности, представляется достаточно актуальной. Вместе с тем, несмотря на достаточно активные различные отраслевые исследования российских [1; 2] и зарубежных авторов [3; 4; 5], единство мнений в отношении вопроса о легализации экологического предпринимательства отсутствует.

В предыдущих работах, опубликованных в рамках гранта РФФИ «Социально-правовая модель российского экологического предпринимательства» [6, с. 3–7], была в ходе исследования выявлена тенденция эволюции экологического предпринимательства, заключающаяся в том, что в странах легализовавших социальное предпринимательство, его развитие прослеживается в единой связи с законодательством о социальном предпринимательстве [6, с. 7]. В связи с тем, что легализация социального предпринимательства в России после долгих лет обсуждений наконец обрела реальное очертание, т.к. 5 марта 2019 г., законопроект о внесении изменений в федеральный закон о развитии малого и среднего предпринимательства (МСП) (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»)<sup>2</sup> (далее — Законопроект о со-

<sup>1</sup> См.: Экологи сделали «последнее предупреждение» жителям Земли. URL: <https://news.mail.ru/society/34982737/> (дата обращения: 08.05.2019).

<sup>2</sup> См.: Законопроект №620203-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»). URL: <http://sozd.duma.gov.ru/bill/620203-7> (дата обращения: 27.05.19).



циальном предпринимательстве) поддержан Госдумой в первом чтении, взгляд на возможность легализации экологического предпринимательства в рамках российского социально-предпринимательского правотворческого подхода, представляет несомненный научный и практический интерес.

По мнению С.В. Злобина [2, с. 8], легализация экологического предпринимательства целесообразна отдельным специальным законом. При этом ориентиром следует считать, рекомендованный государствам-участникам СНГ на пятнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи (Постановление № 15-6 от 13 июня 2002 г.), Модельный закон об основах экологического предпринимательства<sup>3</sup>. Однако, ни в России, ни в других странах Содружества, до настоящего времени подобный закон не принят. Не удалось обнаружить специальный закон об экологическом предпринимательстве и в других странах. Выявленная, выше отмеченная общемировая тенденция эволюции экологического и социального предпринимательства, достоверно подтверждает заявленную в проекте оригинальность подхода, научная новизна которого, в отличие от других известных подходов, заключается в развитии идеи об использовании методологического потенциала социального предпринимательства при формировании модели российского экологического предпринимательства [7, с. 116]. Однако, отвечает ли российский Законопроект о социальном предпринимательстве общемировым тенденциям, способен ли стать правовой основой экологического предпринимательства? Эти научные вопросы ранее в такой постановке еще не ставились и подлежат изучению.

Отвечая на поставленные вопросы, в первую очередь следует поддержать мнение экспертов [8, с. 4–5] в оценке высокого общественного значения факта официального признания в России потенциала социального предпринимательства, где получение прибыли является средством достижения общественно-полезной цели, доказавшего во многих зарубежных странах свою состоятельность в решении различных социальных проблем. Законопроект о социальном предпринимательстве разработан Минэкономразвития в рамках реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», в котором определяются 4 условия отнесения деятельности субъекта МСП к социальному предпринимательству и соблюдение одного из них гарантирует доступ к программе государственной поддержки, предусмотренной «майским указом — 2018» Президента РФ<sup>4</sup>. В концептуальном плане проект отличается от ранее отклоненных законопроектов тем, что в нем впервые предпринята попытка закрепления критериев социального предпринимательства, как отмечают эксперты, «с учетом природы целевой социальной группы» [8, с. 6] (т.е., в зависимости от места благополучателя в цепочке создания стоимости) и определяющих экономические модели социального предприятия.

В Законопроекте таких основных уязвимых целевых групп — четыре: работник, производитель, потребитель и общество в целом. Каждой выделенной целевой социальной группе соответствует своя модель социального предприятия, ориентированного на: 1) наем работников, развитие профессиональных навыков для устойчивой занятости; 2) обеспечение продвижения продукции на рынки сбыта и устойчивого дохода производителя; 3) производство товара (услуги), доступной

<sup>3</sup> См.: Портал: Законы России. URL: [https://lawrussia.ru/texts/legal\\_744/doc744a417x494.htm](https://lawrussia.ru/texts/legal_744/doc744a417x494.htm) (дата обращения: 13.05.2019).

<sup>4</sup> См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 год». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения: 27.04.19).

потребителю, позволяющей преодолеть (смягчить) социально-экономическое неравенство и (или) создать новый продукт в ответ на неудовлетворенные нужды; 4) обеспечение интеграции не связанных между собой стейкхолдеров и ресурсов в интересах создания новой практики, предлагающей новые ценности и их распространение за пределы участников рыночного обмена [8, с. 6–7]. Для каждой модели прописываются соответствующие критерии (их четыре — по количеству моделей) и, в случае соответствия одному из них, субъект МСП вправе приобрести статус социального предпринимателя (ст. 24.1 п. 1а, 1б, 1в, 1г. Законопроекта).

В целом российский законотворческий подход в вопросе о присвоении статуса «социального предпринимателя» основывается на итальянском модельном опыте, рекомендуемом европейской антикризисной программой «Европа 2020» странам ЕС<sup>5</sup>, где социальные предприятия, в зависимости от нацеленности на решение социальных проблем, дифференцированы на организации: «социально-трудовой интеграции» и «общественной пользы». Первое условие (ст. 24.1 п. 1а) — соответствует модели итальянского предприятия социально-трудовой интеграции типа «А», второе (ст. 24.1 п. 1б, 1в, 1г) — типу «В» — предприятию общественной пользы» [9, с. 6].

Сравнение зарубежного и российского правотворческих подходов дает основание полагать, что вторая, третья и четвертая российские модель, в большей степени представляющие интерес для исследуемого вопроса, в целом направленные «на достижение общественно полезных целей» (ст. 24.1 п. 1 г), тождественны итальянской модели социального предприятия «общественной пользы», нацеленного на оказание социально-значимых услуг. Однако, в отличие от итальянского законодательства, включающего в перечень «социально-значимых» и природоохранные услуги, и соответственно поощряющего экологическое предпринимательство, в российском законопроекте не предусмотрена поддержка социальных предприятий, осуществляющих природоохранную предпринимательскую деятельность.

В российском законопроекте отмечается, что «перечень видов деятельности, направленных на достижение общественно полезных целей, способствующих решению социальных проблем территории или общества в целом, определяется Правительством Российской Федерации» (ст. 24.1 п. 1 г). В этот перечень видов деятельности, которые могут быть отнесены к социальному предпринимательству (в соответствии с ОКВЭД), предполагается включение деятельности по оказанию образовательных, социальных, спортивных и других социально-полезных услуг. К сожалению, деятельность, нацеленная на обеспечение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, в этом перечне отсутствует.

Будет ли достаточно, для того чтобы соответствовать зарубежной тенденции развития экологического предпринимательства, включить в этот перечень природоохранную деятельность? Несомненно, что это необходимо сделать. Но этого недостаточно. Наиболее принципиальным и не проработанным вопросом в российском правотворческом подходе является вопрос о распространении условий по перераспределению прибыли на все критерии (условия отнесения деятель-

<sup>5</sup> См.: Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions entrepreneurship 2020. Actionplan. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0795:FIN:en:PDF> (дата обращения: 27.05.2019).

ности субъекта МСП к социальному предпринимательству), ответ на который представляется ключевым в понимании сущности социального и экологического предпринимательства.

Логика зарубежного законодателя при представлении государственной поддержки социальному предпринимателю заключается в определении степени общественно полезной значимости его деятельности. Поддержка социального и экологического предпринимательства будет эффективной лишь в случае отсутствия сомнения в способности социального предприятия решать социальные и экологические проблемы. Гарантией общественно полезной значимости деятельности социального (экологического) предпринимателя выступает добровольно принятое им обязательство направлять часть прибыли на решение социальных и экологических проблем.

Следует обратить внимание на то, что во всех зарубежных странах одним из условий правового статуса социального предпринимателя, предоставляющим право на государственную поддержку, является императивно закрепленная необходимость реинвестирования (перераспределения) не менее половины прибыли в решение социальных или экологических проблем. В этом подходе заключается принципиальное отличие между социально и экологически ответственного бизнеса, которому в мировой практике льготы не предоставляются, и социальным (экологическим) предпринимательством, поддерживаемым государством. В первом случае социальная и экологическая ответственность — право. Во втором — обязанность, обеспеченная необходимостью реинвестирования части прибыли в решение социальных и экологических проблем. В связи с этим закрепление «условия по перераспределению прибыли» становится наиболее эффективным критерием отнесения деятельности субъекта к социальному и экологическому предпринимательству, т.к. его соблюдение становится гарантом высокой общественной полезности социального предприятия.

На первый взгляд предлагаемая формулировка распространения критерия по перераспределению прибыли на все четыре условия (ст. 24.1 п. 1а, 1б, 1в, 1г) отнесения деятельности субъекта малого и среднего предпринимательства (МСП) к социальному предпринимательству в редакции: «При этом доля доходов от осуществления такой деятельности (таких видов деятельности) по итогам предыдущего календарного года должна составлять не менее 50 процентов в общем объеме доходов субъекта малого и среднего предпринимательства и (или) суммарный размер чистой прибыли, подлежащей направлению на указанную деятельность социального предприятия, должен составлять не менее 60 процентов» (ст. 24.1 п. 1г) решает проблему и соответствует зарубежному опыту.

Однако это не так. При наличии в этом важнейшем критерии альтернативы «и (или)», для получения статуса социального предприятия достаточно того, чтобы осуществляемая деятельность имела характер «основной». Особенно опасен такой подход в плане злоупотребления правом государственной поддержки для четвертого условия (ст. 24.1 п. 1г), при котором будет возможно осуществлять не только общественно-полезную, но и любую другую предпринимательскую деятельность. При этом, ничем не ограниченная прибыль будет оставаться у недобросовестного предпринимателя, что недопустимо.

Ранее, критически оценивая российский узковедомственный правотворческий подход к легализации социального предпринимательства посредством предоставления поддержки только субъектам МСП, нами уже обращалось внимание

на не соответствие его зарубежному опыту, опасность исключения НКО, из субъектов социального предпринимательства [9, с. 6]. Следует также признать справедливость позиции, высказываемой в научной литературе относительно того, что регламентация экологического предпринимательства нуждается в специальном правовом режиме — от закрепления статуса экологического предпринимателя до определения правовых форм (финансовых, налоговых, кредитных) и средств (субсидирование, ценообразование, государственный заказ) как элементов механизма обеспечения данного вида предпринимательства, включая вопросы ответственности [3, с. 8]. Очевидно, что в рамках российского социально-предпринимательского правотворческого подхода, нацеленного на поддержку социально ответственной части МСП, эти задачи решить невозможно. Необходим специальный, проработанный с учетом зарубежного социально-предпринимательского опыта и российской действительности закон.

Однако это не исключает необходимость скорейшей легализации социального предпринимательства, способной, с учетом всех изменений, придать импульс развитию российского экологического предпринимательства. Зарубежные страны уже прошли долгий путь в этом направлении, а Россия делает первые шаги. Вместе с тем вопрос о том, какой закон наиболее оптимально способен решить проблему легализации специального правового режима экологического предпринимательства: «О государственных гарантиях развития социального предпринимательства» [10, с. 14–15] или «Об основах экологического предпринимательства», остается открытым и обуславливает дальнейшее исследование проблематики.

Основные выводы.

1. С учетом высокой социальной значимости социального предпринимательства как эффективного антикризисного инструмента решения социальных и экологических проблем следует поддержать Законопроект о внесении изменений в федеральный закон о развитии малого и среднего предпринимательства (в части закрепления понятий «социальное предпринимательство», «социальное предприятие»), оценивая его как первый импульс развития как социального, так и экологического предпринимательства.

2. В целях легализации экологического предпринимательства в рамках российского социально-предпринимательского правотворческого подхода необходимо изменение Законопроекта о социальном предпринимательстве в части: а) расширения перечня видов деятельности, направленных на достижение общественно полезных целей, способствующих решению социальных и экологических проблем территории или общества в целом, определяемых Правительством Российской Федерации, включив в этот перечень виды деятельности, нацеленные на обеспечение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды; б) распространения условия по перераспределению не менее половины прибыли, подлежащей реинвестированию в решение социальных и экологических проблем, на все критерии (ст. 24.1 п. 1а, 1б, 1в, 1г Законопроекта) (условия отнесения деятельности субъекта МСП к социальному (экологическому) предпринимательству).

3. Оценка перспектив эволюции российского экологического предпринимательства обуславливает необходимость дальнейшего исследования вероятных законотворческих подходов, способных оптимально учесть особенности правового режима экологически ответственного предпринимательства.



### Библиографический список

1. *Ершова Т.В.* Экологическое предпринимательство: основные направления и этапы развития исследований // Вестник СПбГУ. Сер. 8: Менеджмент. 2016. Вып. 1. С. 66–90.
2. *Злобин С.В.* Правовое регулирование экологического предпринимательства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2011. 28 с.
3. *Бобкова А.Г.* Тенденции развития законодательства об экологическом предпринимательстве // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2013. № 3. С. 5–8.
4. *Dean T.J., McMullen J.S.* Toward a Theory of Sustainable Entrepreneurship: Reducing Environmental Degradation Through Entrepreneurial Action. *Journal of Business Venturing*, 2007. Vol. 22. P. 50–76.
5. *Schmallegger S., Wagner M.* Sustainable Entrepreneurship and Sustainability Innovation: Categories and Interactions. *Business Strategy and the Environment*. 2011. Vol. 20. P. 222–237.
6. *Барков А.В., Гришина Я.С.* Методологические основы конструирования российской модели правового обеспечения экологического предпринимательства // Гражданское право. 2018. № 4. С. 3–7.
7. *Барков А.В., Гришина Я.С.* Методологические подходы к теоретическому конструированию модели правового обеспечения экологического предпринимательства // Методологические проблемы цивилистических исследований. М.: Изд-во Статут, 2019. С. 115–134.
8. *Московская А.А.* Зачем нужен закон о социальном предпринимательстве? // Мир социального предпринимательства 2019. № 10. С. 4–11.
9. *Барков А.В., Гришина Я.С.* Критический анализ российского правотворческого подхода к легализации социального предпринимательства // Гражданское право. 2019. № 2. С. 3–6.
10. *Гришина Я.С.* Концептуальная модель правового обеспечения российского социального предпринимательства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. 504 с.

### References

1. *Ershova T.V.* Ecological Entrepreneurship: Main Directions and Stages of Research Development // *Bulletin of St. Petersburg State University. Ser. 8. Management*. 2016. Vol. 1. P. 66–90.
2. *Zlobin S.V.* Legal Regulation of Environmental Entrepreneurship in the Russian Federation: extended abstract of diss. ... cand. of law. Volgograd, 2011. 28 p.
3. *Bobkova A.G.* Trends in the Development of Legislation on Environmental Entrepreneurship // *Business Law. Application*. «Business and Law in Russia and Abroad.» 2013. № 3. P. 5–8.
4. *Dean T.J., McMullen J.S.* Toward a Theory of Sustainable Entrepreneurship: Reducing Environmental Degradation Through Entrepreneurial Action. *Journal of Business Venturing*, 2007. Vol. 22. P. 50–76.
5. *Schmallegger S., Wagner M.* Sustainable Entrepreneurship and Sustainability Innovation: Categories and Interactions. *Business Strategy and the Environment*. 2011. Vol. 20. P. 222–237.
6. *Barkov A.V., Grishina Ya.S.* Methodological Basis for the Design of the Russian Model of Legal Support for Environmental Entrepreneurship // *Civil Law*. 2018. № 4. P. 3–7.
7. *Barkov A.V., Grishina Ya.S.* Methodological Approaches to the Theoretical Design of the Model of Legal Support for Environmental Entrepreneurship // *Methodological Problems of Civil Studies*. М.: Publishing Statut, 2019. P. 115–134.
8. *Moskovskaya A.A.* Why do We need a Law on Social Entrepreneurship? // *World of Social Entrepreneurship* 2019. № 10. P. 4–11.
9. *Barkov A.V., Grishina Ya.S.* Critical Analysis of the Russian Law-making Approach to the Legalization of Social Entrepreneurship // *Civil Law*. 2019. № 2. P. 3–6.
10. *Grishina Ya.S.* The Conceptual Model of the Legal Support of Russian Social Entrepreneurship: Diss. ... doc. of law. М., 2016. 504 p.



УДК 347.672.5

О.М. Родионова

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ СУЩНОСТЬ  
СОВМЕСТНОГО ЗАВЕЩАНИЯ СУПРУГОВ

**Введение:** совместные завещания супругов — новый вид завещаний, введенный в российское законодательство с 1 июня 2019 г., достаточно распространенный в зарубежных правовых системах, но длительное время не поддерживавшийся в отечественной цивилистике. **Цель:** определение завещания как обоюдного усмотрения супругов, т.е. особого вида волеизъявлений, совершение и отмена которых должны подчиняться особым правилам. **Методологическая основа:** в работе использованы такие методы, как анализ и синтез, индукция и дедукция, систематизация, деятельностно-догматический подход. **Результаты:** в статье содержатся предположения о понимании гражданско-правовой природы совместного завещания супругов, исходя из этого — о разрешении проблемы отмены совместных завещаний супругов. **Выводы:** по своей гражданско-правовой природе совместное завещание супругов представляет собой изъявление своей воли каждого из них, по распоряжению своим имуществом но в единстве с решением другого. Право на отмену совместного завещания после смерти одного из супругов другим доступно для реализации только в тех завещаниях, где распоряжение одного супруга может быть отделено от распоряжения другого. Законодателю предлагается исходя из стремления к обеспечению интересов обоих супругов, в т.ч. и после смерти одного из них, реализацию свободы одностороннего волеизъявления одного супруга поставить в зависимость от свободы такого же акта другого супруга, предусмотрев пределы ее осуществления, связанные с совместным характером завещания.

**Ключевые слова:** совместные завещания супругов, волеизъявление, обоюдное усмотрение, свобода завещания, отмена завещания.

О.М. Rodionova

## CIVIL-LEGAL ESSENCE OF JOINT WILL OF SPOUSES

**Background:** joint wills of spouses is a new type of wills, introduced into Russian law from June 1, 2019, quite common in foreign legal orders, but for a long time not supported by domestic civil law. **Objective:** definition of a will as the mutual discretion of the spouses, i.e. a special type of expression of will, the commission and cancellation of which must be subject to special rules. **Methodology:** methods of analysis and synthesis, induction and deduction, systematization, and activity-dogmatic approach are used in the article. **Results:** the article contains assumptions about the understanding of the civil law nature of a local testament of spouses, based on this, the resolution of the problem of canceling joint wills of spouses. **Conclusions:** by its civil law nature, a joint testament of spouses is an expression of their will to dispose of every object of their property, but in unity with the decision of the other. The right to revoke a joint will after the death of one of the spouses by the other is available for implementation only in those wills where the order of one spouse can be separated

*from the order of the other. The legislator is invited on the basis of the desire to ensure the interests of both spouses, as well as after the death of one of them, to exercise the freedom of unilateral expression of the will of one spouse to make dependent on the freedom of the same act of the other spouse, providing for the limits of its implementation related to the joint nature of the will.*

**Key-words:** *joint wills of spouses, will, mutual discretion, freedom of will, cancellation of the will.*

В российском частном праве существуют проблемы, которые можно отнести к разряду трудноразрешимых в силу специфичности их природы. В их числе, прежде всего, квалификация волевых действий. На это указывалось уже в первом масштабном труде по русскому гражданскому праву Д.И. Мейера, который отмечал: «Действием называется проявление воли. Но не всякое действие имеет значение в области права, и само учение о действиях, собственно, не юридическое учение, оно представляет лишь юридическую сторону; настоящее же место его — в науке о воле, которая составляет часть другой науки — о человеке... Таким образом, учение о действиях прежде всего — учение антропологическое, которое не может быть исчерпано в области права» [1].

Вместе с тем подавляющему большинству действий может быть дана правовая оценка, хотя ее формулировка нередко вызывает значительные затруднения на протяжении длительного времени. Сказанное в полной мере относится к институту совместного завещания супругов, введенному в российское законодательство с 1 июня 2019 г.<sup>1</sup>

Конструкция завещания, совершаемого гражданами, состоящими между собой в момент его совершения в браке (абз. 1 п. 4 ст. 1118 ГК РФ), и определяемого в действующем законе в качестве совместного, длительное время не поддерживалась отечественной цивилистикой. Основная причина этого состояла в том, что такие завещания, как и иные сделки, зависящие от воли другого лица, могут ограничивать способность к волеизъявлению.

Действительно, трудно не согласиться с тем, что зависимость в наступлении последствий, определяемых волей одного лица, от решения, принимаемого другим лицом, выглядит в целом неприемлемо с позиции права, поскольку в этом случае легко предположить возможность злоупотребления последним. Вместе с тем более детальное осмысление действий лиц в указанной ситуации привело исследователей к выводу о том, что произвольность условий сама по себе не приводит к негативным последствиям. Злоупотребления возникают лишь при нарушении принципа равенства сторон в случае подавления воли одного лица волей другого [2, с. 163; 3]. Поэтому в 2015 г. в ГК РФ была введена ст. 327.1 «Обусловленное исполнение обязательства». Отпали сомнения и в возможности допустимости совместных завещаний.

Последние были определены законодателем как акты обоюдного усмотрения супругов (абз. 2 п. 4 ст. 1118 ГК РФ). При этом следует отметить, что как и прежде завещание отнесено к односторонним сделкам по распоряжению имуществом на случай смерти, имеющим личный характер, т.е. совершаемых без участия каких-либо представителей.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в статью 256 части первой и часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Ф. 2018. № 30, ст. 4552.

Соответственно можно предположить, что законодатель имел в виду, что каждый из супругов лично изъявляет волю, принимая решение по распоряжению своим имуществом. При этом такое решение обоюдно с решением другого супруга.

Значение прилагательного «обоюдный» — «общий для обеих сторон», или «двусторонний, одинаковый для обеих сторон». «В самом этом прилагательном четко прочитываются две его составные части: (для) обоих (обо-, то есть для двоих) единый (-юдный)» [4, с. 41]. Слово «единство», в свою очередь, понимается как «...совпадение, общность, солидарность или как цельность, монолитность, неразделимость»<sup>2</sup>.

Анализ значения указанных слов, позволяет заключить, что степень единства установления может существенно различаться. Как минимум исходящие от двух лиц решения не должны противоречить друг другу. Единство усмотрения в его наивысшем выражении, очевидно, представляет собой таким образом сформулированное решение, что определить лицо, принявшее его, невозможно.

Обоюдность усмотрения супругов, безусловно, связана с доверительным характером их отношений. Однако, разумеется, нахождение в браке не должно ограничивать свободу в завещании (ст. 1119 ГК РФ), определяемую исходя из правоспособности гражданина (ст. 18 ГК РФ). Поэтому в п. 5 ст. 1118 ГК РФ закреплено, что «один из супругов в любое время, в том числе после смерти другого супруга, вправе совершить последующее завещание, а также отменить совместное завещание супругов».

Буквальное соответствие указанного положения об отмене совместного завещания после смерти одного из супругов свободе завещания создает как минимум двусмысленность в его понимании. Поскольку по общему правилу возможна отмена завещания лишь завещателем (ст. 1119, 1130 ГК РФ), то предположение о наделении другого лица такой возможностью, буквально следующее из положения об отмене совместного завещания, выглядит противоречивым. Очевидно, следует считать, что такое право доступно для реализации только в тех завещаниях, где распоряжения одного супруга может быть отделено от распоряжения другого супруга. Если распоряжения носят взаимообусловленный характер, то применить указанное правило невозможно. На это обращал внимание еще Д.И. Мейер<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: Совпадение. Викисловарь. URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/> (дата обращения: 12.05.2019).

<sup>3</sup> Характеризуя действующее в его время наследственное право, он отмечал, что «возможность изменения и отмены духовного завещания привела наше законодательство к запрещению общего завещания двух или более лиц, так что у нас акт завещания всегда составляет акт изъявления последней воли одного только лица (ст. 1032 Свода законов, т. X). Нельзя сказать, однако же, чтобы действительно возможность изменения и отмены завещания, по существу своему, делала несовместимым составление завещания несколькими лицами сообща. Например, А и В в одном и том же акте составляют свои духовные завещания; потом А, тем или другим способом, отменяет свои завещательные распоряжения: только они в общем завещании и лишаются значения, тогда как завещательные распоряжения В остаются в силе. Законодательство, кажется, имеет в виду, что чаще всего при общем составлении завещания двумя или более лицами завещатели взаимно распоряжаются один в пользу другого, так что завещание одного составляет как бы условие завещания другого, и тогда при отмене одного завещания возникает сомнение насчет действительности другого. Однако же при общем составлении завещания взаимность может и не иметь места, а оба завещателя могут распоряжаться в пользу какого-либо третьего лица, например, муж и жена — в пользу дитяти. Да и при взаимности завещательных распоряжений воля каждого завещателя может быть безусловной, независимой от распоряжения в его пользу со стороны другого завещателя: тогда при отмене одного завещания нет повода к сомнению в действительности другого» (см.: Мейер Д.И. Указ. раб.).

Сегодня для прекращения действия взаимобусловленного завещания пережившему супругу придется искать основания для признания его недействительным, доказывая, что волей умершего супруга равенство сторон было нарушено. Очевидно, что применение такого способа защиты своих прав — это по сути, обход закона. Поэтому, законодателю следует уточнить формулировку закона, определив, что после смерти одного из супругов могут быть отменены только те совместные завещания, в которых воля одного супруга не связана с волей другого настолько, что невозможно определить ее содержание.

Решение проблемы взаимосвязанных совместных завещаний супругов не может быть простым. Существующее в иностранных законодательствах, например в германском, положений об отказе от всего, что причиталось лицу по совместному завещанию (абз. 2 § 2271 ГГУ), как условия отмены завещания, не представляется универсальным. Обстоятельства, при которых пережившему супругу потребуется изменить или отменить совместное завещание, могут возникнуть не сразу. Он может вступать в новые браки, в которых будут рождаться дети, а наследники, определенные в совместном завещании — гибнуть; как приобрести и увеличить имущество, существовавшее на момент смерти супруга, так и уменьшить или потерять его. При таких жизненных обстоятельствах представляется сложной и не во всех случаях реальной реализация отказа от наследства, открывающая путь к отмене совместного завещания.

Думается, что законодатель, исходя из стремления к обеспечению интересов обоих супругов, в т.ч. и после смерти одного из них, должен учитывать обоюдный характер усмотрений супругов. Поэтому реализацию свободы одностороннего волеизъявления одного супруга необходимо поставить в зависимость от свободы такого же акта другого супруга. При сохранении возможности отмены рассматриваемых завещаний, следует предусмотреть пределы ее осуществления, связанные с их совместным характером.

Указанные пределы в данном случае могут быть, прежде всего временными, т.е. может быть определен достаточно длительный срок, например, 15 лет, с истечением которого переживший супруг приобретал бы возможность безусловной отмены совместного завещания.

Пределы могут быть связаны и с появлением как новых субъектов права — детей, которые также имеют интересы, подлежащие обеспечению, так и новых объектов или утратой ранее имевшихся. Соответственно в зависимость от наличия соответствующих обстоятельств также может быть поставлено предоставление права на безусловный отказ от совместного завещания. Например, можно было бы установить правило о том, что при появлении новых потенциальных наследников переживший супруг имеет право создать новое завещание, распространив действие прежнего и на этих лиц; существенное уменьшение или увеличение наследственной массы могло бы также служить обстоятельством, с наступлением которого совместное завещание могло бы быть отменено.

Очевидно, что при решении проблемы квалификации волевых человеческих действий в качестве совместного завещания супругов следует исходить из того, что они носят, по верному замечанию Д.И. Мейера антропологический и, как следствие, изменяющийся характер. Законодатель не должен допускать ситуаций, в которых для реализации своих прав гражданами пришлось бы обходить закон, поскольку он призвал стремиться к этому, чтобы их права обеспечивать.

### Библиографический список

1. *Мейер Д.И.* Русское гражданское право: в 2 ч. По испр. и доп. 8-му изд., 1902. 3-е изд., испр. М.: Статут, 2003. 831 с.
2. *Шершеневич Г.Ф.* Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. 720 с.
3. *Агеев А.В.* Потестативные условия в гражданском праве Франции // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2013. № 4. С. 37–52.
4. *Крылов Г.А.* Словарь ошибок русского языка. М., 2015.
5. Российское гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Статут, 2010. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права. 958 с.

### References

1. *Meyer D.I.* Russian Civil Law (in 2 parts). On the Corrected and Supplemented 8th ed., 1902. 3rd ed., ISPR. M.: Statute, 2003. 831 p.
2. *Shershenevich G.F.* Course of Civil Law. Tula: Autograph, 2001. 720 p.
3. *Ageev A.V.* Potestative Conditions in the Civil Law of France // Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2013. No. 4. P. 37–52.
4. *Krylov G.A.* Dictionary of Errors of the Russian Language. M., 2015.
5. Russian Civil Law: textbook: in 2 vol. / resp. editor E.A. Sukhanov. M: The Statute, 2010. Vol. 1: General part. Real right. Inheritance law. Intellectual rights. Personal non-property rights. 958 p.

УДК 347.1

**А.Я. Ахмедов**

## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА СМАРТ-КОНТРАКТА\*

**Введение:** в отечественном законодательстве на сегодняшний день так и не получил закрепления институт смарт-контракта. Одной из причин этого является отсутствие понимания его правовой природы. Автор исходит из особенностей смарт-контракта, которые должны быть положены в основу правового регулирования отношений, возникающих из смарт-контрактов. В статье оспариваются такие особенности, как условный характер сделки, невозможность оспорить и нарушить смарт-контракт. **Цель:** установить правовую природу смарт-контракта посредством определения места данного вида документов в системе договоров. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, системный, формально-юридический методы исследования. **Результаты:** автор относит смарт-контракт к специальным договорным конструкциям, отмечая его существенные особенности и условный характер указанной квалификации до законодательного закрепления смарт-контракта. **Вывод:** смарт-контракт устанавливает особенности порядка исполнения договорного типа, в отношении которого он применяется.

**Ключевые слова:** смарт-контракт, форма договора, заключение договора, исполнение договора, специальная договорная конструкция.

© Ахмедов Арсен Ярахмедович, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ahmedov.arsen@bk.ru

© Akhmedov Arsen Yarahmedovich, 2019  
Candidate of law, associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

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



**A.A. Akhmedov****SMART CONTRACT LEGAL ESSENCE**

**Background:** to date, the institution of the smart contract has not been secured in the domestic legislation. One reason for this is the lack of understanding of its legal nature. The author proceeds from the features of the smart contract, which should be the basis for legal regulation of relations arising from smart contracts. The article challenges such features as the conditional nature of the transaction, the inability to challenge and violate the smart contract. **Objective:** establish the legal nature of a smart contract by determining the place of smart contracts in the contractual system. **Methodology:** dialectical method of scientific cognition, systematic, formal-legal research methods. **Results:** the author refers the smart contract to special contractual structures, noting its essential features and conditional character of the specified qualification before the legislative consolidation of the smart contract. **Conclusion:** the smart contract establishes the peculiarities of the order of execution of the contractual type in respect of which it is applied.

**Key-words:** smart contract, contract form, conclusion of the contract, execution of the contract, special contractual type.

Новыми для российского общества виды отношений являются такие, которые возникают в связи с заключением смарт-контрактов. Смарт-контрактом, согласно проекту Федерального закона № 419059-7 «О цифровых финансовых активах», признается договор в электронной форме, исполнение прав и обязательств по которому осуществляется путем совершения в автоматическом порядке цифровых транзакций в распределенном реестре цифровых транзакций в строго определенной таким договором последовательности и при наступлении определенных им обстоятельств. Закон так и не был принят, что тем не менее не отменяет значимости смарт-контрактов для обслуживания договоров в предпринимательской деятельности.

Исследование смарт-контрактов целесообразно начать с изучения их правовой природы, чему должно предшествовать установление их признаков. Среди правовых особенностей смарт-контракта Л.Г. Ефимова и О.Б. Сизимова называют следующие: заключение смарт-контракта в форме компьютерного кода; заключение только с использованием технологии blockchain; одно из предоставлений по смарт-контракту — цифровой финансовый актив; обязательства, возникающие из смарт-контракта, исполняются самостоятельно и автономно [1, с. 27].

Большинство исследователей придерживаются позиции, согласно которой особенностью технологии блокчейн называют анонимность транзакций. По мнению А.Ю. Чурилова, транзакции псевдоанонимны в силу возможности увидеть IP-адрес, использованный при их осуществлении. Тем не менее, идентификация сторон смарт-контракта является серьезной проблемой [2, с. 145–146].

По мнению А.И. Савельева, любое исполнение, произведенное программным кодом, будет считаться надлежащим; ненадлежащее исполнение смарт-контракта и изменение внесенной в Blockchain транзакции невозможно [3, с. 33–34]. Данное понимание достаточно распространено. Действительно, одним из самых дискуссионных вопросов правового регулирования смарт-контрактов является возможность оспаривания его как незаключенного или недействительного, а исполнения как ненадлежащего. Исследователи смарт-контрактов

заявляют, что исполненные договорные обязательства исключают пороки. Ясно, что особенности процедуры исполнения обязательств не могут исключать возможность защиты нарушенных прав сторон смарт-контракта. Использование смарт-контрактов не должно порождать параллельной реальности, на которую воля законодателя не распространяется. По крайней мере, должен быть допустим возврат исполненного как неосновательного обогащения.

А.Ю. Чурилов не исключает возможности нарушить смарт-контракт посредством поставки некачественного товара, нарушения сроков исполнения, а также его оспаривания, например, в случае завладения частным ключом злоумышленником [2, с. 155]. И.А. Румянцев убежден, что определять исполнен договор или нет, должен не смарт-контракт, а правоприменительные органы [4, с. 173].

А.И. Савельев отмечает, что смарт-контракты заключаются в дистанционном режиме при минимальном участии сторон договора в процессе его заключения. Вероятно, именно по указанной причине, по мнению ученого, смарт-контракты заключаются по модели договора присоединения [3, с. 50–53]. На наш взгляд, разработка смарт-контракта одной из сторон соглашения с присоединением к нему контрагента является не единственным способом заключения договора.

Помимо отграничения от договора присоединения дискуссионным является вопрос разграничения смарт-контрактов от иных видов договоров. Так, например, А.И. Савельев предлагает применять к отношениям на основе смарт-контрактов положения ст. 157 ГК РФ<sup>1</sup> об условных сделках [3, с. 50–53]. Представляется недопустимым относить смарт-контракт к условным сделкам, т.к. исполнение в данном случае происходит автоматически, без выражения воли сторонами сделки. В юридической литературе отмечается, что воля сторон смарт-контракта выражается единожды: в момент его заключения [3, с. 53].

Таким образом, смарт-контракт не является ни договором присоединения, ни условной сделкой. Безусловно, такой контракт не может существовать без договорного типа, для обслуживания которого он используется. Смарт-контракт, по мнению И.А. Румянцева, является программным кодом, управляющим определенным активом [4, с. 172]. Управление активом свидетельствует о том, что программный код не является лишь формой соглашения. Цель использования смарт-контракта можно охарактеризовать как автоматизацию и объективизацию отдельных действий по исполнению обязательств.

Конструкции, применяемые к отдельным договорным типам, обладающим характерным для них набором признаков, в гражданском праве принято называть специальными договорными конструкциями. Смарт-контракт может применяться к различным типам договоров, что позволяет признать его специальной договорной конструкцией. Если же договор не отвечает признакам смарт-контракта, то его использование в отношении данного соглашения исключено.

Л.Г. Ефимова и О.Б. Сизимова рассматривают смарт-контракт как специальную договорную конструкцию, отражающую особенности заключения и расторжения любого гражданско-правового договора, отвечающего закрепленным законом признакам, и исполнения возникающих из него обязательств [1, с. 27]. Смарт-контракту как специальной договорной конструкции присущи особенности. Признаки договора могут соответствовать характерным смарт-

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ч. II, ст. 5132.

контракту признакам не в силу того, что являются имманентными для договора, как в случае с большинством специальных договорных конструкций, а в связи с желанием сторон договора внести запись в распределенный реестр цифровых транзакций. До тех пор, пока смарт-контракт не получит законодательного закрепления, относить его к специальным договорным конструкциям можно с известной степенью условности, т.к. позитивное регулирование смарт-контрактов на сегодняшний день не предусмотрено.

#### Библиографический список

1. *Ефимова Л.Г., Сизимова О.Б.* Правовая природа смарт-контракта // *Банковское право*. 2019. № 1. С. 21–28.
2. *Чурилов А.Ю.* Использование технологии блокчейн: платежная система, «умные» контракты, принятие коллегиальных решений, хранение информации // *Право в сфере Интернета: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова*. М.: Статут, 2018. С. 144–158.
3. *Савельев А.И.* Договорное право 2.0: «умные» контракты как начало конца классического договорного права // *Вестник гражданского права*. 2016. № 3. С. 32–59.
4. *Румянцев А.И.* Блокчейн и право // *Право в сфере Интернета: сборник статей / отв. ред. М.А. Рожкова*. М.: Статут, 2018. С. 159–178.

#### References

1. *Efimova L.G., Sizimova O.B.* The Legal Nature of a Smart Contract // *Banking law*. 2019. № 1. P. 21–28.
2. *Churilov A.Yu.* Use of the Blockchain Technology: Payment System, Smart Contracts, Making Collective Decisions, Storing Information // *Internet law: Digest of articles/ edited by M.A. Rozhkova*. M.: Statute, 2018. P. 144–158.
3. *Saveliev A.I.* Contract Law 2.0: Smart Contracts as the Beginning of the End of the Classic Contract Law // *Bulletin of civil law*. 2016 № 3. P. 32–59.
4. *Rumyantsev A.I.* Blockchain and Law // *Internet law: Digest of articles/ edited by M.A. Rozhkova*. M.: Statute, 2018. P. 159–178.

УДК 347.25

Ю.В. Бекузарова

### ПРАВОМЕРНОСТЬ ВКЛЮЧЕНИЯ В КРЕДИТНЫЙ ДОГОВОР УСЛОВИЙ О СТРАХОВАНИИ

**Введение:** в статье рассматривается проблема включения кредитными организациями дополнительных условий в договор потребительского кредитования, а именно вопросы эффективности применения страхования как обеспечения исполнения договорных обязательств. Анализируется правоприменительная практика по спорам о признании недействительными условий кредитных договоров о страховании. **Цель:** совершенствование законодательства в области потребительского кредитования. **Методологическая основа:** системный, сравнительно-правовой методы

© Бекузарова Юлия Владимировна, 2019  
Кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: Jusmia@mail.ru  
© Bekuzarova Yulia Vladimirovna, 2019  
Candidate of law, senior lecturer, Civil law department (Saratov State Law Academy)

моделирования, применяемые при разработке рекомендаций по усовершенствованию гражданско-правовых норм, формально-юридический метод, анализ и обобщение правоприменительных данных. **Результаты:** обнаружено отсутствие единства судебной практики по указанным категориям споров: суды часто выносят противоположные решения по аналогичным спорам. **Выводы:** назрела необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в области потребительского кредитования, одной из мер при решении этой задачи может послужить введение нормы об ответственности кредитной организации за самовольное включение в кредитный договор условия о предоставлении дополнительных услуг.

**Ключевые слова:** кредитный договор, кредитная организация, потребитель, нарушение прав граждан, страхование здоровья и жизни, дополнительные услуги, слабая сторона договора.

**Yu. V. Bekuzarova**

## LAWFULNESS OF INSURANCE CONDITIONS INCLUSION IN THE CREDIT AGREEMENT

**Background:** the article deals with the problem of including credit institutions additional conditions in the contract of consumer lending, namely the effectiveness of insurance as a security for the fulfillment of obligations of the parties to the loan agreement. The author of the article analyzes the law enforcement practice in disputes on invalidation of the terms of credit insurance contracts. **Objective:** improvement of legislation in the field of consumer lending. **Methodology:** system, comparative legal, modeling method used in the development of recommendations for the improvement of civil law, formal legal, analysis and synthesis of law enforcement data. **Results:** lack of unity of the court practice on the specified categories of disputes is revealed: courts often make opposite decisions on similar disputes. **Conclusions:** there is a need for further improvement of legislation in the field of consumer lending, the introduction of rules on the responsibility of the credit institution for unauthorized inclusion in the loan agreement conditions for the provision of additional services.

**Key-words:** credit agreement, credit institution, consumer, violation of the rights of citizens, health and life insurance, additional services, the weak side of the contract.

Успешная политика государства в сфере потребительского кредитования привела к увеличению потребительских кредитных договоров. Так, в течение 2018 г. было заключено на 57,5% больше кредитных договоров, чем в 2016 г. [1, с. 49]. При этом увеличилось и количество жалоб о нарушении прав потребителей. В соответствии с Докладом «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2017 году» в территориальные органы поступило более 45 тыс. обращений по вопросам нарушения прав потребителей финансовых услуг<sup>1</sup>. Анализ указанных статистических данных свидетельствуют о недостаточной эффективности правового регулирования сферы потребительского кредитования и необходимости дальнейшего совершенствования законодательства в этой области.

В настоящее время на первом месте по нарушению прав граждан при заключении кредитных договоров стоят проблемы навязывания кредитными

<sup>1</sup> См.: Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2017 году». URL: [http://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news\\_details.php?ELEMENT\\_ID=9211&sphrase\\_id=1286895](http://www.rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=9211&sphrase_id=1286895) (дата обращения: 12.04.2019).

организациями дополнительных услуг по добровольным видам страхования или связанных с этим невыгодных условий договоров при выдаче потребительских кредитов. По официальной информации ФАС России, только за период с 2016 г. по первое полугодие 2017 г. в центральный аппарат службы поступило 270 обращений граждан с жалобами на навязывание дополнительных страховок кредитными организациями. Проблемы связаны с отказом в выдаче кредита без заключения индивидуального договора страхования либо подключения к коллективному договору страхования, навязыванием конкретной страховой организации для страхования рисков [2, с. 29].

Подобная практика навязывания заключения вышеперечисленных договоров страхования признана судами в целом не соответствующей положениям Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (в ред. от 18 марта 2019 г.)<sup>2</sup> независимо от срока, на который заключен договор кредитования. При обращении таких граждан в суд есть большая вероятность того, что суд защитит интересы таких граждан, о чем свидетельствуют представленные ниже судебные решения различных инстанций<sup>3</sup>. При вынесении решения суды в первую очередь обращают внимание на то, был ли гражданин-заемщик на момент заключения договора потребительского кредита ознакомлен с Общими условиями предоставления физическим лицам потребительского кредита в данной кредитной организации, предусматривающими, в т.ч. услуги по страхованию, добровольно ли согласился с данными условиями и не оспаривал ли их<sup>4</sup>. При этом необходимо учитывать тот факт, что потребитель — физическое лицо, которое заключает кредитный договор, не имеет специальных правовых знаний, является наиболее слабой стороной договора и нуждается в дополнительной защите государства. Поэтому представляется целесообразным признание судебными инстанциями того факта, что кредитный договор, обусловленный заключением договора страхования, существенно ограничивает гражданские права на законодательно установленную свободу договора. При отсутствии обстоятельств, свидетельствующих о наличии добровольного желания осуществить дополнительное обеспечение обязательств по кредитному договору страхованием жизни и здоровья, суды правомерно признают условие кредитного договора в части возложения на заемщика обязанности по заключению договора страхования недействительным. Однако при разрешении указанных споров складывается противоречивая судебная практика. Так, одни суды отказывают в удовлетворении требований потребителей о признании недействительными условий договора о подключении к программе страхования<sup>5</sup>, другие же, напротив, отменяют решения нижестоящих инстанций<sup>6</sup>. К тому же свою позицию по

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 140.

<sup>3</sup> См.: Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 января 2018 г. № Ф08-10408/2017 по делу № А53-2686/2017; Определение Верховного Суда РФ от 14 декабря 2017 г. № 310-КГ17-18634 по делу № А35-22/2016. URL: <http://sudact.ru/> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>4</sup> См.: Апелляционное определение Иркутского областного суда по делу № 33-10229/12 о признании недействительным условия соглашения о потребительском кредите, взыскании денежных средств. URL: <https://rospravosudie.com/court-irkutskij-oblastnoj-sud-irkutskaya-oblast-s/act-107240042/> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>5</sup> См.: Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 1 августа 2017 г. по делу n 33-5267/2017. URL: <http://banklaw.ru/fas4/1C63486FA430308A43258218004FB2D7.html> (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>6</sup> См.: Апелляционное определение Саратовского областного суда по делу № 33-8528/2016 от 21 декабря 2016 г.



этому вопросу выразил Верховный Суд РФ, указав, что гражданин вправе отказаться от услуги личного страхования по кредитному договору и потребовать возмещения убытков, возникших в связи с непредоставлением в разумный срок надлежащей информации об оказываемой услуге<sup>7</sup>.

В большинстве случаев страхование является самостоятельной услугой по отношению к потребительскому кредитованию, в связи с чем установление дополнительных платежей по кредитному договору, не предусмотренных действующим законодательством, в том числе возложение на заемщика, не заинтересованного в страховании жизни и здоровья, соответствующих обязанностей, является нарушением прав и законных интересов его как гражданина-потребителя. Нельзя не согласиться с мнениями авторов о том, что возможность отказаться от заключения договора кредита, внешне свидетельствующая о соблюдении принципа свободы договора, не может считаться достаточной для его реального обеспечения [3, с. 11]. Потому что граждане вынуждены соглашаться на фактически диктуемые наиболее сильной стороной договора условия под угрозой отказа в выдаче кредита (получения денежных средств).

Для беспрепятственного осуществления прав граждан считаем целесообразным внести изменения в ст. 7 Федерального закона от 21 декабря 2013 г. № 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», а именно включить ответственность кредитной организации за несанкционированное включение в кредитный договор условий о предоставлении дополнительных услуг.

#### Библиографический список

1. *Котляр И.А., Балащенко А.И.* Потребительский кредит как эффективный рычаг стимулирования Российской экономики // COLLOQUIUM-JOURNAL. 2019. № 3–7 (27). С. 48–50.
2. *Иванова С.А., Короткова М.В.* К вопросу о разработке концепции проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон „О потребительском кредите (займе)“» // Банковское право. 2018. № 6. С. 26–33.
3. *Накушнова Е.В., Кириченко О.В.* Предоставление дополнительных услуг гражданину-заемщику по договору потребительского кредита // Юрист. 2017. № 20. С. 9–11.

#### References

1. *Kotlyar I.A., Balatsenko A.I.* Consumer Credit as an Effective Lever to Stimulate the Russian Economy // COLLOQUIUM-JOURNAL. 2019. № 3–7 (27). P. 48–50.
2. *Ivanova S.A., Korotkova M.V.* On the Development of the Concept of the Draft Federal law «On Amendments to the Federal law „On Consumer Credit (loan)“» // Banking law. 2018. № 6. P. 26–33.
3. *Nukusheva E.V., Kirichenko O.V.* Provision of Additional Services to the Citizen-borrower on the Consumer Credit Agreement // Lawyer. 2017. № 20. P. 9–11.

<sup>7</sup> См.: Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2017 г. «Обзор судебной практики по делам, связанным с защитой прав потребителей финансовых услуг» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 10.

УДК 347.453

Ю.Н. Боярская

## ВИДЫ ДОГОВОРОВ АРЕНДЫ ТРАНСПОРТНЫХ СРЕДСТВ

**Введение:** настоящая статья посвящена анализу общих и специальных норм, регулирующих аренду транспортных средств. **Цель:** провести сравнительно-правовую характеристику договоров проката, аренды транспортных средств с экипажем (без него) и каршеринга. **Методологическая основа:** диалектический, функциональный методы, сравнительно-правовой. **Результаты:** выявлено, что аренда транспортных средств должна регулироваться различными положениями в зависимости от целей использования транспортных средств и от субъектного состава договора. Выявлено, что договор каршеринга регулируется нормами §2 гл. 34 ГК РФ. **Выводы:** с учетом объекта аренды договор каршеринга по своей правовой природе является разновидностью договора проката.

**Ключевые слова:** аренда, каршеринг, аренда транспортных средств, прокат, экипаж.

Yu.N. Boyarskaya

## TYPES OF TRANSPORT VEHICLE LEASE CONTRACTS

**Background:** the article deals with the analysis of general and special rules regulating transport vehicle leasing. **Objective:** to suggest comparative legal description of contracts for the transport vehicle rental, lease of vehicles with a crew (without it) and car sharing. **Methodology:** general scientific methods: dialectical, functional, special legal method and comparative legal one. **Results:** it is revealed that the lease of vehicles should be regulated by different provisions depending on the purpose of the use of vehicles and the subject matter of the contract. It is revealed that the contract of car sharing is regulated by §2 Chapter 34 of Civil Code of the Russian Federation. **Conclusions:** taking into account the object of car sharing rental contract the author of the article argues that by its legal nature a car sharing agreement is a kind of a rental contract.

**Key-words:** rent, car sharing, rent of vehicles, rental, crew.

На территории Российской Федерации сравнительно недавно появился новый вид аренды транспортных средств — каршеринг. Идея позаимствована за рубежом и основана на коллективном использовании автомобиля, что в свою очередь позволяет избавить арендатора от лишних затрат (например, ремонт автомобиля, бесплатная парковка и т.п.), а также у клиента появляется возможность получить доступ к транспортному средству в удобное для него время (на несколько часов или даже минут).

© Боярская Юлия Николаевна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: y.boyarskaya15@mail.ru

© Boyarskaya Yuliya Nikolaevna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

Договор каршеринга представляет собой краткосрочную аренду автомобиля с поминутной тарификацией для внутригородских поездок большого количества клиентов [1, с. 175; 2].

Однако, несмотря на то, что каршеринг очень быстро получил свое развитие на территории РФ, в законодательстве отсутствуют специальные нормы, регулирующие данный договор, также ведутся споры по поводу определения его правовой природы. Многие компании<sup>1</sup> заключают договор каршеринга как договор присоединения, ссылаясь на нормы ст. 421 и ст. 428 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Так, рассмотрим пример на практике. Сетдинов И.Р. обратился в суд с иском к ООО «Каршеринг Россия», АО «Каршеринг» и др. о принуждении к заключению с ним договоров каршеринга. В обоснование заявленных требований истец указал, что он принял условия договоров в электронном виде, однако доступ к возможности использования автомобилей не получил. Ответчики в предлагаемых к заключению договорах указывают, что пользователь должен иметь стаж вождения автомобиля от 1 до 2 лет, что, по мнению истца, противоречит правовой природе указанных договоров, т.к. они являются договорами проката и носят публичный характер в силу п. 1 ст. 426 ГК РФ.

Суд пришел к обоснованному выводу, что с учетом объекта аренды договоры каршеринга по своей правовой природе являются договорами аренды транспортных средств без экипажа, а в случаях, когда данными договорами дополнительно предусмотрено оказание арендатору соответствующих услуг, такие договоры носят смешанный характер и наряду с нормами подр. 2 §3 гл. 34 ГК РФ регулируются в соответствующей части нормами гл. 39 ГК РФ. Нормы о прокате §2 гл. 34 ГК РФ не подлежат применению к спорным правоотношениям, поскольку в отношении аренды транспортных средств в силу ст. 625 ГК РФ применяются специальные нормы, содержащиеся в подр. 2 §3 гл. 34 ГК РФ. Исходя из положений ст. 426 ГК РФ и характера спорных правоотношений договоры о краткосрочной аренде транспортных средств не являются публичными договорами, а потому ответчики как арендодатели, руководствуясь закрепленным в ст. 421 ГК РФ принципом свободы договора, вправе устанавливать для арендаторов дополнительные требования и ограничения для заключения такого рода договоров, в том числе по возрасту и водительскому стажу<sup>2</sup>.

На наш взгляд, такая позиция суда представляется неверной. Аренда транспортных средств должна регулироваться различными положениями в зависимости от субъектного состава и соответственно от целей использования (коммерческой или потребительской) транспортных средств, а именно:

1) если одно физическое лицо предоставляет во временное владение и пользование транспортное средство другому физическому лицу для потребительских нужд за определенную плату, то данные отношения будут регулироваться §1 гл. 34 ГК РФ;

2) если организация, осуществляющая сдачу транспортного средства в аренду в качестве постоянной предпринимательской деятельности, предоставляет автомобиль физическим лицам для потребительских целей за определенную плату,

<sup>1</sup>См.: Договор присоединения. URL: <https://belkacar.ru/legal/contract.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).

<sup>2</sup>См.: Решение Лефортовского районного суда г. Москвы от 21 декабря 2018 г. URL: <https://www.mos-gorsud.ru> (дата обращения: 30.04.2019).

то такие отношения будут регулироваться положениями договора проката, т.е. нормами §2 гл. 34 ГК РФ;

3) если в качестве арендодателя и арендатора выступают юридические лица и (или) индивидуальные предприниматели и их целью является извлечение прибыли, то данные отношения регулируются нормами §3 гл. 34 ГК РФ и иными транспортными уставами и кодексами.

Касаемо аренды транспортных средств с экипажем или без него не стоит забывать о ст. 636 и ст. 645 ГК РФ, в соответствии с которыми на арендатора возлагаются обязанности по оплате расходов, связанных с коммерческой эксплуатацией транспортных средств. Коммерческая эксплуатация транспортного средства представляет собой использование его технических возможностей для удовлетворения хозяйственных потребностей в коммерческих целях (с целью получения прибыли) [3, с. 205]. Таким образом, субъектами (а каковыми являются как арендодатель, так и арендатор) по данному договору могут быть исключительно юридические лица и индивидуальные предприниматели.

По договору каршеринга транспортное средство предоставляется во временное владение и пользование так же, как и по договору проката. Здесь необходимо учитывать, что норма договора проката является императивной. Именно через п. 1 ст. 626 ГК РФ у организации появляется обязательство предоставить транспортное средство во временное владение и пользование физическому лицу. Следовательно, на основании вышеизложенного можно прийти к выводу, что договор каршеринга будет являться разновидностью договора проката, т.к. они обладают следующими характерными признаками:

1) предметом является предоставление во временное владение и пользование транспортных средств;

2) субъекты: арендодатель — прокатная организация (ЮЛ или ИП), арендатор — физическое лицо;

3) цель заключения договоров для арендодателя — это извлечение прибыли, а для арендатора потребительская.

4) права и обязанности сторон: капитальный и текущий ремонт транспортного средства является обязанностью арендодателя.

#### Библиографический список

1. Бычков А.И. Поворкуем о коворкинге // ЭЖ-Юрист. 2017. № 42.
2. Бычков А.И. Девелоперский бизнес в России. Правовое регулирование отрасли. М.: Инфотропик Медиа, 2018. 175 с.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой, второй (постатейный) / под ред. О.Н. Садикова. М.: Инфра-М, 2005. 802 с.

#### References

1. Bychkov A.I. Let's Coo about Coworking // the Ezh-Lawyer. 2017. No. 42.
2. Bychkov A.I. Development Business in Russia. Legal Regulation of the Industry. M.: Infotropic Media, 2018. 175 p.
3. Comment to the Civil code of the Russian Federation of the first part, the second (article) / ed. O.N. Sadikova. M.: Infra-M, 2005. 802 p.

УДК 347.122

А.А. Валевская

## ДЕЛОВАЯ РЕПУТАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

**Введение:** деловая репутация является исключительно специфическим объектом гражданских прав. С одной стороны, Гражданский кодекс Российской Федерации наделяет ее признаками нематериальности и неотчуждаемости, с другой стороны, значение деловой репутации в экономических отношениях и системный анализ положений законодательства позволяют поставить эти признаки под сомнение. **Цель:** определить место и свойства деловой репутации в системе объектов гражданских прав. **Методологическая основа:** в основу исследования положены системный анализ, дедукция, индукция, а также формально-юридический метод. **Результаты:** изложена авторская позиция относительно сущности, оценки и признаков деловой репутации как объекта гражданских прав. **Вывод:** несмотря на нематериальный характер, деловая репутация имеет вполне определенную денежную стоимость, поскольку может быть оценена в денежном выражении за причиненный ей вред.

**Ключевые слова:** право, гражданское право, деловая репутация, нематериальный актив.

A.A. Valevskaya

## BUSINESS REPUTATION AS AN OBJECT OF CIVIL RIGHTS

**Background:** business reputation is an extremely specific object of civil rights. On the one hand, the Civil code of the Russian Federation gives it the intangible and inalienable features, on the other hand, the importance of business reputation in economic relations and a systematic analysis of the provisions of the legislation allow to cast doubt. **Objective:** to determine the place and properties of business reputation in the system of objects of civil rights. **Methodology:** the study is based on the system analysis, deduction, induction, as well as formal legal method. **Results:** the author's position on the nature, assessment and signs of business reputation as an object of civil rights is stated. **Conclusion:** despite its intangible nature, business reputation has a definite monetary value, since it can be assessed in monetary terms for the damage caused to it.

**Key-words:** law, civil law, business reputation, intangible asset.

Деловая репутация рассматривается как общественная оценка, общее или широко распространенное мнение о деловых качествах, достоинствах лица, появляющаяся в процессе предпринимательской или иной деятельности [1].

В условиях развития свободной рыночной экономики и высокой конкуренции деловая репутация приобретает роль фактора, влияющего на осуществление предпринимательской деятельности [2].

---

© Валевская Ангелина Анатольевна, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: k\_civil@ssla.ru  
© Valevskaya Angelina Anatolievna, 2019  
Candidate of law, Associate professor, professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)



Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 150) относит деловую репутацию, наряду с жизнью и здоровьем, достоинством личности, личной неприкосновенностью, честью и добрым именем, неприкосновенностью частной жизни, личной и семейной тайной, свободой передвижения, авторством и иными благами, к неотчуждаемым нематериальным объектам гражданских прав.

Однако такой признак деловой репутации, как неотчуждаемость, некоторыми авторами справедливо ставится под сомнение [3].

Несомненно, данный признак характеризует деловую репутацию физического лица, является неотделимым от его личности. Что касается рассмотрения данного признака применительно к деловой репутации юридического лица, то в силу прямого указания закона он не является неотъемлемым. Так, ГК РФ предусматривает возможность отчуждения деловой репутации юридического лица по договору коммерческой концессии (п. 2 ст. 1027 ГК РФ) и договору простого товарищества (п. 1 ст. 1042 ГК РФ).

Можно также оспорить тезис об абсолютной «нематериальности» деловой репутации, полном отсутствии у нее экономического содержания и согласиться с позицией ученых, которые указывают на экономическую ценность, «оцениваемость» этого блага в финансовом выражении [4; 5].

Например, Положение по бухгалтерскому учету «Учет нематериальных активов» (ПБУ 14/2007), утвержденное Приказом Минфина России от 27 декабря 2007 г. № 153н<sup>1</sup>, закрепляет учет в составе нематериальных активов деловой репутации при покупке предприятия.

Данный факт свидетельствует о наличии имущественной составляющей деловой репутации как объекта гражданского оборота, что позволяет говорить о наличии имущественной и нематериальной составляющей в характеристике деловой репутации, что в целом определяет двойственный характер данного института [6].

«Пятно» на репутации может негативно повлиять на компанию в целом, привести к потере клиентов и убыткам, в том числе и репутационным.

Принято отождествлять деловую репутацию с понятием «гудвилл» (англ. — goodwill), под которым следует понимать установленную разницу между ценой покупки предприятия, отраженной в договоре, и фактической стоимостью всех его активов. Гудвилл ассоциируют с приобретенной деловой репутацией и учитывают в качестве надбавки к цене, уплаченной покупателем в целях получения будущей экономической выгоды.

Отрицательную деловую репутацию чаще оценивают как фактор уменьшения цены в связи с тем, что нет стабильного положения на рынке, отсутствуют навыки маркетинга и сбыта, деловые связи незначительны или отсутствуют и пр.

Влияние деловой репутации на деятельность компании можно оценивать с точки зрения взаимодействия с заинтересованными лицами (англ. — Stakeholder).

Стейкхолдеры заинтересованы в положительной репутации компании, с которой они имеют деловые отношения. Сотрудники и руководство становятся более мотивированными и удовлетворенными работой в компании с хорошей репутацией, потенциальные сотрудники стремятся получить работу в такой компании. Потребители склонны выбирать продукцию компании, которая зарекомендовала

<sup>1</sup> Приказ Минфина России от 27 декабря 2007 г. № 153н «Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету „Учет нематериальных активов“ (ПБУ 14/2007)» (в ред. от 16 мая 2016 г.) // Российская газета. 2008. 2 февр.

себя на рынке. Партнеры охотнее сотрудничают с компаниями с положительной репутацией, инвесторы вкладывают в такие компании финансовые активы [7].

Таким образом, несмотря на отнесение законодателем деловой репутации к объектам нематериальных благ, она имеет вполне определенную стоимостную оценку, равно как может быть оценен в денежном выражении и причиненный ей вред. Данный вывод позволяет отнести деловую репутацию к объектам имущественного характера, в связи с чем она подпадает под режим действия Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Что касается репутационных рисков юридических лиц при осуществлении предпринимательской деятельности, то на сегодняшний день они не подлежат защите посредством применения института деловой репутации, а чаще всего находят отражение в требованиях о возмещении убытков, что не решает вопроса компенсации юридическим лицам репутационного вреда в полном объеме.

#### Библиографический список

1. Бичерова А.Д. Защита деловой репутации юридического лица в сети Интернет: проблемы правового регулирования // Юстиция. 2018. № 3. С. 15–21.
2. Мордохов Г.Ю. Деловая репутация: генезис, определение понятия, правовое регулирование // Право и экономика. 2017. № 8. С. 26–32.
3. Фроловский Н.Г. Защита деловой репутации юридического лица // Законы России: опыт, анализ, практика. 2012. № 4. С. 48–52.
4. Березин Д.А. Нематериальные блага — объекты оценки // Юрист. 2017. № 24. С. 14–18.
5. Маркина М.В. Деловая репутация в составе объектов гражданских прав // Конкурентное право. 2016. № 2. С. 26–28.
6. Еременко В.И. Вопросы защиты деловой репутации юридических лиц // Адвокат. 2017. № 2. С. 9–17.
7. Крымов С.М., Никитина Н.А. Гудвилл как инструмент управления стоимостью компании // Вестник ЮУрГУ. 2010. № 26. С. 69–72.

#### References

1. Bicherova A.D. Protection of Bbusiness Reputation of a Legal Entity on the Internet: Problems of Legal Regulation // Justice. 2018. No. 3. P. 15–21.
2. Mordokhov G.Yu. Business Reputation: Genesis, Definition, Legal Regulation // Law and Economics. 2017. No. 8. P. 26–32.
3. Frolovskiy N.D. Protection of Business Reputation of a Legal Entity // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2012. No. 4. P. 48–52.
4. Berezin A.D. Intangible Assets — the Evaluation of Objects // the Lawyer. 2017. No. 24. P. 14–18.
5. Markina M.V. Business Reputation as a Part of Objects of Civil Rights // Competition law. 2016. No. 2. P. 26–28.
6. Eremenko V.I. Questions of Protection of Business Reputation of Legal Entities // Lawyer. 2017. No. 2. P. 9–17.
7. Krymov S.M., Nikitina N.A. Goodwill as a Company Value Management Tool. // Bulletin Of SUSU. 2010. No. 26. P. 69–72.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 октября 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации .1998 г. № 31, ст. 3813; 2018. № 49, ч. I, ст. 7523.

УДК 655

**М.А. Жуковская**

## ОБЫЧАЙ КАК ИСТОЧНИК ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

**Введение:** обычай как источник гражданского права легально закреплен в ст. 5 ГК РФ и других нормативно-правовых актах, является источником гражданского права из-за частого его использования в имущественных отношениях. **Цель:** определения роли обычаев в процессе регулирования гражданских отношений. **Методологическая основа:** метод анализа и синтеза, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой и системный методы. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно истории развития, понятия, применения обычая как источника гражданского права. **Выводы:** широкое применение обычая в гражданских правоотношениях является положительным и необходимым способом решения многих вопросов в предпринимательских и рыночных отношениях.

**Ключевые слова:** обычаи, источник, местный обычай, обычное право, «сложившееся» правило, обычай делового оборота.

**M.A. Zukovskaya**

## CUSTOM AS A SOURCE OF CIVIL LAW

**Background:** custom as a source of civil law is legally enshrined in article 5 of the Civil code, and other normative legal acts, is considered an origin because of its frequent use in property relations. **Objective:** to determine the custom role in the regulation of the civil relation process. **Methodology:** method of analysis and synthesis, historical, formal-logical, relatively legal and systems methods. **Results:** the author's position on the history of development, concept, application of custom as a source of civil law is reasoned. **Conclusions:** the widespread use of custom in civil relations is a positive and necessary way to settle many issues in business and market relations.

**Key-words:** customs, source, local customs, customary law, established rule, custom business turnover.

В соответствии со ст. 5 ГК РФ (в ред. от 30 декабря 2012 г. № 302-ФЗ) «обычаем признается сложившееся и широко применяемое в какой-либо области предпринимательской или иной деятельности, не предусмотренное законодательством правило поведения, независимо от того, зафиксировано ли оно в каком-либо документе» (п. 1). В прежней редакции предусматривался обычай в области предпринимательской деятельности («обычай делового оборота»), что вряд ли было правильным, поскольку обычай существует не только в предпринимательской сфере. Обычай признается устным источником права, но практически все международные и национальные правовые обычаи фиксируются в письменной форме

© Жуковская Мария Андреевна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: mas5653@yandex.ru

© Zukovskaya Maria Andreevna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Theory of state and law department (Saratov State Law Academy)

в судебной и арбитражной практике, путем установления обычных терминов, проформ и типовых контрактов, в сборниках сведений о торговых обычаях, в «сводах» торговых обычаев, в частных неофициальных кодификациях международных обычаев.

В качестве документов, фиксирующих обычаи, приводят, в частности, Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов (Публикация Международной торговой палаты № 500); Унифицированные правила по инкассо (Публикация Международной торговой палаты № 522) [1], которые применяются и в российской банковской деятельности. Особо следует остановиться на Международных правилах толкования торговых терминов — ИНКОТЕРМС. Правила с 1936 г. публикуются Международной торговой палатой. Последняя по времени публикация ИНКОТЕРМС 2010 (публикация МТП № 715). Одно из отличий этой редакции от предыдущей версии 2000 г. заключается в том, что теперь действие Правил распространяется не только на международный, но и на внутренний товарооборот.

Соответствующие разъяснения относительно применения обычая в судебной практике даны в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (п. 2)<sup>1</sup>.

Термин «сложившееся правило поведения» следует понимать как «достаточно определенное в своем содержании, широко применяемое правило поведения при установлении и осуществлении гражданских прав и исполнении гражданских обязанностей». При этом применение обычая возможно не только в предпринимательской, но и иной деятельности, в качестве примера можно привести определение гражданами порядка пользования общим имуществом, исполнение тех или иных обязательств.

Применению подлежит обычай как зафиксированный в каком-либо документе, так и существующий независимо от такой фиксации. Зафиксированным считается обычай, опубликованный в печати, изложенный в решении суда по конкретному делу, содержащему сходные обстоятельства, засвидетельствованный Торгово-промышленной палатой (ТПП) Российской Федерации. Доказательство существования обычая лежит на стороне, которая на него ссылается (ст. 56 ГПК РФ, ст. 65 АПК РФ).

Согласно п. 2 ст. 5 ГК РФ обычаи, противоречащие основным началам гражданского законодательства, а также обязательным для участников соответствующего отношения положениям законов, иных правовых актов или договору, не применяются.

Из п. 2 ст. 5 ГК РФ вытекает, что обычай в иерархической системе источников гражданского права стоит после принципов законодательства (основные начала), обязательных предписаний законов и иных правовых актов, а также договоров сторон правоотношения. Обычай не применяется, если он противоречит названным источникам права<sup>2</sup>. Соответствующее положение обычая занимает и при применении института аналогии закона (ст. 6 ГК РФ). Все это позволяет сделать вывод, что обычай имеет второстепенное значение в системе источников гражданского права и носит вспомогательный характер.

<sup>1</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

<sup>2</sup> Договор здесь применяется как источник субъективных прав и обязанностей сторон.

По мнению юристов, обычаи остаются таковыми, не становясь нормами законодательства по ряду причин. Важнейшей причиной является узкая сфера применения и крайне специфический смысл обычных правил<sup>3</sup>. Многие обычаи, сложившиеся в сфере экономической деятельности, не имеет смысла преобразовывать в законодательные правила, поскольку они касаются «поведения хозяйствующих субъектов по отношению к партнеру (контрагенту), причем обычай этот относится больше к межличностной сфере („прилично — неприлично”, „порядочно — непорядочно”))» [2]. Кроме ст. 5 ГК РФ, закрепляющей общие положения об обычаях как источнике гражданского права, на обычаи ссылаются и другие статьи ГК РФ.

В Постановлении Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»<sup>4</sup> судам дается следующее разъяснение: в силу п. 5 ст. 421 и п. 2 ст. 427 ГК РФ в случаях, когда в договоре не содержится отсылка к примерным условиям, а условие договора не определено сторонами или диспозитивной нормой, такие примерные условия применяются к сторонам в качестве обычаев, если они отвечают требованиям, установленным ст. 5 ГК РФ. Следует иметь в виду, что уже после принятия Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в соответствующие пункты ст. 421 и 427 ГК РФ Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ внесены некоторые изменения, не меняющие кардинальным образом разъяснения Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ. Местные обычаи упоминаются в ст. 221 ГК РФ, и упоминание об обычаях встречается в Кодексе торгового мореплавания РФ (ст. 138, п. 2 ст. 285 КТМ РФ)<sup>5</sup>.

Интерес представляет Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 января 2013 г. № ВАС-18114/12 по делу № А51-3531/2012 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»<sup>6</sup>. Оно интересно по двум причинам. Во-первых, оно иллюстрирует разъяснения Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона „О рекламе”»<sup>7</sup>; во вторых оно регулирует процессуальные вопросы. В деле речь шла о рекламной конструкции с надписью: «Ювелирный магазин Золотой карат золото, серебро» у входной двери здания, в котором общество арендует помещения для осуществления своей деятельности. Оспариваемые судебные решения были приняты до разъяснений, данных Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 8 октября 2012 г. № 58 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами Федерального закона „О рекламе”». Этим постановлением определена практика применения п. 1 ст. 3 Закона о рекламе, согласно которой не следует рассматривать в качестве рекламы размещение наименования (коммерческого обозначения) организации в месте ее нахождения, а также размещение иной информации для потребителей непосредственно в месте реализации товара, оказания услуг (например, информации о режиме работы, реализуемом товаре), поскольку размещение такой информации в указанном месте не преследует целей, связанных с рекламой (п. 1). Размещение в месте осуществления своей деятельности коммерческого обозначения,

<sup>3</sup> Это, кстати, относится не только к деловым обычаям, но и к обычаям в области наследственных, семейных и др. отношений.

<sup>4</sup> См.: Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 5.

<sup>5</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2207.

<sup>6</sup> См.: URL: <http://base.garant.ru/55617611/Текст> (дата обращения: 10.8.2019).

<sup>7</sup> См.: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.



применяемого юридическим лицом для идентификации места осуществления своей деятельности, а также профиля деятельности и вида оказываемых услуг, может расцениваться как обычай делового оборота. Вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые на основании норм права в истолковании, расходящемся с содержащимся в постановлении толкованием, могут быть пересмотрены на основании п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, если для этого нет других препятствий. Таким образом, в России обычай в соответствии со ст. 5 ГК РФ является вспомогательным источником гражданского права, который не применяется, если он противоречит основным началам, обязательным предписаниям законов и иных правовых актов, а также договорам сторон правоотношения.

#### Библиографический список

1. Международное частное право: сборник нормативных актов / сост. Г.К. Дмитриева, М.В. Филимонова. М., 1999.
2. *Кабулова М.В.* Обычай делового оборота: применение, условия, возможности / Предприниматель без образования юридического лица. ПБОЮЛ. 2008. № 8.

#### References

1. Private International Law: Collection of Regulations / comp. G.K. Dmitrieva, M.V. Filimonova. M., 1999.
2. *Kabulova M.V.* Custom of Business Turnover: Application, Conditions, Opportunities / Entrepreneur without Legal Entity. 2008. No. 8.

УДК 347.5

**Н.А. Иванова**

## К ВОПРОСУ О ПАЛЛИАТИВНОЙ МЕДИЦИНЕ И ПАЛЛИАТИВНОЙ ПОМОЩИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Введение:** Российская Федерация определяет правовые, организационные и экономические основы охраны здоровья граждан, т.е. гарантирует право на бесплатную медицинскую помощь, в т.ч. и безнадежно больным пациентам, поскольку им необходима медицинская, психологическая, социальная помощь как больному, так и его семье. Такая поддержка называется паллиативной. **Цель:** анализ понятий паллиативная медицина и паллиативная помощь. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, системный, формально-логический, сравнительно-правовой методы исследования. **Результаты:** проанализированы особенности паллиативной медицины и паллиативной помощи в Российской Федерации. **Выводы:** оказание паллиативной медицинской помощи — это одна из необходимых мер для повышения качества жизни неизлечимо больного пациента и его близкого окружения.

**Ключевые слова:** паллиативная медицина, паллиативная помощь, жизнь, семья, хоспис, неизлечимо больной пациент, психологическая и социальная поддержка.

© Иванова Наталия Александровна, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: ivn\_na@mail.ru  
© Ivanova Nataliya Aleksandrovna, 2019  
Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

**N.A. Ivanova**

**ON THE ISSUE OF PALLIATIVE MEDICINE AND PALLIATIVE CARE IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Background:** the Russian Federation defines the legal, organizational and economic basis for the protection of citizens' health, i.e. guarantees the right to free medical care, including for terminally ill patients, because they need medical, psychological, social assistance, both to the patient and his family. Such support is called palliative care. **Objective:** analysis of the concepts of palliative medicine and palliative care, using various research methods. **Methodology:** the dialectical method of scientific knowledge, systemic, formal-logical, comparative legal method of research. **Results:** the features of palliative medicine and palliative care in the Russian Federation have been analyzed. **Conclusions:** palliative care is one of the necessary measures to improve the quality of life of the terminally ill patient and his close circle.

**Key-words:** palliative medicine, palliative care, life, family, hospice, terminally ill patient, psychological and social.

Согласно Конституции Российской Федерации каждый гражданин имеет право на жизнь и здоровье. И никто не может посягать на эти неотчуждаемые от рождения нематериальные блага.

Несмотря на стремительное развитие общества во всех отраслях нашей жизни, появление таких понятий, как паллиативная медицина и паллиативная помощь, некоторые российские граждане неоднозначно воспринимают нововведение. Граждане путают данные термины с таким запрещенным в Российской Федерации понятием, как эвтаназия (добровольное право гражданина на смерть), хотя это совсем не «пересекающиеся» термины.

Итак, совсем недавно, а именно в марте 2019 года Государственной Думой Российской Федерации были внесены изменения в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон), где законодательно закрепила свое право паллиативная медицина и помощь.

Паллиативная помощь — подход, позволяющий улучшить качество жизни пациентов в последние дни их жизни, а так же облегчить совместное проживание с близкими людьми путем оказания различного рода помощи. Помощь необходима для людей, страдающих неизлечимыми тяжелыми онкологическими заболеваниями. Особенно важно в таких ситуациях иметь поддержку специально обученного человека (медицинского работника, психолога или сиделки), она оказывает помощь не только больным, но и близким людям страдающего.

Закон разрешает оказание паллиативной помощи больным людям на дому, предоставляет услуги сиделок со специальной подготовкой, психологов и необходимые лекарственные средства. К нововведениям относится использование медицинских препаратов в домашних условиях, содержащих наркотические и психотропные вещества, с целью облегчить страдания больного.

Таким образом, основным принципом паллиативной помощи является не излечение гражданина от недуга, а улучшение по мере возможности условий проживания — как правило, в последние дни жизни.

<sup>1</sup>См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 48, ст. 6724.

Паллиативная медицина — это раздел медицины, задачами которого является использование методов и достижений современной медицины для проведения различного рода лечебных мероприятий, направленных на облегчение состояния неизлечимо больного.

Нельзя сказать, что о паллиативной помощи и медицине ранее никто не знал и ею не пользовался. Так, существовал Приказ от 14 апреля 2015 г. № 187н «Об утверждении Порядка оказания паллиативной медицинской помощи взрослому населению»<sup>2</sup>. Как видно из названия — не делалось разделения между паллиативной помощью и медициной. В настоящее время такое разделение уже возможно. Паллиативная помощь — значительно шире, поскольку включает в себя помощь близким людям и семьям неизлечимо больных людей.

Закрепление на законодательном уровне такой помощи, безусловно, является положительным фактором для российского общества. Однако на практике существует ряд проблем, которые препятствуют развитию прогресса в этой сфере.

Так в настоящее время в нашей стране действует Российская Ассоциация паллиативной медицины, целями которой являются: профессиональная поддержка занятых в области паллиативной медицинской помощи; консолидация медицинского общества в решении проблем здравоохранения; развитие и внедрение новых методов и технологий для обеспечения качества жизни пациентов и т.п. Ассоциация борется, помогает и отстаивает права неизлечимо больных пациентов и их близких. Но существует ряд проблем, которые можно решить только с поддержкой государства. Постараемся выявить лишь некоторые и очень существенные пробелы.

Основной проблемой является не достаточное количество хосписов.

Хосписное движение в России началось в 1990 г. Первый хоспис № 1 «Лахта» открыл В. Зорза совместно с Р. Твайпроссом и А. Гнездиловым в Санкт-Петербурге. С тех пор в разных городах России стали открываться хосписы [1, с. 22–23].

Хоспис представляет для безнадежного пациента лечение и психологическое спокойствие. Пациент понимает, что он находится под постоянным контролем специалистов, способных продлить ему жизнь. Но достаточное количество таких хосписов имеется только в Москве и Санкт-Петербурге, в других же городах России пациент не может воспользоваться их услугами, а проходит лечение в дневном стационаре, и то в последние месяцы перед концом своей жизни.

Например, в Саратове первый в регионе центр паллиативной помощи открылся на базе одной из городских больниц. Спецификой центра является помощь тяжело больным гражданам, в т.ч. и по телефону. Центр рассчитан на 5 человек для постоянного пребывания и 26 для временного нахождения. Это, конечно же, малая помощь (есть сведения, что только 130 детей нуждаются в хосписе на данный момент)<sup>3</sup>.

Еще одной проблемой является доставка лекарственных средств для таких пациентов. Как правило, эти лекарства содержат наркотические и психотропные вещества. Если в больнице медицинский работник несет строгую ответственность за расходование таких средств, вплоть до уголовной, то как будет осуществляться транспортировка лекарств для обезболивания больных в домашних условиях?

<sup>2</sup> См.: URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>3</sup> См.: URL: [www.fn-volga.ru](http://www.fn-volga.ru) (дата обращения: 15.03.2019).

Кроме того, не решен вопрос с требуемым количеством профессиональных кадров: сиделки, психологи и т.д. Необходимо создавать центры переподготовки или же подготовки граждан, которые бы могли оказать первую помощь до приезда квалифицированной помощи.

Подводя итог, можно отметить следующее: бесспорно, паллиативная медицина и помощь необходима в обществе, и в целом она имеет положительные стороны, но, однако, ввиду того, что это новая для нашего социума практика, она требует определенной ответственности и непростых решений.

#### Библиографический список

1. Введение в паллиативную помощь / пер. с англ. О. Цейтлинной, Е. Быкушиной; под ред. Д.В. Невзоровой. М.: Благотворительный фонд помощи хосписам «Вера», 2016. 276 с.

#### References

1. Introduction to Palliative Care / translated from English by O. Tseitlina, E. Bykushina; ed. by D.V. Nevzorova. Moscow: "Vera" Hospice Charitable Foundation, 2016. 276 p.

УДК 347.78.01

М.Б. Ковалев

### ПРАВО НА ОБНАРОДОВАНИЕ И ОТЗЫВ ПРОИЗВЕДЕНИЯ

**Введение:** отсутствие в действующем законодательстве внятной классификации субъективных авторских прав обуславливает неопределенность правового статуса авторов и иных правообладателей. Особенно ярко это проявляется в отношении права на обнародование и отзыв произведения. **Цель:** выявить и обозначить имеющиеся в законодательстве пробелы и противоречия, связанные с определением и классификацией права на обнародование и отзыв произведения, а также реализацией этого права. **Методологическая основа:** совокупность диалектического, системного и исторического методов. **Результаты:** сформулированы наиболее значимые проблемы: неполнота и противоречивость классификации субъективных авторских прав; наличие в части четвертой ГК РФ формулировок, допускающих неоднозначное толкование. **Выводы:** внесение в часть четвертую ГК РФ существенных изменений с целью решения вышеперечисленных проблем представляется совершенно необходимым.

**Ключевые слова:** интеллектуальные права, авторское право, право на обнародование произведения, право на отзыв произведения, наследование.

M.B. Kovalev

## THE RIGHT TO PUBLICATION AND RECALLING THE WORK

**Background:** the absence in the current legislation of a clear classification of subjective copyright causes uncertainty of the legal status of authors and other rights holders. This is particularly evident in relation to the right to publish and recall the work. **Objective:** to reveal and identify existing gaps and contradictions in the legislation related to the definition and classification of the right to publish and recall the work, as well as the implementation of these rights. **Methodology:** a set of dialectical, systematic and historical research methods. **Results:** the most significant problems are formulated: incompleteness and inconsistency of classification of subjective copyrights; existence in Part four of the Civil code of the Russian Federation of the formulations allowing ambiguous interpretation. **Conclusions:** the introduction of significant changes in Part four of the Civil code in order to solve the above mentioned problems is absolutely necessary.

**Key-words:** “intellectual rights”, copyright, right to publish works, right to revoke works, inheritance.

В настоящее время часть четвертая ГК РФ все еще не содержит наглядной и завершенной классификации субъективных авторских прав. Статья 1255 ГК РФ содержит лишь их неполное перечисление; согласно определению ст. 1226 ГК РФ интеллектуальные права включают в себя исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных Кодексом, также личные неимущественные права и иные права (право следования, право доступа и другие). Таким образом, авторские права, как и другие права интеллектуальной собственности, подразделяются вместо традиционных двух групп на три. При этом перечни личных неимущественных и иных прав не только не являются исчерпывающими, но и отсутствуют как таковые: имеются лишь разрозненные указания на принадлежность отдельных субъективных прав (исключительного права; права авторства; права автора на имя; права следования; права доступа) к той или иной группе. Данный подход законодателя неоднократно подвергался обоснованной критике. В частности, Э.П. Гаврилов, включивший его в число «десяти недостатков четвертой части ГК РФ, которые необходимо исправить», отмечая: «Такая трехчленная классификация, прежде всего, противоречит классификации гражданских прав, содержащейся в ст. 2 ГК РФ. Кроме того, в этой классификации нет единого классификационного принципа» [1, с. 7]. Пунктом 2 ст. 1228 ГК РФ установлено, что право авторства, право на имя и иные личные неимущественные права автора неотчуждаемы и непередаваемы. Отказ от этих прав ничтожен. Совершенно очевидно, что на права автора, относящиеся к группе «иных прав», вышеприведенная норма не распространяется. Однако, как уже упоминалось выше, четкого разграничения между личными неимущественными и «иными» правами в части четвертой ГК РФ не проведено, в силу чего вопрос о возможности для наследников автора и иных правообладателей приобретать и осуществлять отдельные субъективные авторские права продолжает оставаться дискуссионным. По-видимому, наиболее сильно это проявляется в отношении права на обнародование произведения и тесно связанного с ним права на отзыв произведения. Так, в комментарии под редакцией П.В. Крашенинникова констатируется, что «право на обнародование



произведения как личное неимущественное право было предусмотрено как ГК РСФСР 1964 г., так и Законом об авторском праве и смежных правах» [2, с. 111] (добавим к этому, что ст. 15 Закона РФ от 9 июля 1993 г. № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» к личным неимущественным правам однозначно отнесено и неизвестное советскому законодательству право на отзыв). Однако все авторские права, кроме исключительного права, права авторства, права на имя и права на неприкосновенность произведения причислены в вышеупомянутом комментарии к «иным» правам, «которые на основании различных критериев не могут быть однозначно отнесены к исключительным или личным неимущественным правам» [2, с. 14]. В любом случае право на обнародование не может быть отнесено к исключительному праву, поскольку формулировка п. 3 ст. 1268 ГК РФ фактически противопоставляет эти права друг другу. Вместе с тем ни эта, ни другие нормы ГК РФ не позволяют сделать однозначный вывод о том, следует ли относить право на обнародование произведения к личным неимущественным правам (в терминологии части четвертой ГК РФ) или же к «иным» правам, на которые не распространяются правила п. 2 ст. 1228 ГК РФ о неотчуждаемости, непередаваемости и ничтожности отказа от соответствующих прав. В связи с этим продолжаются дискуссии об объеме правомочий наследников автора в отношении обнародования произведения. В частности, законодательно не урегулирован вопрос о том, вправе ли наследник обнародовать произведение, в отношении которого автор ранее воспользовался правом на отзыв. Необходимо также учитывать, что наследники автора, преследуя собственные коммерческие интересы, могут действовать вразрез даже с явно выраженной волей умершего. Специальная ответственность за подобные действия в настоящее время не установлена. Все вышеперечисленное позволяет сделать вывод о необходимости более подробного законодательного регулирования данного права [3, с. 57].

Еще больше пробелов в законодательном регулировании связано с правом на отзыв произведения. Практически все исследователи отмечают тот очевидный факт, что в ст. 1269 ГК РФ в качестве обладателей такого права фигурируют лишь авторы; какие-либо иные субъекты в этом качестве не упоминаются. В то же время, единого мнения относительно возможности перехода права отзыва к наследникам автора в юридической литературе до настоящего времени не сформировано. Как отмечает О.Е. Блинков, «только в случае применения аналогии закона (ст. 1268 ГК РФ) мы можем дать утвердительный ответ, но применима ли здесь аналогия, однозначного решения опять-таки нет» [4, с. 3]. Более или менее бесспорным представляется замечание О.А. Рузаковой о том, что «если автором при жизни реализовано право на обнародование, то наследники не управомочены реализовать право на отзыв» [5, с. 4]. Вместе с тем распространена точка зрения, в соответствии с которой наследникам должно дозволяться осуществление права умершего автора на отзыв в том случае, если в отношении какого-то произведения право на опубликование тоже было осуществлено наследниками, а не автором [6, с. 121–122]. С учетом содержания ст. 1269 ГК РФ, едва ли такое мнение соответствует действующему законодательству. Однако невозможно отрицать и тот факт, что соответствующие нормы части четвертой ГК РФ нуждаются в дальнейшем уточнении и конкретизации — по крайней мере для того, чтобы окончательно снять эти вопросы.

### Библиографический список

1. *Гаврилов Э.П.* 10 недостатков четвертой части ГК РФ, которые необходимо исправить // Патенты и лицензии. 2015. № 10. С. 2–7.
2. Авторские и смежные с ними права: постатейный комментарий глав 70 и 71 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. П.В. Крашенинникова. М.: Статут, 2010. 480 с.
3. *Голощанов А.М., Рождественская К.Ю.* Особенности наследования авторских прав. М.: Р. Валент, 2011. 144 с.
4. *Блинков О.Е.* О наследстве и наследии авторов // Бюллетень нотариальной практики. 2009. № 4. С. 2–3.
5. *Рузакова О.* Наследники как субъекты авторско-правовых отношений // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2002. № 1. С. 2–8.
6. *Мелузова А.О.* Наследование авторских и смежных прав в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 197 с.

### References

1. *Gavrilov E.P.* Ten Drawbacks of the Fourth Part of the Civil Code of the Russian Federation that Need to Be Corrected // Patents and licenses. 2015. № 10. P. 2–7.
2. Copyright and Related Rights: Itemized Comment of Chapters 70 and 71 of the Civil Code of the Russian Federation. ed. by P.V. Krasheninnikov. M., 2010. 480 p.
3. *Goloshchapov A.M., Rozhdestvenskaya K.Yu.* Features of Copyright Inheritance. M.: R. Valent, 2011. 144 p.
4. *Blinkov O.E.* On the Inheritance and the Legacy of the authors // Notarial practice bulletin. 2009. № 4. P. 2–3.
5. *Ruzakova O.* Heirs as Subjects of Copyright Relations // Intellectual Property. Copyright and Related Rights. 2002. № 1. P. 2–8.
6. *Meluzova A.O.* Inheritance of Copyright and Related Rights in the Russian Federation: diss. ... of cand. of law. M., 2003. 197 p.

УДК 347.65/68

С.Е. Костина

## НЕДОСТОЙНОСТЬ НАСЛЕДНИКА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ

**Введение:** споры о признании наследника недостойным часто встречаются в судебной практике, при этом решения носят противоречивый характер, что позволяет сделать вывод о необходимости дальнейшего исследования института недостойности. **Цель:** анализ и выявление проблем правоприменительной практики, поиск путей совершенствования действующего законодательства в данной сфере. **Методологическая основа:** совокупность диалектического и системного, сравнительного методов исследования. **Результаты:** выявлены проблемы правового регулирования недостойности наследников, предложены возможные пути их решения. **Выводы:** необходима ясность и определенность в законодательстве относительно признания наследника недостойным.

**Ключевые слова:** наследование, недостойный наследник, наследник, суд, наследство.

© Костина Светлана Евгеньевна, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: svetlana\_kostina\_2013@mail.ru

© Kostina Svetlana Evgenievna, 2019  
Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

S.E. Kostina

## UNWORTHINESS OF THE HEIR IN JUDICIAL PRACTICE

**Background:** disputes on the recognition of the heir unworthy are often found in court practice, and the decisions are controversial, which leads to the conclusion that further research of the Institute of unworthiness is necessary. **Objective:** analysis and identification of law enforcement practice problems, search for the ways to improve the current legislation in this area. **Methodology:** a set of dialectical and systemic research methods. **Results:** the problems of legal regulation of the unworthiness of heirs have been revealed, the possible ways of their solution have been offered. **Conclusions:** there is a need for clarity and certainty in the legislation regarding the recognition of the heir unworthy.

**Key-words:** inheritance, unworthy of the heir, an heir, court, inheritance.

Наследственные правоотношения — одни из самых распространенных гражданских правоотношений. Среди них особое место занимают взаимоотношения наследников относительно принятия и раздела наследства. Статья посвящена рассмотрению такой проблемы, как отстранение наследника от наследования в силу его недостойности. Исследование судебной практики по данным вопросам позволяет сделать выводы о ее неоднозначности. В связи с этим представляется необходимым на основании исследования материалов правоприменительной практики выявить существующие проблемы в рассматриваемой сфере и предложить возможные пути их решения.

Статья 1117 ГК РФ<sup>1</sup> устанавливает 2 группы условий отстранения от наследования:

1) обстоятельства, которые могут стать основанием для признания наследника недостойным при подтверждении в судебном порядке;

2) обстоятельства, которые не требуют дополнительного подтверждения в суде.

К первой группе относятся граждане, которые своими умышленными противоправными действиями, направленными против наследодателя, кого-либо из его наследников или против осуществления последней воли наследодателя, выраженной в завещании, способствовали либо пытались способствовать призванию их самих или других лиц к наследованию либо способствовали или пытались способствовать увеличению причитающейся им или другим лицам доли наследства. А также граждане, злостно уклонявшихся от выполнения лежавших на них, в силу закона, обязанностей по содержанию наследодателя.

Во вторую входят родители, лишенные родительских прав и не восстановленные в них.

Рассмотрим данные основания подробнее и проанализируем, как они применяются в судебной практике.

Говоря об обстоятельствах, входящих в первую группу необходимо уточнить, что закон, на наш взгляд, требует одновременного наличия следующих признаков:

умышленность действий;

противоправность;

направленность действий против наследника, наследодателя или его воли;

<sup>1</sup> См. ч. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (в ред. 3 марта 2018 г.) // Российская газета. 2001. 28 нояб.

эти действия имеют корыстную цель.

Противоправность действий имеет место быть только в тех случаях, когда обязанность действовать определенным образом или воздержаться от действия прямо установлены законом. Если этого нет, то такие действия не могут быть признаны противоправными. Например, один из наследников скрывает факт открытия наследства от других наследников; мы можем осуждать его с позиции нравственных норм, однако незаконными такие действия не являются.

Так, М.Е. Уманская обратилась в Красносельский районный суд Санкт-Петербурга с иском о признании ответчиков недостойными наследниками. В обоснование заявленных исковых требований истец указала на то, что умерший Е.А. Круглов приходился ей отцом. Ответчики и родственники Е.А. Круглова умышленно скрывали от истца факт болезни и смерти отца, не сообщили о его похоронах. О смерти отца ей стало известно от тети. В такой ситуации суд не нашел оснований для признания наследников недостойными<sup>2</sup>.

В другом случае мы можем видеть, что несмотря на противоправность действий, закон не предусматривает возможности отстранить такого наследника от участия в наследовании. Например, по одному из дел истец ссылался на то, что Ш. неоднократно предпринимала противоправные действия, направленные против умершего Федорова Н.В., в т.ч. довела его до микроинсульта и ускорила кончину Федорова Н.В. Ш. злостно уклонялась от выполнения законных обязанностей, а именно: не пускала Федорова Н.В. в квартиру, где он был зарегистрирован, чинила препятствия к вселению, проживанию и пользованию жилым помещением. Указанные действия ответчика приводили к скандалам и ухудшению здоровья Федорова Н.В. Ответчик также умышленно не исполняла решение суда о вселении Федорова Н.В. в квартиру, о чем свидетельствует постановление службы судебных приставов по Невскому району Санкт-Петербурга. В связи с этим истец полагает, что Шестакова Е.Н. является недостойным наследником и подлежит отстранению от наследования в соответствии с ч. 2 ст. 1117 Гражданского кодекса Российской Федерации. Суд требования истца не удовлетворил<sup>3</sup>.

Даже имея противоправный характер, действия против наследодателя, наследников должны иметь корыстную цель в виде увеличения доли наследства или его открытия. Если такая цель не установлена, то наследник не может быть лишен своего права наследовать.

Так, по одному из дел в обоснование заявленных исковых требований истец указал, что обратился к нотариусу с заявлением о принятии наследства и обнаружил, что транспортные средства выбыли из собственности его отца. Со слов ответчика истцу стало известно, что отец продал указанные автомобили за несколько дней до смерти, хотя это было физически невозможно, т.к. отец болел и не совершал никаких сделок, связанных с отчуждением. В судебном заседании было установлено, что договора купли-продажи транспортных средств

<sup>2</sup> См.: Решение Красносельского районного суда (Город Санкт-Петербург) № 2-3058/2018 2-3058/2018-М-1231/2018 М-1231/2018 от 16 октября 2018 г. по делу № 2-3058/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/CRAgQekRv35l/> (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>3</sup> См.: Решение Невского районного суда (Город Санкт-Петербург) № 2-4778/2018 2-4778/2018-М-3746/2018 М-3746/2018 от 17 октября 2018 г. по делу № 2-4778/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ИР64zmjHSmg/> (дата обращения: 10.05.2019).

умерший не подписывал. Тем не менее суд счел доводы истца и представителя истца о том, что ответчик совершил умышленные противоправные действия, направленные против других наследников, посредством исключения из состава наследственного имущества спорных автомобилей, ошибочными, поскольку сам факт совершения недействительной сделки не свидетельствует о том, что эти действия способствовали либо пытались способствовать призванию ответчика или других лиц к наследованию либо способствовали или пытались способствовать увеличению причитающейся ему или другим лицам доли наследства до смерти наследодателя<sup>4</sup>.

К первой группе закон также относит лиц, злостно уклонявшихся от выполнения лежавших на них в силу закона обязанностей по содержанию наследодателя. Рассматривая данное основание, не стоит забывать, что уклоняться можно только от той обязанности, которая установлена законом. По сути, речь идет об алиментных обязательствах членов семьи, установленных СК РФ. При этом мы имеем в виду тех плательщиков алиментов, которые не выполняют данную обязанность добровольно и чьи обязательства по содержанию других членов семьи подтверждены судом. Интересно отметить, что уклонение является умышленным действием. Таким можно будет считать уклонение только в том случае, если оно носит неоднократный характер. Злостность должна быть обязательно установлена судом.

Во вторую группу входят лица, недостойность которых связана с невыполнением надлежащим образом родительских обязанностей, в связи с чем они лишены родительских прав. Необходимо отметить, что если лишение родительских прав имело место на основании злостного уклонения от уплаты алиментов, то данное основание не требует дополнительного подтверждения в суде и поглощается рассматриваемым основанием для отстранения от наследования.

В завершение отметим еще несколько важных моментов.

Недостойность распространяется на всех наследников, включая тех, кто имеет право на обязательную долю; кроме того, она затрагивает всех наследников недостойного наследника, то есть наследование по праву представления или в порядке трансмиссии будет невозможно. Недостойность по нашему законодательству может быть устранена волей наследодателя, если он знал об указанных в законе обстоятельствах, но «простил» их, указав гражданина среди наследников.

На наш взгляд, нормы о недостойности наследников можно и нужно совершенствовать. Например, недостойность затрагивает конкретное лицо, совершающее указанные в законе действия, и поэтому, на наш взгляд, не должно распространять свое действие на других лиц. Ясности и определенности правоприменения способствовали бы уточнения законодательства относительно обязательности корыстного мотива для отстранения наследника как недостойного.

<sup>4</sup> См.: Решение Ленинского районного суда г. Нижнего Тагила № 2-1194/2018 2-1194/2018-М-958/2018 М-958/2018 от 12 октября 2018 г. по делу № 2-1194/2018. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/5XdX8jm8blrX/> (дата обращения: 10.05.2019).



УДК 347.131.26

Л.В. Ладочкина

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ИНСТИТУТА ИСКОВОЙ ДАВНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Введение:** актуальность темы обусловлена высокой значимостью исковой давности в гражданском обороте. **Цель:** рассмотреть некоторые пробелы российского законодательства касательно института исковой давности. **Методологическая основа:** совокупность различных общенаучных (анализ, синтез и др.) и специально-юридических методов. **Результаты:** сформулирован тезис о необходимости изменения подхода к исчислению срока исковой давности при смене должника в обязательстве. **Выводы:** на настоящий момент необходимо внести изменения в Постановление Пленума Верховного суда РФ от 29 сентября 2015 № 43 в части разъяснений по течению срока исковой давности при перемене лиц в обязательстве.

**Ключевые слова:** исковая давность, исчисление, течение, общий срок, специальный срок, стабильность, временное ограничение.

L.V. Ladochkina

## CERTAIN ISSUES OF APPLICATION OF LIMITATION OF ACTIONS INSTITUTE NORMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

**Background:** the relevance of the topic is due to the high significance of the statute of limitations of actions in civil circulation. **Objective:** to examine certain gaps in Russian legislation concerning the institute of limitation of actions. **Methodology:** a set of various general scientific (analysis, synthesis, etc.) and special legal methods. **Results:** the thesis of the need to change the approach to calculating the limitation period when changing the debtor in the obligation. **Conclusions:** at the moment it is necessary to amend the Resolution of the Plenum of the RF Armed Forces of September 29, 2015 No. 43 in terms of clarifications on the period of the limitation of actions when person changing in the obligation.

**Key-words:** limitation of actions, calculation, current, general term, special term, stability, temporary restriction.

Исковая давность — достаточно стабильный в плане изменения законодательства институт гражданского права. Но с течением времени, трансформацией экономической ситуации в России и он претерпевает определенные изменения, направленные на его адаптацию для хозяйственного оборота.

Этот институт был известен со времен римского частного права. И.А. Фаршатов отмечает: «Исковая давность по римскому праву означала погашение возможности процессуальной защиты права вследствие того, что в течение определенного времени такая защита не была осуществлена заинтересованным лицом» [1, с. 2–30].

© Ладочкина Любовь Владиславовна, 2019  
Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: lladochkina@yandex.ru  
© Ladochkina Lyubov Vladislavovna, 2019  
Candidate of law, Associate professor, professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

Гражданский кодекс РФ<sup>1</sup> (далее — ГК РФ) дает следующее определение исковой давности: это срок для защиты права по иску лица, право которого нарушено (ст. 195). Размер срока исковой давности и порядок его исчисления стороны своим соглашением изменить не могут в силу ст. 198 ГК РФ. Аналогичные правила применяются к основаниям приостановления и перерыва течения срока давности. Когда исковая давность истекла и об этом объявляет сторона спора, это является причиной к вынесению судом решения об отказе в иске (п. 2 ст. 199 ГК РФ). Также нужно учесть, что использование института исковой давности как основания для оставления требований истца без удовлетворения возможно только в судебном процессе по требованию ответчика.

Выделяют общий и специальные сроки исковой давности. Общий срок равен трем годам, специальные сроки — больше или меньше трех лет. Как правило, в специальных нормативных актах установлены сокращенные сроки исковой давности. Очень четко эта тенденция прослеживается в транспортных уставах и кодексах. Так, в соответствии с п. 1 ст. 408 Кодекса торгового мореплавания срок исковой давности по договорам морской перевозки грузов составляет один год. А к требованиям из договора заграничной морской перевозки пассажира за некоторыми исключениями, применяется срок исковой давности в два года<sup>2</sup>. Устав автомобильного транспорта в ст. 42 указывает, что исковая давность по требованиям, вытекающим из договоров перевозок, договоров фрахтования, составляет один год<sup>3</sup>. Иные законы тоже предусматривают укороченные сроки исковой давности. Например, согласно п. 4 ст. 43 Федерального закона от 8 февраля 1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в ред. от 23 апреля 2018 г.) требование участника ООО об объявлении решения общего собрания или решений иных органов управления недействительными подается в судебные органы в двухмесячный срок со дня, когда участник ООО узнал или должен был узнать о принятии этого решения и об условиях, которые служат основанием для признания его недействительным<sup>4</sup>. ГК РФ также устанавливает по некоторым видам обязательств более короткую исковую давность. В силу п. 1 ст. 725 ГК РФ исковая давность по претензиям, предъявляемым в связи с недолжным качеством работы по договору подряда, составляет один год, за исключением таких объектов, как здания и сооружения. По п. 1 ст. 966 ГК РФ исковая давность по договору страхования имущества равняется двум годам, за некоторыми изъятиями, касающимися страхования ответственности.

Основное назначение этого срока — устойчивость гражданских правоотношений. Нужно дать лицу, чьи права ущемлены, четко определенный, но достаточный срок для защиты его прав и интересов. Еще в 2006 г. Конституционный Суд РФ обозначил, что исковая давность призвана упорядочить гражданские правоотношения, образовать определенность и устойчивость гражданского оборота в стране, дисциплинировать их участников правоотношений, содействовать исполнению сделок, обеспечить своевременную защиту прав и интересов

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. (с изм. от 3 августа 2018 г. № 51-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301.

<sup>2</sup> См.: Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18, ст. 2207.

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта» (ред. от 30 октября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 46, ст. 5555.

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7, ст. 785.

субъектов гражданских правоотношений<sup>5</sup>. Поэтому думается, что законодательство РФ, касающееся исковой давности, требует современного осознания и изменения. Каждый субъект гражданско-правовых отношений должен иметь защиту в случае нарушения его субъективных прав. При этом добросовестным участникам гражданского оборота необходимы твердые гарантии отсутствия притязаний третьих лиц на имущество, находящееся у них на законных основаниях. Интересы и должника, и кредитора по обязательству уравниваются институтом исковой давности.

Значимыми с точки зрения теории и практики являются моменты определения начала течения срока исковой давности, так как это влияет на точность исчисления данного срока. В соответствии с п. 1 ст. 200 ГК РФ исковая давность начинается течь в день, когда истец узнал или должен был узнать о нарушении своих прав и о том, кто является надлежащим ответчиком по делу. Если существует обязательство с определенным сроком, то исковая давность начинается по окончании его. В основном, срок исполнения для обязательства — это главное его условие, поэтому выход за рамки срока считается ненадлежащим исполнением либо неисполнением обязательства. Кредитор узнает о несоблюдении рамок договора в момент истечения срока, тогда начинается течь исковая давность. У сторон договора есть возможность уменьшить или увеличить срок исполнения обязательства по обоюдному согласию, тогда изменится и начало течения исковой давности.

Если же обязательство осуществляется без конкретного срока или срок заявлен как до востребования, то исковая давность исчисляется со дня, когда сторона договора предъявит требование об исполнении обязательства. Если должник получил точный срок для выполнения такого требования, то исчисление давности будет происходить по окончании этого срока. Также законодатель установил четкое правило, что в общей сложности исковая давность не может превышать десятилетний срок с момента возникновения обязательства.

Если в обязательстве меняются лица, то срок исковой давности не меняется, и не меняются правила его исчисления (ст. 201 ГК РФ). Причем эта норма применяется в случае как замены кредитора, так и должника. Поэтому «...по отношению к новому кредитору и по требованию к новому должнику срок исковой давности следует уменьшить на время, прошедшее до состоявшейся перемены лиц» [2, с. 263]. В силу разъяснений Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм гражданского кодекса об исковой давности» (в ред. от 7 февраля 2017 г.) по смыслу ст. 201 ГК РФ переход прав в порядке общего или частичного правопреемства (наследование, реорганизация юридического лица, переход права собственности на объект, уступка требования и т.п.), не влияет на начало течения срока исковой давности и порядок его исчисления. В этом случае срок исковой давности начинает течь в порядке, установленном ст. 200 ГК РФ, со дня, когда первоначальный обладатель права узнал или должен был узнать о нарушении и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску (п. 6)<sup>6</sup>. Представляется, что эти разъяснения относятся только к случаям, когда произошла перемена лиц

<sup>5</sup> См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 2006 г. № 445-О «По жалобам граждан Бронникова Валерия Акимовича и Володина Николая Алексеевича на нарушение их конституционных прав положениями статьи 208 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 2, ст. 408.

<sup>6</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 12.

на стороне кредитора. Если же произошла перемена лица на стороне должника, то кредитору необходимо время для установления личности нового должника. У кредитора нет обязанности знать, кто является правопреемником должника, поэтому ему необходимо время для нахождения этих лиц. В соответствии с п. 1 ст. 200 ГК РФ течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по делу. В период течения срока исковой давности истец будет вынужден разыскивать новых ответчиков. Следовательно, исковая давность начнет течь заново с момента нахождения новых ответчиков по делу. Поскольку данный момент законодательно не урегулирован, представляется, что необходимо внести соответствующие изменения в Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 43, поскольку этот пробел в законодательстве затрудняет правильное применение института исковой давности при смене должника в обязательстве.

#### Библиографический список

1. *Фаршатов И.А.* Исковая давность. Законодательство: теория и практика. М.: Городец, 2004. 192 с.
2. Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Редакция журнала «Хозяйство и право», Фирма «СПАРК», 1995. 597 с.

#### References

1. *Pharshatov I.A.* The Statute of Limitations. Legislation: Theory and practice. M.: Gorodets, 2004. 192 p.
2. Comment of part One of the Civil Code of the Russian Federation. M.: Editorial Board of the journal «Economy and law», Firm «SPARK», 1995. 597 p.

УДК 347.51

**А.В. Прокаев, О.Г. Строкова**

### МЕТОДОЛОГИЧЕСКОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ВНЕДОГОВОРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ И ВНЕДОГОВОРНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА

*Введение: обращаясь к положениям гл. 59 Гражданского кодекса РФ, обнаруживаем, что законодатель, используя в названии главы термины «обязательства» и «ответственность», подразумевает их тождество. В научных работах, посвященных исследованию правоотношений, которые действующий Кодекс обозначает как*

© Прокаев Алексей Владимирович, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: prochor@mail.ru

© Строкова Ольга Геннадиевна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: stolge2103@mail.ru

© Prokaev Aleksei Vladimirovich, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

© Strokova Olga Gennadievna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

«обязательства вследствие причинения вреда», мы сталкиваемся с аналогичной терминологической путаницей. **Цель:** исследовать явление «ответственность» от социальной к гражданско-правовой и на основе этого провести разграничение понятий «внедоговорная ответственность» и «внедоговорные обязательства». **Методологическая основа:** диалектический, формально-логический методы, а также метод системного анализа, сравнительно-правовой, функциональный. **Результаты:** посредством анализа положений действующего Гражданского кодекса РФ выявлено их несоответствие как между собой, так и по отношению к концептуальным положениям, выработанным наукой гражданского права. **Вывод:** обоснована необходимость внесения изменений в положения Гражданского кодекса РФ, а также внесения возможных изменений в структуру акта по вопросам ответственности и защиты нарушенных прав.

**Ключевые слова:** гражданская ответственность; внедоговорные обязательства; состав правонарушения; меры защиты; меры ответственности; юридический факт.

A. V. Prokaev, O. G. Strokovva

#### METHODOLOGICAL STUDY OF NON-CONTRACTUAL LIABILITY AND NON-CONTRACTUAL OBLIGATION

**Background:** referring to the provisions of Chapter 59 of the Civil code of the Russian Federation, we find that the legislator uses in the title of the Chapter the terms “obligations” and “responsibility”, apparently implying their identity. In scientific papers devoted to the study of legal relations, which the current Code refers to as “obligations due to harm inflicted” we face a similar terminological confusion. **Objective:** to investigate the phenomenon “responsibility” from the social to the civil law point of view and on this basis to distinguish the concepts of “non-contractual responsibility” and “non-contractual obligations”. **Methodology:** dialectical, formal-logical, system analysis, comparative-legal, functional methods of study. **Results:** by analyzing the provisions of the current Civil code of the Russian Federation inconsistency with each other and conceptual provisions developed by the science of civil law has been revealed. **Conclusions:** the necessity of making changes to the provisions of the Civil code of the Russian Federation, as well as making possible changes in the structure of the act on liability and protection of violated rights have been justified.

**Key-words:** civil liability; non-contractual obligations; composition of the offense; protection measures; liability measures; legal fact.

Приступить к исследованию обозначенной нами в названии работы темы мы решили с обзора научной мысли, отраженной в трудах разных лет, начиная с послереволюционного периода и заканчивая «днем сегодняшним». Сразу же отметим, что охватить в одной статье все исследования на обозначенную тему, естественно не представляется возможным, да и нет в этом необходимости, т.к. научные изыскания по мере их приближения к «современному периоду» естественным образом содержат в виде констатации фактов либо научной полемики результаты поиска «прошлых лет». Поэтому мы сделали выборку наиболее часто используемых, ставших «классикой цивилистики» трудов ученых. Последовательному хронологическому изучению были подвергнуты работы К.М. Варшавского, К.К. Яичкова, Б.С. Антимонова, О.С. Иоффе, Г.М. Степаненко, В. Маслова, В.И. Кофмана, Ю.Х. Калмыкова, Л.С. Новосельцева, Т.И. Илларионовой, Г.К. Матвеева, В.Т. Смирнова и А.А. Собчака, Е.А. Павлодского, А.М. Беляковой, К.Б. Ярошенко, О.В. Дмитриевой, А.С. Шевченко и Г.Н. Шевченко. Труды



перечисленных авторов посвящены деликтной ответственности, внедоговорной ответственности, обязательствам из причинения вреда, обязательствам по возмещению вреда, отдельным случаям ответственности за причинение вреда, т.е. в общем и целом исследуются положения законодательства, которые в настоящее время закреплены в гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда», но для того чтобы обозначить вопрос, попытку ответа на который предпримем далее, мы должны провести краткий экскурс-обзор содержания поименованных работ.

В.К. Варшавский (1929 г.) проводит свое исследование с позиций института возмещения вреда, что предопределяет направления рассмотрения: имущественный (неимущественный) вред (не предусматривающийся действующим на тот момент законодательством<sup>1</sup>), договорный и внедоговорный вред; но все же приоритетному рассмотрению посвящены нормы гл. 13 ГК РСФСР (1922 г.) «Обстоятельства, возникающие вследствие причинения вреда другому». Статьи данной главы (403–415 ГК РСФСР) некоторым образом, отличаются по своему содержательному наполнению от ст. 59 главы ГК РФ. В частности законодателем нигде не используется термин «ответственность за вред», речь идет лишь об «обязанности возместить причиненный вред»: «причинивший вред личности или имуществу другого обязан возместить причиненный вред, он освобождается от этой обязанности, если докажет, что он не мог предотвратить вреда, либо что был уполномочен на причинение вреда, либо что вред возник вследствие умысла или грубой неосторожности самого потерпевшего» (ст. 403 ГК РСФСР), при этом автор оперирует обоими терминами — «обязанность», «ответственность». Сложившегося в последующие годы шаблона рассмотрения в данной работе не присутствует. В частности, автором не упоминаются ни «основания» ни «условия» возникновения внедоговорного вреда, а лишь делается указание на необходимость разграничения договорного и внедоговорного вреда, ибо в сфере последнего существенное значение придается имущественному положению сторон, в зависимости от которого ставятся и условия возмещения, и его размер [1; с. 53]. При этом подчеркивается, что возмещению подлежит лишь противоправный вред, т.е. вред, причиненный действием, нарушающим какую-либо норму права, независимо от того, сопряжено ли причинение вреда с нарушением какого-либо конкретного субъективного права потерпевшего. Подробно рассматриваются способы и пределы возмещения (в данном случае параллели с действующим законодательством уместны), а также специальные случаи ответственности за причинение вреда (источники повышенной опасности, должностные лица и т.д.). Особое внимание уделяется обстоятельствам, исключающим ответственность за вред. В частности, ведя речь о вине, исследуются ее формы в виде умысла и грубой неосторожности, а также затрагивает проблему, которая будет на протяжении десятков лет вызывать острую научную полемику: «принцип вины» или «принцип причинения», что же выступает определяющим для возложения ответственности за причинение вреда — виновное противоправное поведение лица или «голый факт его причинения»?

К.К. Яичков (1939 г.) в своей работе «Обязательства из причинения вреда» пишет, что нарушение правопорядка является правонарушением и влечет за собой ответственность, но не всегда уголовную или административную; тем не менее,

<sup>1</sup> См.: Гражданский кодекс РСФСР от 11 ноября 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 71, ст. 904 (акт признан недействующим).

содеянный лицом поступок может быть противоправным, т.е. нарушающим право, и в тех случаях, когда для восстановления нарушенного права достаточно одного восстановления прежнего состояния или компенсации за причиненный ущерб, имеет место гражданское правонарушение, влекущее за собой гражданскую ответственность [2; с. 3]. Гражданская ответственность возникает из разных оснований: нарушение договора или причинение вреда личности или имуществу другого лица. Привлечение лица к ответственности за причинение вреда возможно только при наличии определенных условий, каковыми являются: наличие вреда, противоправность его причинения, причинная связь между действием и вредом, вина причинившего вред и отсутствие вины со стороны потерпевшего.

В работе Б.С. Антимонова (1950 г.) основной упор делается на вину и ее значение при совершении гражданского правонарушения [3]. Получает свое дальнейшее развитие спор о первичности и значимости «принципа причинения» и «принципа вины» во всех случаях, когда речь идет о возмещении вреда. Автором обозначается множество аспектов проблемы «вины и причинной связи», но, к сожалению, труд ученого до крайности политизирован и в общем-то сводится к бесконечной полемике, не заканчивающейся какими-либо самостоятельными выводами, из-за чего единственный вывод, который мы сделали для себя, это то, что гражданское правонарушение признается таковым лишь вследствие виновного поведения лица.

Исследование О.С. Иоффе «Обязательства по возмещению вреда» (1952 г.) [4] начинается с обоснования значения гражданско-правового института возмещения вреда. В частности, автор указывает, что охрана государственной (на тот период социалистической) и личной собственности, а также охрана личности гражданина составляет важнейшую задачу права, которая выполняется не только уголовным или административным правом, а прямо предполагает в целях наиболее полной и последовательной защиты применение мер гражданско-правового характера. Мерами уголовного права обеспечивается привлечение к ответственности и наказание преступников, но эти меры, как правило, не обеспечивают устранение последствий, вызванных преступлением; ту же ситуацию мы встречаем и в административном праве. А между тем, последовательная и наиболее полная охрана социалистической и личной собственности предполагает также и устранение имущественных последствий вызванных правонарушением: возвращение имущества собственнику, возмещение причиненного ему вреда и т.д. Решение поставленной задачи возможно лишь посредством мер гражданского права, которые играют важную роль в общей системе средств, используемых государством в целях охраны собственности, и институт обязательств по возмещению вреда, предусмотренный ст. 403–415 ГК РСФСР (1922 г.), выступает одним из таких средств (аналогичные мысли мы уже встречали в работе К.К. Яичкова). Таким образом, ученый обосновывает главную задачу института возмещения вреда: нормы данного института применяются там, где необходимо ликвидировать ущерб, возникший вследствие противоправных действий. Далее автор, делая небольшое отступление от основной темы исследования, поясняет, что институт возмещения вреда является не единственным способом гражданско-правовой защиты права собственности, и перечисляет иные способы: изъятие вещи из чужого незаконного владения; возмещение убытков вызванных неисполнением договора; возврат неосновательно полученного (неосновательное обогащение) и др. — с обоснованием уместности использования того или иного

способа в зависимости от ситуации (более подробное рассмотрение некоторых из перечисленных способов защиты права собственности имеет место в работе Ю.Х. Калмыкова «Возмещение вреда, причиненного имуществу») [5]. Переходя к вопросу «общих условий ответственности» за причинение вреда, исследователь указывает, что причинение вреда выступает необходимой предпосылкой ответственности; при этом необходимым условием ответственности выступает противоправный характер действия (бездействия) лица. Поясняется, что само наименование рассматриваемых обязательств — «обязательства из причинения вреда» подразумевает в качестве обязательного условия — наступление вреда, но наступить он должен вследствие действий лица, и значит вторым условием является причинно-следственная связь. Подробнейшим образом исследуется условие «вины», которая в гражданском правонарушении выражается в форме умысла либо неосторожности. Обращается особое внимание на тот факт, что для решения вопроса о наличии неосторожной вины используется объективный (характер деятельности, конкретная обстановка) и субъективный (особенности личности) критерии оценки поведения. Но если, подчеркивает автор, подобный подход в рамках уголовной ответственности, определяющее значение оставляет за «субъективным критерием», т.к. именно он напрямую связан с наказанием, то для гражданского права приоритет имеет «объективный критерий», т.к. гражданско-правовая ответственность призвана «не наказать», а «возместить ущерб».

Вводные положения, изложенные в работе Г.М. Степаненко «Обязательства, возникающие из причинения вреда» (1957 г.) [6], посвящены определению целей, которые преследует категория обязательств, возникающих из причинения вреда. Эти цели, по мнению автора, сводятся к следующему: охрана социалистической и личной собственности, посредством восстановления положения, которое существовало до причинения вреда, а если это невозможно, то посредством применения компенсации; средство защиты жизни и здоровья граждан; средство защиты нематериальных благ, когда с нарушением таких благ связано одновременно и нарушение имущественных интересов потерпевшего; воспитание навыков бережного отношения к социалистической собственности, а также материальным и нематериальным благам других лиц. В продолжение исследования автор проводит разграничение ответственности за причинение вреда от смежных институтов гражданского права (договорная ответственность; ответственность органов страхования). Анализируя положения ст. 403 ГК РСФСР (1922 г.), автор приходит к выводу, обязанность по возмещению вреда наступает лишь при определенных условиях каковыми являются: противоправность причинения вреда; наличие вины причинителя вреда; наличие причинной связи между противоправными действиями и вредом. В качестве предпосылки ответственности выступает причиненный вред. Проследить очевидное сходство с изложенными нами ранее точками зрения ученых не составляет труда. Ученый, также проявляет солидарность во взглядах, на вопросы противоправности действий лица и возможности правомерного причинения вреда, а рассматриваемое условие «вины» уже традиционно содержит анализ двух ее форм: умысел, неосторожность.

По аналогии с предыдущими работами В. Маслов открывает свое исследование «Обязательства из причинения вреда» (1961 г.) постановкой вопроса о целях гражданско-правового института обязательств из причинения вреда, основной среди них является предупреждение правонарушений, а также воспитание у

граждан чувства уважения к чужим субъективным правам и интересам. По мнению автора, достижение данной задачи возможно лишь посредством возложения на ответственных за правонарушение лиц обязанности возместить причиненные материальные убытки, устранить за свой счет имущественные последствия неправомерного поведения. «Общепредупредительная и воспитательная задача правил об ответственности за причиненный ущерб неразрывна связана с задачей материального обеспечения потерпевших, гарантией восстановления их имущественных положений» [7]. Далее в работе предлагается понятие обязательств из причинения вреда, а именно: во-первых, причинение вреда личности или имуществу является юридическим фактом, с которым закон связывает возникновение обязательственного правоотношения; во-вторых, вследствие такого юридического факта между причинителем вреда и потерпевшим устанавливается правоотношение, в силу которого причинитель (или ответственное лицо) обязан возместить потерпевшему убытки. Характеризуя значение данного института, ученый указывает, что он призван охранять интересы участников гражданского оборота путем возложения на лицо, ответственное за правонарушение, обязанности возместить имущественный ущерб, что дает потерпевшему право восстановить нарушенное состояние имущества (заменить уничтоженные вещи, исправить поврежденные и т.д.), а следовательно, основной функцией данного института выступает защита права собственности. Подобное утверждение автора, вследствие, порождает необходимость в проведении разграничений между рассматриваемым институтом и виндикационным иском (ранее мы уже сталкивались с практикой подобного разграничения в работе О.С. Иоффе, а в последующем встретимся в работе Ю.Х. Калмыкова). Следуя определенному порядку рассмотрения института возмещения вреда, автор переходит к изучению условий (оснований) при наличии которых возникает обязательство из причинения вреда, наступает ответственность за причиненный ущерб. Исходя из положений ст. 403 ГК РСФСР (1922 г.) делается вывод о том, что ответственность за причинение вреда наступает при одновременном наличии следующих условий: вред; причинная связь между вредом и поведением причинителя; противоправность поведения причинителя; вина причинителя, которые впоследствии характеризуются более подробно, но достаточно традиционно. В итоге делается вывод: ответственность за причиненный вред может иметь место только при наличии определенных «объективных» и «субъективных» условий, выступающими составными элементами гражданского правонарушения (деликта). К объективным элементам гражданского правонарушения относятся: наличие вредоносного результата, вреда; наличие необходимой причинной связи между вредом и поведением причинителя; противоправный характер поведения причинителя. Субъективным элементом состава правонарушения является вина. Указанные элементы поведения причинителя вреда не изолированы друг от друга, а находятся в неразрывном единстве.

В представленных нами ранее исследованиях авторы базируют свои научные конструкции исходя из гл. 8 ГК РСФСР (1922 г.), рассматриваемая работа Ю.Х. Калмыкова «Возмещение вреда, причиненного имуществу» (1965 г.) [5] строится уже на положениях гл. 40 (ст. 444–471) ГК РСФСР (1964 г.) «Обязательства, возникающие вследствие причинения вреда»<sup>2</sup>, которая по своему содержанию является более приближенной к действующей гл. 59 ГК РФ. Заметим,

<sup>2</sup> См.: Гражданский кодекс РСФСР от 11 июня 1964г. // Ведомости ВС РСФСР. 1964. № 24, ст. 407 (акт признан недействующим).



что авторское исследование построено на основании и с учетом мнений ученых, точки зрения которых были представлены нами ранее. Ю.Х. Калмыков говорит о том, что в системе мер гражданско-правового порядка, направленных на охрану отношений собственности, особое место занимает институт обязательств из причинения вреда, хотя далее автор подвергает сомнению общий тезис об охране обязательствами из деликтов собственности (социалистической-государственной и личной-частной), указывая на необходимость целесообразного применения в рамках защиты права собственности как специальных вещно-правовых способов, так и присущих обязательственному праву, соответственно в работе рассматривается вопрос о разграничении обязательств из причинения вреда и виндикационных требований. Проводится разграничение обязательств из причинения вреда и обязательств из неосновательного обогащения, а также разграничение договорной и внедоговорной ответственности и подводится итог соотношения обязательств из причинения вреда имуществу и иных способов охраны отношений собственности: во-первых, отмечается, что само по себе противоправное причинение имущественного вреда не влечет автоматически применение к лицу положений ст. 444 ГК РСФСР; во-вторых, нормы, закрепляющие обязательства из причинения вреда, а также иные способы охраны отношений собственности в своем единстве и совокупности составляют основной комплекс гражданско-правовых методов охраны собственности и регулируют вопросы имущественной ответственности. В работе предлагается выделять две группы в институте обязательств из причинения вреда (по всей видимости «субинституты»): обязательства из причинения вреда личности; обязательства из причинения вреда имуществу. Констатируется, что при возложении имущественной ответственности, закон требует установления конкретных условий, которые в совокупности дают состав гражданского правонарушения: наличие вреда; противоправность; вина и причинная связь. Далее в работе автор исследует поименованные условия.

«Одним из способов борьбы с правонарушениями в советском обществе является установление имущественной ответственности за причинение вреда» таким вводным предложением начинается работа А.М. Беляковой «Имущественная ответственность за причинение вреда» (1979 г.) [8]. Нормы об ответственности, направлены как на возмещение вреда, так и на предупреждение правонарушений, а кроме того, посредством данных норм осуществляется правовое воспитание, способствующее соблюдению законности и укреплению правопорядка. Для наступления ответственности, по мнению автора, прежде всего необходимо установление самого факта причинения вреда, и только после этого можно приступить к выявлению других условий ответственности: противоправности действий лица; причинной связи между его действиями и вредом, а также вины причинителя (за исключением ст. 454 ГК РСФСР). Отсутствие хотя бы одного из них исключает возможность удовлетворения иска о возмещении вреда. Перечисленные условия могут быть «общими» и «специальными» (для отдельных видов обязательств). Далее автор последовательно раскрывает перечисленные условия.

Наибольшей основательностью, аргументированностью, логичностью по обозначенным нами проблемам, безусловно, обладает работа В.Т. Смирнова и А.А. Собчака «Общее учение о деликтных обязательствах» (1983 г.) [9], ибо авторы, используя традиционный алгоритм рассмотрения темы, расширяют и углубляют его посредством постановки вопросов: «понятие деликтных обязательств» и «понятие деликтной ответственности», а также их соотношение, что



весьма сближает данные научные изыскания с теми положениями, которые будут представлены нами далее. Именно поэтому мы позволим себе более подробно осветить отдельные аспекты указанной работы. Поясняется, что деликтные обязательства выступают способом защиты личных и имущественных прав граждан и организаций. Данные обязательства выполняют две основных функции: восстановительную и предупредительно (превентивно)-воспитательную. В них причинивший вред и потерпевший не связаны конкретным обязательственным правоотношением, либо хотя и связаны такими отношениями, но вред явился следствием нарушения одной из сторон не конкретной своей обязанности в данном правоотношении, а абсолютного права другой стороны и общего запрета посягать на права и интересы других лиц. В таких случаях сам факт причинения вреда (деликт) при наличии других предусмотренных законом условий, является основанием возникновения обязательства, в силу которого потерпевший вправе требовать от причинителя или лица, которое за него отвечает, возмещения понесенного ущерба (ущерб носит имущественный характер). Далее в работе указывается возможность рассмотрения данных обязательств как классического обязательственного правоотношения (субъект, объект и содержание) и поясняется, что, исходя из традиционной классификации правоотношений на регулятивные (имеют место в том случае, когда участники правоотношений не отклоняются от предусмотренного нормой варианта поведения) и охранительные (имеют место при неисполнении, ненадлежащем исполнении обязанности в относительном правоотношении или при нарушении запретительной нормы в абсолютном правоотношении) последние относятся к охранительным правоотношениям. Деликтные обязательства — это особая правовая форма юридической защиты гражданских прав, средство и форма реализации гражданско-правовой ответственности, оно применяется для того, чтобы устранить отрицательные имущественные последствия правонарушения, восстановить имущественную сферу потерпевшего в прежнее состояние на компенсационной основе, т.е. путем полного возмещения причиненного вреда.

Переходя к вопросам деликтной ответственности, ученые, изначально определяя социальную ответственность, далее — правовую, потом гражданскую и деликтную ответственность. В рамках научного поиска ведутся дискуссии и споры о том, что же выступает сущностью явления «ответственность». В частности, отрицается возможность ее определения посредством «долга, регулируемой правом обязанности дать отчет в своих действиях», в качестве «реализации санкции правовой нормы с помощью мер принуждения» и т.д. Отдельного внимания заслуживают пояснения авторов о связи ответственности и правоотношения: во-первых, категория «правоотношение» может быть применена для характеристики ответственности, но только в той мере, в какой применение ответственности связано с возникновением обязательственного правоотношения и реализуется в рамках последнего; во-вторых, связь обязательственного правоотношения и ответственности укладывается в схему: без обязательственного правоотношения нет обязанностей, а без нарушения обязанности нет ответственности; в-третьих, ответственность наступает вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательства или причинения вреда (деликта) и выражается в применении к лицу мер государственного принуждения, т.е. санкций. На подобных умозаключениях обосновывается необходимость различия в ответственности законодательного аспекта (материальное содержание, воплощенное в санкции)

и правореализационного, правоприменительного аспекта. Рассматриваются варианты выделения в ответственности позитивных и негативных аспектов. Кроме того, настоятельно не рекомендуется смешивать понятие юридической ответственности как «объективной правовой категории» (подразумевает и выражает реакцию государства на противоправное поведение лица, порицание, применение мер ответственности) и «социально-психологической категории» (характеризует внутреннее состояние привлекаемого к ответственности лица, его реакцию на применение мер ответственности), но далее следует вывод о том, что все же сущность (социальное содержание) юридической (в том числе гражданской) ответственности состоит в том, что она представляет собой определенную реакцию государства на поведение лица, совершившего правонарушение. На основании выявленной сущности явления, ученые предлагают определения: во-первых, гражданско-правовая ответственность — это обязанность лица нести предусмотренные нормами права отрицательные (неблагоприятные) последствия за совершенное правонарушение, выражающиеся в лишении правонарушителя имущественных прав (благ) в пользу потерпевшего; во-вторых, деликтная ответственность — это обязанность причинителя вреда нести последствия совершенного правонарушения (деликта), выражающиеся в возмещении за счет своего имущества причиненного потерпевшему ущерба, при этом обязанность возместить вред выступает мерой ответственности.

Последующие научные изыскания авторов по сложившейся традиции, посвящены выявлению «оснований» и «условий» деликтной ответственности. Только правонарушение является основанием возникновения обязательства по возмещению вреда, но далее авторы указывают на присутствующее в юридической литературе безосновательное смешение и отождествление понятий «основание» и «условия», поясняя, что каждое явление, отраженное в соответствующем понятии, обладает определенным, присущим только ему содержанием (сущностью), поэтому указанные понятия имеют различное смысловое и юридическое значение: «основание» — это то, что порождает какое-либо явление, а «условия» — это признаки которые характеризуют основание и без наличия которых явление не может возникнуть». Далее авторы отмечают: во-первых, основанием возникновения обязательственного правоотношения выступает юридический факт; во-вторых, для рассматриваемых обязательств таким юридическим фактом выступает деяние, причиняющее вред — правонарушение; в-третьих, юридический факт должен отвечать определенным «общим» (вред, противоправность, причинно-следственная связь, вина) и «специальным» (характеризуют особенности тех или иных правонарушений) условиям.

Выбиваясь из хронологического порядка обзора, мы все же считаем необходимым отразить ряд выводов В.А. Тархова, сделанных им в работе «Ответственность по советскому гражданскому праву» (1973 г.) [10], несмотря на то, что автор не проводит исследования общих положений внедоговорной ответственности. Ученый поясняет, что существуют «основания ответственности», которые обосновывают ее существование и «обоснования ее применения» — условия ответственности (поведение лица, причинившее вред, причинно-следственная связь и вина, но в отношении вины автор проявляет сомнения). Далее автор пишет, что основанием ответственности выступает противоправное поведение, при этом рассуждает о «новом» на тот период времени взгляде С.С. Алексеева, которым

было предложено в качестве основания рассматривать состав «гражданского правонарушения».

Итак, подведем итоги: представленный нами краткий обзор научной мысли подразумевал лишь одну цель — обратить внимание читателя на тот факт, что исследованию в представленных работах подвергался один и тот же правовой институт обязательств из причинения вреда. Но даже беглое поверхностное ознакомление с его теоретико-научными разработками порождает множество вопросов, и вызваны они в основном следующим: во-первых, в каждой из указанных работ авторы обозначают в качестве объекта научного познания «институт возмещения вреда», но далее порядок исследования совершенно не имеет ничего общего с порядком исследования правовых институтов, и как следствие этого, определяемые ими цели, задачи, функции «института возмещения вреда» начинают смешиваться с целями, задачами и функциями «деликтной ответственности» и подменяться одно другим, что представляется не совсем верным, т.к. «правовой институт» и «ответственность» это явления разноплановые, поэтому их рассмотрение должно происходить посредством самостоятельных приемов и способов; во-вторых, ведя речь об одном и том же, авторы совершенно хаотично используют юридическую терминологию, «цели» являются «задачами» и отождествляются, то с «ролью», то с «функциями»; «основания» тождественны «условиям», причем в их качестве выступают то «правонарушение», то «причинение вреда»; «вред», в свою очередь понимается и как «предпосылка обязательственного правоотношения», и как «предпосылка ответственности», и как «основание ответственности», и как «условие ответственности»; понятие «обязанность» используется то как синоним «ответственности», то как «предпосылка ответственности», либо предлагается одно определять через другое (ответственность через обязанность); с одной стороны имеет место «правонарушение и его состав», а с другой — «основания и условия ответственности», которые его копируют, и т.д. Подобная путаница просто лишает возможности правильного понимания того, что же представляют собой «обязательства из причинения вреда» и как они соотносятся с понятием «внедоговорной ответственности». Безусловно, в сложившейся ситуации можно процитировать В.А. Тархова: «Входящие в состав правонарушения части называются по-разному: элементами, сторонами, признаками (а иные говорят о признаках элементов), условиями, предпосылками. Впредь, до введения единообразного словоупотребления в нормативном порядке, все указанные наименования должны рассматриваться как равнозначные» [10, с. 34–35] и по аналогии применить его высказывание не только в контексте состава правонарушения, а более широко.

#### Библиографический список

1. *Варшавский К.М.* Обязательства, возникающие вследствие причинения другому вреда. М.: Юридическое издательство НКЮ РСФСР, 1929. 228 с.
2. *Яичков К.К.* Обязательства из причинения вреда. М.: Юридическое издательство НКЮ СССР, 1939. 30 с.
3. *Антимонов Б.С.* Значение вины потерпевшего при гражданском правонарушении. М.: Юридическая литература, 1950. 275 с.
4. *Иоффе О.С.* Обязательства по возмещению вреда. Л.: Изд-во ЛГУ им. Жданова, 1952. 127 с.

5. *Калмыков Ю.* Возмещение вреда, причиненного имуществу. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1965. 72 с.
6. *Степаненко Г.М.* Обязательства, возникающие из причинения вреда: учебное пособие по советскому гражданскому праву. Алма-Ата, 1957. 45 с.
7. *Маслов В.* Обязательства из причинения вреда: учебное пособие. Харьков, 1961. 103 с.
8. *Белякова А.М.* Имущественная ответственность за причинение вреда. М.: Юридическая литература, 1979. 110 с.
9. *Смирнов В.Т., Собчак А.А.* Общее учение о деликтных обязательствах в советском гражданском праве. Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1983. 152 с.
10. *Тархов В.А.* Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1973. 455 с.

#### References

1. *Varshavskiy K.M.* Obligations Arising from Other Harm. M.: Legal publishing house NKYU RSFSR, 1929. 228 p.
2. *Yaichkov K.K.* Obligations due to Causing Harm. M.: Legal publishing house NKYU USSR, 1939. 30 p.
3. *Antimonov B.S.* The Value of Guilt of the Victim in a Civil Wrong. M.: State Publishing House of Legal Literature, 1950. 275 p.
4. *Ioffe O.S.* Obligation to Indemnify. L.: Izd-vo LSU named after Zhdanov, 1952. 127 p.
5. *Kalmykov Yu.* Compensation of Damage Caused to Property. Saratov: Publishing House of the Saratov University, 1965. 72 p.
6. *Stepanenko G.M.* Obligations Arising from Injury. Textbook on Soviet civil law. Alma-Ata, 1957. 45 p.
7. *Maslov V.* Obligations due to Causing Harm. Textbook. Kharkov, 1961. 103 p.
8. *Belyakova A.M.* Property Liability for Causing Harm. M.: Publishing house: Legal literature, 1979. 110 p.
9. *Smirnov V.T., Sobchak A.A.* The General Theory of Tort Obligations in Soviet Civil Law. L.: Publishing house of the Leningrad University, 1983. 152 p.
10. *Tarkhov V.A.* Responsibility for Soviet Civil Law. Saratov: Publishing House of the Saratov University, 1973. 455 p.

УДК 347.43

**А.А. Серветник**

### МЕХАНИЗМ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СКИДОК

*Введение: статья посвящена изучению проблем, связанных с механизмом гражданско-правового регулирования системы скидок. Гражданский кодекс Российской Федерации устанавливает возможность изменения и расторжения договора по*

© Серветник Анна Александровна, 2019  
 Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: moser2006@yandex.ru  
 © Servetnik Anna Aleksandrovna, 2019  
 Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

соглашению сторон (п. 1 ст. 450 ГК РФ). Соглашением сторон формируются условия договора и его возможности для наиболее выгодного для обеих сторон исполнения. В случае же неисполнения обязательства наступают неблагоприятные последствия как для кредитора, так и для должника. С целью реализации товаров и минимизации негативных последствий внезапного расторжения договоров предприниматели разрабатывают систему скидок, однако Гражданским Кодексом Российской Федерации такая процедура оформления отношений не предусмотрена. **Цель:** исследование механизма гражданско-правового регулирования системы скидок. **Методологическая основа:** диалектический метод, а также методы анализа и синтеза, абстрагирования и конкретизации, моделирования, формально-юридический, метод комплексного исследования. **Результаты:** выявлено, что предоставляемые коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями скидки в зависимости от условий договора могут быть основанием его заключения, изменения и расторжения. Скидки также могут быть основанием для прощения долга с целью прекращения обязательства в части либо полностью. **Вывод:** необходимо совершенствовать гражданское законодательство путем введения корректировки нормы ст. 424 ГК РФ, в которой бы отражалась возможность формирования системы скидок при фиксированной цене за предлагаемую продавцом продукцию.

**Ключевые слова:** прощение долга, скидки, внереализационные расходы, заключение договора, изменение договора, расторжение договора, цена договора, прекращение обязательства.

**A.A. Servetnik**

#### THE MECHANISM OF CIVIL-LEGAL REGULATION DISCOUNTS SYSTEM

**Background:** the article is devoted to the study of the problems associated with the mechanism of civil regulation of the system of discounts. The Civil code of the Russian Federation establishes the possibility of amendment and termination of the contract by agreement of the parties (paragraph 1 of article 450 of the civil code). The agreement of the parties forms the terms of the contract and its possibilities for the most favorable performance for both parties. In the event of default, adverse consequences occur for both the creditor and the debtor. For the purpose of realization of goods and minimization of negative consequences on sudden termination of contracts businessmen develop system of discounts, however the Civil code of the Russian Federation such procedure of registration of the relations is not provided. **Objective:** to study the mechanism of the civil regulation of the discounts system. **Methodology:** the dialectical method, the analysis and the synthesis, the abstraction and the concretization, the modeling, the formal-legal, the method of the complex research. **Results:** it is revealed that the discounts provided by commercial organizations and individual entrepreneurs, depending on the terms of the contract, can be the basis for its conclusion, modification and termination. Discounts may also be a basis for debt forgiveness in order to terminate the obligation in part or in full. **Conclusion:** it is necessary to improve civil legislation by introducing adjustments to the norms of Art. 424 of the civil code, which would reflect the possibility of forming a system of discounts at a fixed price for the products offered by the seller.

**Key-words:** the forgiveness of the debt, discounts, non-operating expenses, change of contract, contract cancellation, price of contract, termination of obligation.



Сегодня бизнес в сфере товарооборота и предоставления различных видов услуг гражданам, юридическим лицам и государству является движущей силой экономического развития страны. Каждый предприниматель старается выгодно продать свой товар или услугу, однако сталкивается с конкуренцией. Поэтому чтобы активнее развивать свой бизнес, привлекать клиентов, предприниматели используют систему скидок. В связи с описываемой практикой ведения дел необходимо определить механизм правового регулирования предоставления скидок.

Исследование данной системы необходимо начать с ее определения. Термин «скидка» представляет собой «сумму, на которую снижается продажная цена товара, реализуемого покупателю» [1, с. 150].

В экономической литературе выделяют такие виды скидок, как скидка за ускорение оплаты, скидка за объем приобретаемого товара, накопительная скидка (скидка оборот), скидка розничным продавцам, сезонная скидка, скидка на новый товар, скидка за качество [1, с. 150].

В юридической литературе прямое понятие «скидка» отсутствует, т. к. Гражданский кодекс Российской Федерации (далее по тексту — ГК РФ) не содержит такого термина. Понятие «скидка» можно вывести лишь из содержания некоторых статей ГК РФ, регулирующих обязательственные правоотношения. В частности, в соответствии со ст. 485 ГК РФ «...покупатель для заключения договора купли-продажи обязан оплатить товар по цене, которая предусмотрена договором... Если договором предусмотрено, что цена товара подлежит изменению в зависимости от показателей, ее обуславливающих (себестоимость, затраты и др.), но при этом не установлен способ пересмотра цены, то она определяется исходя из соотношения этих показателей на момент заключения договора и на момент передачи товара»<sup>1</sup>. При просрочке продавцом исполнения своей обязанности передать товар цена определяется исходя из соотношения этих показателей на момент заключения договора и на момент передачи товара, предусмотренного договором<sup>2</sup>.

Таким образом, цена может быть преобразована в системе обязательств: во-первых, через скидки, которые предоставляются на стадии изменения договора; во-вторых, через скидки, которые предоставляются на стадии расторжения договора (при этом расторжение договора влечет за собой прекращение обязательства в целом или его части); и, в-третьих, через скидки, которые имеют маркетинговый характер, т.е. устанавливается изменение цены не во время уже возникшего обязательства, а для возникновения гражданско-правового обязательства. Более подробно необходимо остановиться на первых двух группах скидок, поскольку последняя группа имеет больше экономический характер, нежели юридический, т.к. речь идет лишь о предлагаемом возникновении обязательства, за исключением одного случая, о котором будет упомянуто позже, при подробном рассмотрении данной группы в рамках проводимого исследования.

В отношении первой группы скидок следует отметить, что согласно ст. 424 ГК РФ исполнение договора оплачивается по цене, установленной соглашением сторон, а изменение цены после заключения договора допускается в случаях и на условиях, предусмотренных договором. Случаем, предусмотренным договором может быть как раз предоставление скидки. По мнению А.Н. Медведева, «...в ГК

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 12, ст. 1224.

<sup>2</sup> См.: Там же.

РФ прямо не оговариваются процедуры предоставления покупателям скидок с продажных цен, поскольку механизм должен укладываться в рамки либо формирования, либо изменения цены (при этом стоит помнить, что ст. 426 ГК РФ вообще-то формально запрещает предоставлять скидки в рамках публичных договоров, к которым относится в том числе и розничная торговля)<sup>3</sup>. С данным мнением можно согласиться лишь частично, т.к. термина «скидка» в ГК РФ не существует, но согласно п. 4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, если содержание не противоречит закону или договору. По мнению ученого, ст. 426 ГК РФ запрещает предоставлять скидки в рамках публичного договора. Обратившись к абз. 2 п. 1 данной статьи становится понятным, что лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения договора. Согласно п.2 этой же статьи в публичном договоре цена товаров, работ услуг должна быть одинаковой. Видимо поэтому А.Н. Медведев сделал вывод о том, что ст. 426 ГК РФ запрещает введение скидок, однако ученый не учел такого факта, что согласно в п. 2 ст. 426 ГК РФ: «В публичном договоре цена товаров, работ, услуг должна быть одинаковой для потребителей **соответствующей категории**»<sup>4</sup> (выделено мной. — А.С.). Последнее выражение в указанной норме статьи говорит о расширительном толковании, в частности, о возможности предоставления скидки определенным категориям покупателей, если последние выполняют необходимые для этого условия. Предлагается, что любая юридическая организация может обратиться к Министерству финансов РФ о возможности предоставления годовой фиксированной скидки. В качестве примера может служить следующее обращение коммерческой организации: «По условиям договора хлебозаводы предоставляют годовую фиксированную скидку в размере процента от общей суммы оприходованных товарных накладных. При этом расчет данной скидки и доведение его до поставщика производится покупателем (супермаркетами) после окончания года, в котором осуществлялась поставка хлеба. Кроме того, в договор включены были условия о предоставлении покупателю прогрессирующей скидки (с точки зрения экономического термина такая скидка будет называться — накопительная), которая будет исчисляться от общей суммы оприходованных товарных накладных»<sup>5</sup>. В данном случае организацию интересовала возможность сумму скидки отнести на внереализационный расход, уменьшающий налог на прибыль<sup>6</sup>. Департамент налоговой и таможенно-тарифной политики указал, что «...внереализационный расход у поставщика может считаться скидкой для целей налогообложения прибыли внереализационным доходом у продавца (супермаркета)»<sup>7</sup>. В этом случае можно применить подп. 20 п. 1 ст. 265 НК РФ<sup>8</sup>, который позволяет уменьшить налогооблагаемую базу на любые обоснованные внереализационные расходы. При этом продавец должен доказать, что целью скидки является последующее получение дохода, т.е. возмездный характер совершаемой сделки [2, с. 13]. По-

<sup>3</sup> См.: URL: <https://wiseeconomist.ru/poleznoe/42520-chto-takoe-skidka> (дата обращения: 08.09.2019).

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 12, ст. 1224.

<sup>5</sup> См.: Письмо Минфина России от 24 января 2005 г. № 03-03-01-04/1/24 // Бухучет по торговле. 2005. № 5.

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> См.: Там же.

<sup>8</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32, ст. 3340; 2019. № 31, ст. 4443.

скольку речь идет о внереализационных расходах, то в данном случае возникают смешанные отношения, а именно гражданско-правовые и налоговые отношения обязательственного характера, однако суть возможности предоставления скидки при изменении договора не меняется. По экономической категории скидок в данном случае речь идет о таких разновидностях скидок, как скидка за объем приобретаемого товара и накопительная скидка.

Относительно второй группы скидок следует отметить, что согласно ст. 450 ГК РФ расторжение договора возможно по соглашению сторон. Расторжение договора влечет и прекращение обязательства в целом или его части, а согласно ст. 407 ГК РФ одним из оснований прекращения обязательства является прощение долга. Как утверждает А.Н. Медведев, «в практике многих зарубежных компаний, действующих на территории России, практикуется предоставление скидок после совершения сделки исходя из ее результатов (так называемые ретро-скидки), что также не регламентировано в ГК РФ» [3]. Данное мнение представляется ошибочным, поскольку прощение долга можно рассматривать в виде скидки, если речь идет и о частичном его прощении. Об этом говорится и в экономических разновидностях скидок, таких как скидка за ускорение оплаты и ретро-скидки, о которых упоминал ученый. В соответствии со ст. 415 ГК РФ действует следующая норма: «Обязательство прекращается освобождением кредитором должника от лежащих на нем обязанностей, если это не нарушает прав других лиц в отношении имущества кредитора»<sup>9</sup>. По мнению таких ученых как А.Г. Ананьева и И.В. Чайка: «В большинстве случаев кредитор стоит перед выбором, что предпочесть — реальное исполнение, но только в части долга, или ничего не получить. Получив от должника исполнение обязательства в части — некое имущественное предоставление — кредитор вправе простить (сложить) должнику оставшуюся неисполненную часть обязательства (долга)» [4, с. 96]. «Действительно, как при установлении более приемлемых для кредитора сроков и порядка расчетов, так при прощении части долга с условием немедленного погашения его оставшейся части... имеет место встречное обязательство со стороны должника» [5, с. 70–71]. Кроме того, следует отметить, обязательство может частично прекратиться не только в договорном правоотношении, но и во внедоговорном. В частности, в соответствии с подп. 1.3 п. 1 ст. 32.2 КоАП РФ в случае нарушения правил дорожного движения на нарушителя налагается штраф, который при соблюдении условия об исполнении обязательства в течение 20-дневного срока уплата штрафа уменьшается на 50%<sup>10</sup>. Из приведенного примера следует, что в данном случае речь идет о частичном прощении долга как основании прекращения обязательства с целью скорейшего его исполнения.

Третья группа скидок подлежит исследованию больше не с правовой категории скидок, а с экономической — с точки зрения быстрой реализации товара с минимальными затратами средств. Если речь идет о заключении сделки, в которой заранее известно, что предлагаемый товар имеет недостатки, однако продавец предупредил покупателя о них и уменьшил заранее в связи с этим цену, т.е. сделал скидку, то в данном случае имеет место юридический характер отношений.

Таким образом, скидки, предоставляемые потребителям товаров, работ и услуг можно рассматривать в зависимости от условий договора.

<sup>9</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2019. № 12, ст. 1224.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1, ч. 1, ст. 1; 2019. № 31, ст. 4476.

Во-первых, если скидка предоставляется без изменения цены единицы товара, то в данном случае речь идет о прощении долга полностью, что является основанием прекращения обязательства, а не изменение цены по договору.

Во-вторых, если говорится о скидке, с возможностью ускорения оплаты и получения какую-либо суммы по сделке, то тогда речь идет о прощении части долга что также является основанием для прекращения обязательства.

В-третьих, скидка, которая предоставляется до заключения договора, с целью быстрой реализации товара, когда предоставлен товар ненадлежащего качества, о чем потребитель был предупрежден. В этом случае речь идет о таком экономическом виде скидок как скидка за качество.

Остальные экономические виды скидок определяются в зависимости от условий заключаемого договора и могут быть рассмотрены в рамках одной из выведенных выше групп скидок.

В связи с этим необходимо совершенствовать гражданское законодательство, путем корректировки нормы ст. 424 ГК РФ, в которой бы отражалась возможность формирования системы скидок для потребителей товаров, работ и услуг. Правильное понимание заключаемых соглашений ведет к правовой грамотности участников договора, а значит и к большей возможности получить юридическую защиту их прав в рамках рассматриваемых правоотношений.

#### Библиографический список

1. Лукаш Ю.А. Энциклопедический словарь-справочник руководителя предприятия. М.: «Книжный Мир», 2004. 1504 с.
2. Зернова И. Прощение долга: бухгалтерский и налоговый учет // Бюджетные организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2007. № 5. С. 13–14.
3. Медведев А.Н. Что такое скидка // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2008. № 10.
4. Ананьев А.Г., Чайка И.В. Прекращение обязательств по основаниям, не связанным с их фактическим исполнением / под науч. ред. К.Я. Ананьевой. Рязань: Парус, 2008. 156 с.
5. Серветник А.А. Прощение долга и смежные институты в гражданском праве: учебное пособие. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», 2013. 164 с.

#### References

1. Lukash Y.A. Entsiklopedicheskii Dictionary of the Director. M.: «Book World», 2004. 1504 p.
2. Zernova I. Debt Forgiveness: Accounting and Tax Accounting / / Budget Organizations: Accounting and Taxation. 2007. No. 5. P. 13-14.
3. Medvedev A.N. What is a Discount // Financial and Accounting Advice. 2008. No. 10.
4. Ananyev A.G., Chaika I.V. Termination of Obligations on Grounds not Related to Their Actual Performance / scientific edition by K. Ya. Annanieva. Ryazan: Sail 2008. 156 p.
5. Servetnik A.A. Debt Forgiveness and Related Institutions in Civil Law: textbook. Saratov: Publishing House of Saratov State Law Academy, 2013. 164 p.

УДК 347.662.4

**Н.В. Фомичева**

## ОТКАЗ ОТ НАСЛЕДСТВА ПРИ БАНКРОТСТВЕ ГРАЖДАНИНА: ПОИСК БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ НАСЛЕДНИКА И КРЕДИТОРА

**Введение:** субъекты осуществляют свои гражданские права по своему усмотрению. Не является исключением и принятие наследства наследником. Однако отказ от наследства в определенных случаях, например при банкротстве гражданина, может затронуть права третьих лиц — кредиторов. **Цель:** поиск баланса интересов наследника, находящегося в процедуре банкротства, и его кредиторов через соотношение между нормами об отказе от наследства и о злоупотреблении правом, анализ складывающейся отечественной судебной практики и зарубежного опыта. **Методологическая основа:** при написании статьи были использованы такие методы исследования как диалектический, системный, формально-логический. **Результаты:** аргументирована авторская позиция относительно возможности отнесения реализации права отказа от наследства при банкротстве гражданина к одной из форм злоупотребления правом. **Выводы:** наличие четкой классификации форм злоупотребления правом защитит от необоснованного применения ст. 10 ГК РФ и от нарушения баланса прав и законных интересов наследника и его кредиторов как участников гражданских правоотношений при банкротстве гражданина, а исключение из законодательства направленного отказа от наследства предотвратит возможность злоупотребления правом со стороны наследника.

**Ключевые слова:** наследник, отказ от наследства, злоупотребление правом, кредиторы, банкротство.

**N. V. Fomicheva**

## REFUSAL OF INHERITANCE IN BANKRUPTCY OF A CITIZEN: SEARCH FOR A BALANCE OF INTERESTS OF THE HEIR AND THE CREDITOR

**Background:** subjects exercise their civil rights at their discretion. The acceptance of the inheritance by the heir is no exception. However, the refusal of inheritance in certain cases, such as the bankruptcy of a citizen, may affect the rights of third parties — creditors. **Objective:** search for a balance of interests of the heir in bankruptcy proceedings and his creditors through the relationship between the rules on the rejection of inheritance and abuse of law, analysis of emerging domestic judicial practice and foreign experience. **Methodology:** dialectical, systemic, formal-logical research methods. **Results:** the author's position on the possibility of attributing the exercise of the right of refusal of inheritance in the bankruptcy of a citizen to one of the forms of abuse of the right is reasoned. **Conclusions:** the presence of a clear classification of forms of abuse of rights will protect against unjustified application of article 10 of the Civil code and from the violation of the balance of rights and legitimate interests of the heir and his creditors as participants in civil rela-

© Фомичева Надежда Валентиновна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: tretkolsar@yandex.ru

© Fomicheva Nadezhda Valentinovna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)



*tions in the bankruptcy of a citizen, and the exclusion from the legislation of the directed refusal will prevent the possibility of abuse of rights by the heir.*

**Key-words:** *heir, refusal of inheritance, abuse of right, creditors, bankruptcy.*

При открытии наследства наследнику предоставлено право выбора – принять наследство или отказаться от него (ст. 1157 ГК РФ). При этом наследник может реализовать указанное право в двух формах: путем направленного или безусловного отказа [1, с. 59]. Отказ от наследства бесповоротен, но может быть оспорен по общим основаниям недействительности сделок. При соблюдении установленных правил поведение наследников (будь то действие или бездействие) признается правомерным [2, с. 165]. Законодатель, как и большинство ученых-цивилистов [3, с. 468], определяет условия правомерности поведения наследников, исходя из традиционного понимания наследственных отношений как отношений по переходу имущества наследодателя в собственность его наследников. Но внесение в 2015 г. изменений и дополнений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup>, касающихся признания гражданина банкротом, заставили взглянуть на наследственные отношения и как на отношения, которые могут затронуть интересы кредиторов в делах о банкротстве наследников при отказе последнего от наследства, поскольку в этом случае наследственное имущество не поступает в конкурсную массу и, соответственно, кредиторы утрачивают возможность удовлетворить свои требования за его счет [4, с. 27]. В этой связи в доктрине появилась точка зрения, что направленный отказ от наследства следует рассматривать как действия, направленные на причинение вреда кредиторам, то есть как одну из форм злоупотребления правом [2, с. 166]. Подобную позицию принял и Верховный Суд РФ, указав в своих разъяснениях, что наследник, в отношении которого возбуждено дело о банкротстве, не должен отказываться от наследства в пользу других лиц, если наследственное имущество является ликвидным, а сам наследник не в состоянии удовлетворить требования кредиторов. При наличии таких обстоятельств отказ от наследства может быть признан судом недействительным в соответствии с общими положениями о недействительности сделок при условии, что в результате такого отказа причинен вред имущественным правам кредиторов и если другая сторона сделки, являющаяся заинтересованным лицом, знала об этой цели должника-наследника к моменту совершения сделки, а также может быть признан недействительным по основаниям, предусмотренным ст. 10 и ст. 168 ГК РФ, согласно которым осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действие в обход закона с противоправной целью является недобросовестным или злоупотреблением правом<sup>2</sup>. В юридической литературе также встречается предложение о квалификации отказа от наследства в качестве недействительной сделки [5, с. 77]. И указанная научная точка зрения, и разъяснения Верховного Суда РФ непротиворечивы. Следует согласиться с обоснованиями тех авторов,

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3945.

<sup>2</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 14 сентября 2018 г. № 305-ЭС18-13167 «Об отказе в передаче жалобы в Судебную коллегию Верховного Суда Российской Федерации». URL: [www.legalacts.ru](http://www.legalacts.ru) (дата обращения: 12.07.2019).

которые считают, что отказ от наследства в делах о банкротстве недопустимо оспаривать по нормам о недействительности сделок, поскольку законом в делах о банкротстве предусмотрено оспаривание только двусторонних и возмездных сделок, а отказ от наследства является односторонней и безвозмездной сделкой, и специальные основания для признания подобных сделок недействительными действующим законодательством не предусмотрены [2, с. 166; 6, с. 63–64]. Поэтому в настоящее время единственным возможным вариантом защиты прав кредиторов при банкротстве гражданина, отказавшегося от наследства, является применение к возникшим отношениям нормы ст. 10 ГК РФ и признание отказа от наследства злоупотреблением правом. Но можно ли рассматривать отказ от наследства — субъективное право, предоставленное наследнику законом, как неправомерное поведение, внешне законное, но по существу нарушающее основополагающие системные связи и принципы гражданского права? Ответить на этот вопрос можно только при системном использовании практических указаний на условия применения ст. 10 ГК РФ, содержащихся в п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8, определив и установив для наследника «стандартные» внешние границы, переход за которые начинает затрагивать конкретные субъективные права кредиторов. При этом должен сохраняться баланс прав и законных интересов участников гражданских правоотношений — не только кредиторов, но и самого несостоятельного наследника. Поэтому необходимо, с одной стороны, установить критерии недобросовестного поведения наследника в случае возбужденной в отношении него процедуры банкротства, с другой — внести возможные дополнения в наследственные нормы, пресекающие такое поведение.

Из двух возможных вариантов отказа от наследства, предусмотренных действующим российским законодательством, под признаки недобросовестного поведения может подпадать только направленный отказ, когда наследник отказывается в пользу близких ему лиц. При этом отнести такой отказ к шикане не представляется возможным, поскольку в действиях наследника отсутствует присущий шикане неоспоримый признак — исключительная конкретная цель — причинение вреда кредитору. Поэтому направленный отказ от наследства можно отнести к иным, упомянутым в ст. 10 ГК РФ формам злоупотребления права с такими целями, как избегание (уклонение) наследника от выполнения своих обязанностей по денежным обязательствам или с целью воспрепятствования реализации прав кредиторов [7, с. 59].

В научной литературе уже высказаны предложения о внесении дополнений в нормы наследственного права относительно возможности пресечения недобросовестного поведения при принятии наследства [2, с. 168].

В свою очередь хотелось бы обратить внимание, что в целях выработки позиции защиты интересов наследника, в отношении которого проводятся процедуры банкротства, представляют интерес нормы наследственного права Франции, предоставляющие наследнику возможность принять наследство в размере чистого актива (ст. 787 ФГК). Целью установления подобного типа принятия наследства является разграничение имущества наследодателя и наследника и требований их кредиторов, ограничение возможности обращения взыскания на личное имущество наследников по требованиям наследственных кредиторов и наоборот — требований кредиторов наследника на наследственное имущество. А также действуют нормы о возможности только одного вида отказа от наслед-

ства — без указания лиц, в пользу которых наследник отказывается от наследственного имущества, и предоставленного личным кредиторам наследника, воздержавшегося от принятия наследства или отказавшегося от него в ущерб их интересам, права в судебном порядке принять наследство вместо наследника в размере их требований. В связи с этим предлагается внести изменения в ст. 1157 ГК РФ, исключив направленный отказ от наследства, а также изложить ст. 1158 ГК РФ в новой редакции, изложив в ней лишь случаи невозможности отказа от наследства и отказа от части наследства.

#### Библиографический список

1. *Крашенинников П.В.* Наследственное право. М.: Статут, 2016. 207 с.
2. *Сизина О.С.* Отказ от принятия наследства несостоятельным наследником // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2016. № 6. С. 165–168.
3. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права по изданию 1907 г. М.: Спар, 1995. 556 с.
4. *Фомичева Н.В.* Отказ от наследства как форма злоупотребления правом при банкротстве гражданина // Цивилистика: право и процесс: сборник научных и научно-прикладных трудов / под общ. ред. Т.А. Григорьевой. Саратов. 2019. Вып. 2(6). С. 26–30.
5. *Седова Н.А.* О некоторых условиях реализации права на наследство // Власть закона. 2015. № 2. С. 77–83.
6. *Шелютто М.Л.* Обзор VII ежегодных научных чтений, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся // Журнал российского права. 2013. № 1. С. 59–65.
7. *Шабанов В.В.* Формы злоупотребления гражданскими правами // Вопросы современной юриспруденции: сборник статей по материалам IX Международной научно-практической конференции. Новосибирск: Сибак, 2012. С. 57–63.

#### References

1. *Krasheninnikov P.V.* Inheritance Law. M.: Statute, 2016. 207 p.
2. *Sizina O.S.* Rejection of the Inheritance of the Insolvent Heir // Bulletin of Nizhegorodskiy University named after N.I. Lobachevsky, 2016. No. 6. P. 165–168.
3. *Shershenevich G.F.* Textbook of Russian Civil Law publ. in 1907, M.: Spark, 1995. 556 p.
4. *Fomicheva N.V.* Rejection of Inheritance as a form of Abuse of Rights in case of Bankruptcy of the Citizen // Civil law: Law and Procedure: collection of scientific and scientific-applied works / under the general editorship of T. A. Grigoryeva. Saratov. 2019. Issue 2(6). P. 26–30.
5. *Sedova N.A.* About some Conditions of Realization of the Right to Inheritance // Power of Law. 2015. No. 2. P. 77–83.
6. *Shelyutto M.L.* Review of VII Annual Scientific Readings Devoted to the Memory of Professor S.N. Bratusya // Journal of Russian law. 2013. No. 1. P. 59–65.
7. *Shabanov V.V.* Forms of Abuse of Civil Rights // Problems of Modern Law: collection of articles in mater. IX international. Scientific-practical conf. Novosibirsk: Sibak. 2012. P. 57–63.

УДК 347.472

Т.Н. Халбаева

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СУЩЕСТВЕННЫХ УСЛОВИЙ ДОГОВОРА ДАРЕНИЯ

**Введение:** в статье рассматриваются проблемы теоретического и практического характера, связанные с возможностью заключения договора дарения под отменительным или отлагательным условием. Заключение данного соглашения под данными условиями возможно исключительно для консенсуальной сделки. Договор дарения может существовать в юридическом пространстве и при наличии обременения. **Цель:** выявление проблемных вопросов, возникающих при составлении договора дарения и выработке сторонами его существенных условий. **Методологическая основа:** включает в себя общенаучные и частнонаучные методы изучения, в частности, диалектический, формально-логический, сравнительноправовой. **Результаты:** аннулирование договора дарения с приведением сторон в первоначальное положение нельзя ставить в один ряд с его отменительными условиями; если договор заключен при наличии обременения, то оно не приводит и к уменьшению прав одаряемого. **Выводы:** отменительное условие есть ничто иное, как существенное условие договора, согласованное сторонами; возложение несоотносимо с отлагательным условием, возложение в договоре дарения не носит характер исполнения долга.

**Ключевые слова:** даритель, одаряемый, конституирующий признак дарения, договор дарения, заключенный под отменительным или отлагательным условием, договор дарения в будущем.

T.N. Khalbaeva

## CERTAIN FEATURES OF A GIFT CONTRACT ESSENTIAL CONDITIONS

**Background:** the article deals with the problems of theoretical and practical nature associated with the possibility of concluding a contract of donation under a revocable or contingent condition. The conclusion of this contract under these terms is possible only for consensual transactions. The gift contract can exist in the legal space and in the presence of encumbrance. **Objective:** identification of problematic issues arising in the process of drafting a gift contract and the development of its essential terms by the parties. **Methodology:** general scientific and private scientific methods of study, in particular, dialectical, formal-logical, comparative-legal one. **Results:** cancellation of the gift contract with bringing the parties to the original position cannot be put on a par with its cancellation conditions; if the contract is concluded in the presence of encumbrance, it does not lead to reducing the rights of the grantee. **Conclusions:** dissolving condition is nothing more than an essential condition of the contract agreed by the parties; laying upon is not correlated with contingent condition; laying upon in the deed of gift is not in the nature of duty.

**Key-words:** the donor, grantee, a gift contract, concluded under the cancellation or contingent condition, constituting a sign of donation, gratuitous nature of the gift contract.

© Халбаева Татьяна Нармурадовна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: halbaevat@mail.ru

© Khalbaeva Tatiana Narmuradovna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil and family law department (Saratov State Law Academy)

Современное доктринальное толкование дарения в качестве договора осложняется вопросом о том, влечет ли рассматриваемое правоотношение возникновение обязательства либо нет [1, с. 61]. В принципе, безвозмездный характер сделки не предполагает установления между сторонами обязательства в договоре, однако в некоторых случаях и не исключает его.

Безвозмездность является основным конституирующим признаком дарения, поскольку «...одна сторона... безвозмездно передает или обязуется передать...» (ч. 1 п. 1 ст. 572 Гражданского кодекса РФ (далее — ГК РФ)).

Безвозмездный характер дарения не исключает возможности заключения данного договора под условием. В результате этого дарение, превращаясь в условную сделку, сохраняет конституирующий признак. Однако заключение дарения под условием приемлемо только для консенсуальной модели. Условие может быть как отменительным, так и отлагательным.

Ссылаясь на п. 2 ст. 577 и ст. 578 ГК РФ, А.Л. Маковский исключает такую возможность, т.к. «...закон сам определил основания, по которым возможна отмена дарения» [2, с. 315]. В.В. Витрянский пишет, что в качестве отменительных «...не могут быть указаны обстоятельства, признаваемые основанием к отмене дарения или отказу от исполнения договора дарения» [3, с. 227]. Более того, основания, служащие предпосылкой к отмене дарения, «...представляют собой определенные юридические факты, с которыми закон связывает не прекращение обязательства (оно уже прекращено надлежащим исполнением), а лишение одаряемого права на подаренное имущество и возвращения последнего дарителю» [3, с. 227]. Иными словами, закон допускает факт аннулирования договора дарения с приведением сторон в первоначальное положение. Эти основания нельзя ставить в один ряд с отменительными условиями.

Исходя из смысла ст. 157 ГК РФ, условие предусматривается не нормой права, а непосредственно участниками сделки. Следовательно, отменительное условие есть ничто иное, как существенное условие договора, согласованное сторонами. В связи с этим правило об отмене дарителем дарения, если он переживет одаряемого (п. 4 ст. 578 ГК РФ), не может быть отменительным условием. В то же время в силу диспозитивности нормы ст. 581 ГК РФ стороны вправе предусмотреть иное. Это означает, что вопрос о правопреемстве в консенсуальном договоре, решенный положительно в пользу наследников одаряемого, приобретает значение существенного условия договора (ч. 2 п. 1 ст. 432 ГК РФ).

Отлагательное условие чаще всего выступает «...как поощрительная мера, стимулирующая одаряемого к определенному поведению... или зависит от определенного обстоятельства...» [1, с. 61].

Принцип эластичности договорной свободы позволяет заключать договор дарения также при наличии обременения. В качестве обременения чаще всего выступает право проживания в переданном жилом помещении бывшего собственника (дарителя) [4, с. 85] либо членов его семьи. Такое обременение представляет собой известный еще в римском праве *modus*, т.е. возложение «...одной стороной на другую обязанностей в свою пользу, или в пользу определенных или неопределенных третьих лиц, или вообще в “общепользные” целях» [5, с. 27]. Возложение несоотносимо с отлагательным условием. Во-первых, потому что возложение приемлемо как для реального, так и для консенсуального договора, во-вторых, неисполнение возложения влечет за собой нарушение одаряемым одного из существенных условий договора. В отличие от *modus* отлагательное условие,



ожидаемое участниками сделки в будущем, согласно ст. 157 ГК РФ может и не наступить. Поэтому отпадет и необходимость исполнения дарителем взятой на себя обязанности. «Будущие „факты” не порождают юридических последствий в настоящем» [6, с. 62].

Обременение не приводит и к уменьшению прав одаряемого. Оно лишь затрудняет их осуществление в полном объеме путем принесенных извне прав третьих лиц [7, с. 137]. «Свойство дара... состоит в том, что на дарителя, по существу акта, не лежит обязанность очистки (*garantie*)» [8, с. 330].

Возложение в договоре дарения не носит характер исполнения долга.

Отсутствие в договоре сведений о существующих в его предмете обременений служит дополнительным основанием для установления обязательственных отношений между сторонами помимо тех, которые закреплены, например, ст. 578, 580 ГК РФ.

Согласно ст. 580 ГК РФ недостатки подаренной вещи должны быть выявлены до передачи имущества и не относиться к числу явных. Закон, устанавливая критерии их обнаружения, не называет предполагаемый характер возникновения.

В случае возникновения спора по поводу юридических дефектов по реальному либо консенсуальному договору надлежало бы применять положения гл. 59 ГК РФ «Обязательства вследствие причинения вреда».

#### Библиографический список

1. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) / отв. ред. О.Н. Садилов. М.: Юридическая фирма КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 1998. 799 с.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть вторая. Текст, комментарии, алфавитно-предметный указатель / под ред. О.М. Козырь, А.Л. Маковского, С.А. Хохлова. М.: Международный центр финансово-экономического развития, 1996. 704 с.
3. *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Изд-во «Статут», 1998. 682 с.
4. Гражданское право. Часть вторая: учебник / под общ. ред. А.Г. Калпина. М.: Юрист, 2002. 542 с.
5. *Максоцкий Р.А.* Возмездность и безвозмездность в современном гражданском праве: учебное пособие / науч. ред. М.В. Кротов. М.: ООО «ТК Велби», 2002. 176 с.
6. *Красавчиков О.А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат, 1958. 184 с.
7. *Камышанский В.П.* Право собственности на недвижимость: вопросы ограничений. Элиста: АПП «Джангар», 1999. 336 с.
8. *Победоносцев К.* Курс гражданского права. Первая часть. Вотчинные права. Второе издание, с переменами и дополнениями. СПб.: Печатня В.И. Головина, 1873. 689 с.

#### References

1. Commentary to the Civil code of the Russian Federation, part two (article by article) / resp. ed. M.: Law firm CONTRACT; INFRA-M, 1998. 799 p.
2. Civil Code of the Russian Federation. Part two. Text, comments, alphabetically-index / under the editorship of O. M. Co-zyr, A.L. Makovskogo, S.A. Khokhlova. M.: International center for financial and economic development, 1996. 704 p.
3. *Braginsky M.I., Vitryansky V.V.* Contract Law. Book one: General provisions. M.: publishing house «Statute», 1998. 682 p.
4. Civil Law. Part two: textbook / edited by A.G. Kalpin. M.: Jurist, 2002. 542 p.

5. *Maksetskiy R.A.* Retribution and Gratuitousness in the Modern Civil Law: textbook /under scientific. ed. M.: LLC «TK Velby», 2002. 176 p.
6. *Krasavchikov O.A.* Legal Facts in the Soviet Civil Law. Moscow: Gosyurizdat, 1958. 184 p.
7. *Kamyshansky V.P.* Property Law of Real Estate, Question of Limitations. Elista: APP «Jangar», 1999. 336 p.
8. *Pobedonostsev K.* Course of Civil Law. Part One. Here's a proper license. Second edition, with changes and supplementss. SPb.: Publishing house of V.I. Golovin, 1873. 689 p.

УДК 347.132

**О.А. Чаусская**

**ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРИЗНАНИЯ  
НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ СДЕЛОК  
ДОЛЖНИКА-БАНКРОТА:  
LEX SPECIALIS DEROGAT GENERALI**

**Введение:** основания недействительности сделок предусмотрены Гражданским кодексом Российской Федерации и Законом о банкротстве. Суды допускают ошибки при выборе правовых норм, применимых к сделкам, совершенным должником-банкротом. В связи с этим необходимо научно-теоретическое исследование соотношения общих и специальных оснований для признания сделок недействительными. **Цель:** сравнительный анализ некоторых общих оснований недействительности сделок и специальных оснований, предусмотренных законом о банкротстве. **Методологическая основа:** методы анализа и синтеза, формально-юридический метод, метод системного толкования. **Результаты:** выявлено соотношение некоторых общих оснований недействительности сделок и специальных оснований, предусмотренных законом о банкротстве. **Выводы:** общие основания недействительности сделок применяются к сделкам должника-банкрота лишь в части недостатков, выходящих за пределы специальных оснований, установленных законом о банкротстве.

**Ключевые слова:** основания недействительности сделок, банкротство, ничтожные сделки, оспоримые сделки, срок исковой давности.

**О.А. Chausskaya**

**GROUNDS FOR INVALIDATION OF DEBTOR-BANKRUPT  
TRANSACTIONS: LEX SPECIALIS DEROGAT GENERALI**

**Background:** the grounds for invalidity of transactions are provided by the Civil code of the Russian Federation and the Bankruptcy law. Courts make mistakes in choosing the legal rules applicable to transactions made by a bankrupt-debtor. In this regard, it is necessary to conduct a scientific and theoretical study of the ratio of General and special

---

© Чаусская Ольга Анатольевна, 2019  
Кандидат юридических наук, профессор кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия)  
© Chausskaya Olga Anatolievna, 2019  
Candidate of law, Professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

*grounds for invalidation of transactions. Objective: comparative analysis of some general grounds for invalidity of transactions and special grounds provided by the bankruptcy law. Methodology: methods of analysis and synthesis, formal legal method, method of system interpretation. Results: the correlation of some general grounds of invalidity of transactions and special grounds provided by the bankruptcy law is revealed. Conclusions: the general grounds for invalidity of transactions are applied to the transactions of a bankrupt debtor only in respect of deficiencies that go beyond the special grounds established by the bankruptcy law.*

**Key-words:** *grounds for invalidity of transactions, bankruptcy, void transactions, voidable transactions, limitation period.*

Одним из способов защиты прав кредиторов должника, признанного несостоятельным (банкротом), является признание недействительными совершенных им сделок. Основания для оспаривания сделок не ограничиваются указанными в гл. 3.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup> (далее — Закон о банкротстве). Согласно п. 1 ст. 61.1 Закона о банкротстве совершенные должником сделки могут быть признаны недействительными также по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации<sup>2</sup> (далее — ГК РФ). Оспаривание сделок должника арбитражным управляющим (внешним или конкурсным) или при определенных условиях конкурсным кредитором (уполномоченным органом) по основаниям, предусмотренным Законом о банкротстве, допускается в процедурах внешнего управления и конкурсного производства. До введения внешнего управления или открытия конкурсного производства совершенные должником сделки могут быть оспорены их сторонами или лицами, указанными в законе, по общим основаниям.

Так, сделка, совершенная в ущерб интересам должника его представителем или органом юридического лица, может быть признана судом недействительной по иску должника, если другая сторона сделки знала или должна была знать о явном ущербе для должника либо имели место обстоятельства, которые свидетельствовали о сговоре либо об иных совместных действиях представителя или органа юридического лица и другой стороны сделки в ущерб интересам должника (п. 2 ст. 174 ГК РФ).

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного Суда РФ о наличии явного ущерба свидетельствует совершение сделки на заведомо и значительно невыгодных условиях. При этом следует исходить из того, что другая сторона должна была знать о наличии явного ущерба в том случае, если это было бы очевидно для любого участника сделки в момент ее заключения<sup>3</sup>. В конкурсном производстве сделки, совершенные при указанных обстоятельствах, оспариваются на основании специального правила, предусмотренного п. 1 ст. 61.2 Закона о банкротстве.

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190; 2018. № 53, ч. 1, ст. 8440.

<sup>2</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 3 августа 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32, ст. 3301; 2018. № 32, ч. 2, ст. 5132.

<sup>3</sup> См. п. 93 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

В случае сговора либо иных совместных действий представителя или органа юридического лица и другой стороны сделки ущерб интересам должника может заключаться как в любых материальных потерях, так и в нарушении иных охраняемых законом интересов (например, при утрате корпоративного контроля, умалении деловой репутации)<sup>4</sup>. В конкурсном производстве такие сделки могут оспариваться на основании специального правила, предусмотренного п. 2 ст. 62 Закона о банкротстве, если сговор или иные совместные действия должника и его контрагента не только повлекли за собой ущерб интересам должника, но и преследовали цель причинения вреда имущественным правам кредиторов. Если же стороны сделки не имели намерения причинить ущерб имущественным интересам кредиторов, то возможно оспаривание сделки по рассмотренному общему основанию недействительности (п. 2 ст. 174 ГК РФ).

Сделка, совершенная с нарушением запрета на распоряжение имуществом должника, наложенного судом или судебным приставом-исполнителем в пользу его кредитора или иного управомоченного лица, является действительной. Ее совершение не препятствует кредитору или иному управомоченному лицу в реализации прав, которые обеспечивались запретом. Кредитор может требовать обращения взыскания на отчужденное имущество, если докажет, что приобретатель имущества знал или должен был знать о запрете. В конкурсном производстве такая сделка может быть признана недействительной как совершенная в целях причинения вреда имущественным интересам кредиторов.

С 1 сентября 2013 г. сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если законом не предусмотрено, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки (п. 1 ст. 168 ГК РФ). Другое правило установлено для сделок, посягающих на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц: они ничтожны, если из закона не следует оспоримость сделки или другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки (п. 2 ст. 168 ГК РФ).

Законом о банкротстве в специальных нормах ст. 61.2, 61.3 подозрительные сделки и сделки должника, влекущие за собой оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами, сконструированы как оспоримые сделки. Соответственно заявление об оспаривании сделок на основании указанных статей может быть подано в течение годичного срока исковой давности (п. 2 ст. 181 ГК РФ). Течение срока исковой давности начинается с момента, когда арбитражный управляющий узнал или должен был узнать о наличии оснований для оспаривания сделки, предусмотренных Законом о банкротстве (п. 1 ст. 61.9 Закона о банкротстве). Если внешний или конкурсный управляющий ранее осуществлял полномочия временного управляющего в процедуре наблюдения и должен был узнать о наличии оснований для оспаривания в процессе анализа финансового состояния должника, то срок исковой давности начинает течь со дня его утверждения в качестве внешнего или конкурсного управляющего<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См. п. 93 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

<sup>5</sup> См. п. 32 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 декабря 2010 г. № 63 (в ред. от 30 июля 2013 г.) «О некоторых вопросах, связанных с применением главы III.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2011. № 3.

Финансовый управляющий гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, вправе оспаривать в соответствии со ст. 61.2 и 61.3 Закона о банкротстве лишь сделки, которые совершены с 1 октября 2015 г. Сделки, совершенные до указанной даты с целью причинить вред кредиторам, могут быть признаны недействительными на основании ст. 10 ГК РФ<sup>6</sup>. В данном случае применяется общее правило о ничтожности сделок, нарушающих требования закона и при этом посягающих на права и охраняемые законом интересы третьих лиц (п. 2 ст. 168 ГК РФ), и трехгодичном сроке исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки (п. 2 ст. 181 ГК РФ). При рассмотрении заявления кредитора о включении его требований в реестр требований должника возражение арбитражного управляющего или конкурирующего кредитора о том, что требование основано на ничтожной сделке, оценивается судом по существу независимо от истечения срока исковой давности для признания этой сделки недействительной<sup>7</sup>.

Таким образом, законодатель прямо указал на необходимость различной квалификации недействительных сделок в зависимости от времени их заключения до или после введения в действие норм о несостоятельности гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем.

Под злоупотреблением правом понимается действие уполномоченного лица по осуществлению принадлежащего ему права, сопряженное с нарушением установленных пределов осуществления гражданских прав, осуществляемое с незаконной целью или незаконными средствами, нарушающее права и законные интересы других лиц и причиняющее им вред или создающее для этого условие. В частности, злоупотребление правом может выражаться в отчуждении имущества с целью предотвращения возможного обращения на него взыскания<sup>8</sup>. При этом недостаточно недобросовестного поведения должника, необходимо установить наличие и у его контрагента умысла на причинение вреда иным лицам. Судебная практика исходит из того, что злоупотребление правом должно носить явный и очевидный характер, при котором не остается сомнений в истинной цели совершения сделки. С целью квалификации спорной сделки как недействительной, совершенной с намерением причинить вред другому лицу суду необходимо установить обстоятельства, неопровержимо свидетельствующие о наличии факта злоупотребления правом со стороны контрагента, выразившегося в заключении сделок<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> См. п. 13 ст. 14 Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 27, ст. 3945; 2017. № 31, ч. 1, ст. 4815.

<sup>7</sup> См. абз. 4 п. 71 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

<sup>8</sup> См.: Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ от 14 июня 2016 г. № 52-КГ16. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См. п. 9 Информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 ноября 2008 г. № 127 «Обзор практики применения арбитражными судами статьи 10 ГК РФ» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 2; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 октября 2018 г. № Ф07-11558/2018 по делу № А56-57508/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 28 марта 2019 г. № Ф06-39826/2018 по делу № А65-13138/2017 и др. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



Недействительные сделки, предусмотренные Законом о банкротстве, могут рассматриваться как частные случаи злоупотребления правом. Однако признание сделки недействительной как совершенной со злоупотреблением правом на основании общих положений ст. 10 и 168 ГК РФ допускается, если ее пороки выходят за пределы дефектов сделок с предпочтением или подозрительных сделок, предусмотренных специальными правилами Закона о банкротстве. Высший Арбитражный Суд РФ и Верховный Суд РФ неоднократно подчеркивали, что доводы конкурсного управляющего о необходимости применения к подозрительным сделкам или сделкам с предпочтением, не имеющим других недостатков, общих положений о ничтожности — направлены на обход правил о годичном сроке исковой давности, что недопустимо<sup>10</sup>.

Таким образом, квалификация конкретных недействительных сделок может различаться в зависимости от того, возбуждено ли в отношении стороны сделки дело о несостоятельности (банкротстве) и какая процедура введена на определенный момент. Общие основания недействительности сделок применяются к сделкам должника-банкрота лишь в части недостатков, выходящих за пределы специальных оснований, установленных Законом о банкротстве.

<sup>10</sup> См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 июня 2014 г. № 10044/11 по делу № А32-26991/2009 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 10; Определение Верховного Суда РФ от 25 июля 2016 г. № 303-ЭС16-4949 по делу № А04-4086/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 28 ноября 2016 г. № 306-ЭС16-15333 по делу № А49-11105/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 25 января 2019 г. № 306-ЭС18-23501 по делу № А65-32156/2012. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 347.45.47

М.В. Шмелева

## ЭЛЕКТРОННЫЕ КОНКУРЕНТНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ КАК СПОСОБ ЦИФРОВОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ В РОССИИ\*

**Введение:** одной из целей цифрового развития экономики в России, является внедрение возможности обработки данных с помощью электронных технологий. Развитие цифровой экономики предопределило в т.ч. новые подходы к регулированию государственных закупок. Традиционные способы проведения закупок все больше отходят на второй план, уступая место электронным закупочным процедурам. **Цель:** выработать предложения по оптимизации процесса государственных закупок путем использования блокчейн-технологий и электронных закупок. **Методологическая основа:** диалектический, логический и системный методы исследования. **Результаты:** проанализирован уровень электронизации государственных закупок в России и обоснована необходимость внедрения в закупки технологии блокчейн. **Выводы:** использование блокчейн-технологий и электронных процедур позволит сделать процесс государственных закупок простым, понятным и легким в применении, и как результат — быстрым и эффективным. Также цифровые технологии позволят расширить число организаций, желающих принять участие в закупочных процедурах.

**Ключевые слова:** государственные закупки, контрактная система, цифровизация закупок, блокчейн технология, смарт-контракт, смарт-закупки.

M. V. Shmeleva

## ELECTRONIC COMPETITIVE PROCEDURES AS A METHOD OF DIGITAL ECONOMIC DEVELOPMENT IN RUSSIA

**Background:** one of the goals of digital economic development in Russia is the introduction of data processing technology using electronic technologies. The development of the digital economy has predetermined, among other things, new approaches to the regulation of public procurement. Traditional procurement procedures are increasingly being sidelined, giving way to electronic procurement procedures. **Objective:** to develop proposals for optimizing the process of public procurement through the use of distributed ledger technology and electronic procurement. **Methodology:** dialectical and logical methods of research, systematic research ones. **Results:** the level of electronization of public procurement in Russia is analyzed and the need for the introduction of shared ledger technology in procurement is substantiated. **Conclusions:** the use of distributed ledger technology and electronic procedures will make the process of public procurement easier, understandable and easy to use, and as a result of it they will be fast and efficient. Digital technologies will also make the procurement system more efficient and effective, and increase the number of organizations wishing to participate in procurement procedures.

**Key-words:** public procurement, contract system, digitalization of procurement, distributed ledger technology, smart contract, smart procurement.

© Шмелева Марина Владимировна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: civil2012@mail.ru

© Shmeleva Marina Vladimirovna, 2019

Candidate of law, Associate professor, Civil law department (Saratov State Law Academy)

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00163 «Механизм гражданско-правового регулирования в сфере цифровых государственных и муниципальных закупок», 2019–2021 гг.

Сегодня мы наблюдаем как мир все более глобализируется. За последние годы произошло значительное развитие цифровых технологий, которые оказали огромное влияние на все аспекты повседневной жизни государства и общества. Российская Федерация, как часть мирового сообщества, также следует современным тенденциям в области развития цифровой экономики. Так указом Президента<sup>1</sup> было закреплено, что одной из целей цифрового развития экономики в России выступает внедрение обработки данных с помощью электронных технологий в целях уменьшения затрат при выполнении работ, оказании услуг и производстве товаров, а также формирования цифрового общества.

Развитие цифровой экономики предопределило в т.ч. новые подходы к регулированию всех сфер экономики, включая область государственных закупок. Для достижения указанной цели будут реализовываться меры по следующим основным направлениям: формирование стимулов к инновационному развитию путем усиления инновационной направленности системы государственных закупок; использование в целях усиления поддержки российских компаний возможностей системы государственных закупок.

По мнению аналитиков<sup>2</sup> [1, с. 97], одним из основных мировых трендов в сфере государственных закупок является курс на широкое использование современных информационных технологий, базирующихся на развитых компьютерных и коммуникационных системах. В настоящий момент этот процесс активно развивается по двум основным направлениям. Во-первых, компьютеризации подвергаются внутренние процессы — внедряются модули e-procurement и системы Supply Chain Management. Во-вторых, активно используются внешние ресурсы — электронные торговые площадки [2, с. 145].

Такая тенденция прослеживается и в России. Так, мы можем наблюдать, как традиционные способы проведения закупочных процедур все больше отходят на второй план, уступая место электронным закупочным процедурам. С 1 января 2019 г. электронные конкурентные процедуры для всех заказчиков стали обязательными. Электронными помимо аукциона стали: конкурс, запрос котировок, запрос предложений и все двухэтапные открытые конкурентные процедуры.

Действующая редакция Закона о закупках<sup>3</sup> также с 1 января 2019 г. содержит жесткие указания по выбору способов закупок. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о закупках все заказчики должны осуществлять конкурентные закупки в электронной форме, если иное не предусмотрено положением о закупке. Кроме того, в своих положениях заказчики не всегда могут использовать электронную форму закупочной процедуры. В частности, заказчики обязаны проводить электронные закупки, если нужно закупить товары (работы, услуги), включенные в так называемый «электронный» перечень<sup>4</sup>. Указанный перечень включает в себя широко распространенные в закупочной практике объекты закупки, такие как

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

<sup>2</sup> См.: Уварова Г. Основные барьеры в закупках и пути их преодоления. URL: <https://www.eg-online.ru/article/262695/> (дата обращения: 19.04.2019).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (в ред. от 28 ноября 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571; 2018. № 49, ч. I, ст. 7524.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 июня 2012 г. № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме» (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 26, ст. 3533; 2016. № 2, ч. I, ст. 383.

полиграфическая продукция и канцелярские принадлежности. За нарушение формы проведения закупочных процедур заказчики могут быть привлечены к административной ответственности<sup>5</sup>.

Большое влияние на цифровизацию государственных закупок оказывает также растущая асимметрия между блокчейн-индустрией и правовой системой. Можно сказать, что блокчейн-технология стала основным вызовом для общества и регуляторов. Отчасти это обусловлено децентрализованным и автономным характером технологии и структуры блокчейнов, а также абсолютной независимостью блокчейнов от государственных институтов.

Несмотря на сложность применения блокчейна, представляется, что указанная технология должна быть внедрена в систему государственных закупок, учитывая следующие обстоятельства: 1) она позволит упразднить использование посредников и промежуточных звеньев, а следовательно сократит временные и финансовые затраты на проведение закупок; 2) она сможет обеспечить проведение закупок в цифровом виде; 3) она позволит защитить закупки от несанкционированного доступа, а следовательно, не будет срыва процедуры закупки, возникшей по вине заказчика или участника закупки; 4) она позволит минимизировать возможность сговора заказчика с участниками закупки; 5) внедрение цифровых платформ работы с данными в закупках позволит осуществлять автоматический поиск любой информации.

Резюмируя изложенное, представляется оправданным, в целях обеспечения баланса интересов государства и общества и недопущения противоправного поведения в сфере государственных закупок, скорейшее внедрение в практическую деятельность цифровых закупок, основанных на использовании данных в электронной форме, а также устранение правовых барьеров, имеющих в законодательстве в этой сфере, и установлении в законе ряда новых ограничений, обусловленных спецификой смарт-закупок и смарт-контрактов.

#### Библиографический список

1. Низимов А.С., Ли С.Р., Сусленкова Ю.В., Долгина Т.В. Оценка экономической эффективности электронных торговых площадок // *Фундаментальные исследования*. 2018. № 1. С. 96–100.
2. Рахматуллина В.Р., Горшенин В.Ф. Особенности закупочной деятельности российской промышленной корпорации на электронных торговых площадках // *Вестник Челябинского государственного ун-та*. 2018. № 8 (418). Вып. 62: Экономические науки. С. 143–150.

#### References

1. Nizimov O.S., Li S.R., Suslenkova Yu.V., Dolgina T.V. Evaluation of Economic Efficiency of Electronic Trading Platforms // *Foundation research*. 2018. №. 1. P. 96–100.
2. Rakhmatullina V.R., Gorshenin V.F. Features of Procurement Activities of the Russian Industrial Corporation by means of Electronic Trading Platforms // *Bulletin of the Chelyabinsk State University*. 2018. № 8 (418). Economics. № 62. P. 143–150.

<sup>5</sup> Согласно ч. 1 ст. 7.32.3 КоАП РФ данное нарушение наказывается штрафом от 100 тыс. до 300 тыс. руб. для заказчика и от 10 тыс. до 30 тыс. руб. — для должностного лица.

УДК 347.19

Ю.Б. Аверкина

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ПОЛОЖЕНИИ  
СОЦИАЛЬНО ОРИЕНТИРОВАННЫХ  
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ  
— ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ОБЩЕСТВЕННО  
ПОЛЕЗНЫХ УСЛУГ

**Введение:** деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СО НКО) направлена на решение проблемных вопросов населения и развитие гражданского общества в целом. **Цель:** выявление законодательных пробелов в правовом положении социально ориентированных некоммерческих организаций — исполнителей общественно полезных услуг и предложения по его усовершенствованию. **Методологическая основа:** применение общенаучных методов исследования в рамках системного, сравнительного и статистического анализа законодательных норм. **Результаты:** аргументирована авторская позиция в отношении необходимости дальнейшего законодательного совершенствования правового положения таких организаций и устранения существующих пробелов. **Выводы:** действие законодательства в отношении СО НКО — исполнителей общественно полезных услуг — является вполне положительным фактом и требует надлежащего государственного урегулирования.

**Ключевые слова:** социально ориентированные некоммерческие организации, исполнители общественно полезных услуг, деятельность, правовое положение, меры государственной поддержки.

Yu.B. Averkina

TO THE QUESTION OF THE LEGAL STATUS OF SOCIALLY  
ORIENTED NON-PROFIT ORGANIZATIONS — PERFORMERS  
OF SOCIALLY USEFUL SERVICES

**Background:** the activities of socially oriented non-profit organizations (hereinafter referred to as NGOs) are aimed at solving problems of the population and the development of civil society in general. **Objective:** to identify legislative gaps in the legal status of socially oriented non-profit organizations — performers of socially useful services and proposals for its improvement. **Methodology:** application of general scientific research methods in the framework of systematic, comparative and statistical analysis of legislative norms regulating the legal status and activities of NGOs — performers of socially useful services, and their practical position. **Results:** the author's position on the need for further legislative improvement of the legal status of such organizations and the elimination of existing gaps is argued. **Conclusions:** the effect of legislation in relation to CO — NGO — executors of socially useful services — is quite a positive fact and requires proper state regulation.

**Key-words:** socially oriented non-profit organizations, executors of socially useful services, activity, legal status, measures of state support.



Социальная охрана и защита населения являются важнейшим направлением всей социальной политики Российской Федерации. Те некоммерческие организации (далее — НКО), которые действительно работают для достижения общественно полезных целей, достаточно значимы для государства и гражданского общества, т.к. в значительной степени «помогают» нашему государству в решении социальных проблем. НКО, осуществляющие деятельность, направленную на формирование общественных благ, являются опорными пунктами инфраструктуры гражданского общества [1, с. 3].

Законом от 5 апреля 2010 г.<sup>1</sup> вводится определенный статус для НКО в виде социально ориентированных организаций, деятельность которых направлена на решение социальных вопросов и должное развитие гражданского общества. Отметим, что социально ориентированной некоммерческой организацией (далее — СО НКО) может быть, любая некоммерческая организация, за исключением государственных корпораций, государственных компаний, общественных объединений, являющихся политическими партиями. Основным критерием отнесения организации к социально ориентированной, согласно закону о НКО, является деятельность такой организации (например, социальная поддержка и защита граждан; предоставление помощи в результате стихийных бедствий, различных катастроф; охрана окружающей среды; оказание юридической помощи; благотворительность и т.д.). Для СО НКО существует возможность получения от государства определенных видов поддержки, в т.ч. ряда льгот по уплате налогов и сборов. Законы субъектов РФ<sup>2</sup> вправе предусматривать дополнительные виды деятельности и меры поддержки для СО НКО.

С января 2017 г.<sup>3</sup> вводится такое понятие для СО НКО, как исполнитель общественно полезных услуг. В соответствии с Законом это организация, осуществляющая в течение одного года и более определенные качественные и полезные для общества услуги, перечень которых установлен Правительством РФ<sup>4</sup> (например: услуги по социальному обслуживанию в стационарной, домашней форме; услуги по трудоустройству, реабилитации, адаптации и социальной помощи определенных граждан и многие другие). Организация не должна относиться к НКО, выполняющей функции иностранного агента, не может иметь долги по налогам и сборам и должна быть включена в специальный реестр НКО — исполнителей общественно полезных услуг. Таким образом, не все СО НКО могут быть наделены этим особым статусом, а только те, которые соответствуют вышеуказанным условиям. Что же дает этот статус для СО НКО? Самое главное преимущество — это приоритетное право на получение различных мер госу-

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2010 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций» (в ред. от 27 мая 2014 г.) // Российская газета. 2010. 7 апр.

<sup>2</sup> Закон Саратовской области от 26 апреля 2011 г. № 45-ЗСО «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Саратовской области» (в ред. от 30 мая 2014 г.) устанавливает, к примеру, следующие виды деятельности: патриотическое воспитание граждан; развитие и поддержка детского и молодежного общественного движения; проведение социологических исследований и мониторинг состояния гражданского общества (см.: Собр. законодательства Саратовской области. 2011. № 12. С. 4729–4731).

<sup>3</sup> См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О некоммерческих организациях“ в части установления статуса некоммерческой организации — исполнителя общественно полезных услуг» // Российская газета. 2016. 8 июля.

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2016 г. № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» (в ред. от 27 июля 2017 г.) // Российская газета. 2016. 7 нояб.

дарственной поддержки на срок не менее двух лет. Отметим, что поддержка со стороны органов власти — это, не обязанность, а их право, и в связи с этим, нет четких механизмов реализации этого права на практике. Еще один проблемный вопрос касается процедуры выдачи заключения о качестве оказываемых услуг, т.к. не разработана единая система оценки этого качества. Появление специальных административных регламентов по качеству услуг не решило эту проблему. У НКО нет четкой информации, о качестве той или иной услуги. А раз нет заключения о качестве, то НКО не может войти в реестр. Общественники, отмечают, что преимущества статуса исполнителя общественно полезных услуг неочевидны, и в определенных ситуациях являются ограничением для деятельности СО НКО<sup>5</sup>. Возможно, поэтому по состоянию на конец декабря 2018 г. такой статус получили всего 187 организаций. Президент РФ В.В. Путин обратил внимание<sup>6</sup>, что это «слишком мало» и предложил автоматическое присвоение статуса исполнителя общественно полезных услуг тем НКО, которые выиграли гранты из президентского фонда и успешно их реализовали в своей деятельности, тем самым «доказав свою состоятельность».

Таким образом, считаем, что для эффективной работы и реализации поставленных социальных задач СО НКО — исполнителей общественно полезных услуг — требуется дальнейшее совершенствование законодательства, в частности детальная разработка механизма по предоставлению преференций и взаимодействие федеральных и региональных органов власти, для выработки единого системного подхода.

#### Библиографический список

1. *Абрамова Е.Н., Аверченко Н.И., Байгушева Ю.В.* Гражданское право: учебник в 3 т. М.: Проспект, 2010. Т. 1. 1675 с.

#### References

1. *Abramova E.N., Averchenko N.I., Baigusheva Yu.V.* Civil law: textbook in 3 vol. M.: Prospect, 2010. Vol. 1. 1675 p.

<sup>5</sup> См.: URL: <https://www.oprf.ru/ru/press/news/2018/newsitem/44648?PHPSESSID=m93rhdm5ddd4h9bsaf5702hjd4> (дата обращения: 05.05.2019).

<sup>6</sup> См.: URL: <https://ria.ru/20181227/1548792695.html> (дата обращения: 05.05.2019).

УДК 347.1

Ю.С. Былинкина

## ВОЗМЕЩЕНИЕ ПОТЕРЬ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ: СООТНОШЕНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ

**Введение:** в статье анализируется соотношение правил о возмещении потерь (ст. 406.1 ГК РФ) и гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств. Представляется нелогичной формулировка п. 3 ст. 401 ГК РФ, возлагающего ответственность по обязательствам на лиц при осуществлении предпринимательской деятельности независимо от их вины при наличии института возмещения потерь, позволяющего сторонам в обязательстве самим определиться с распределением рисков, не зависящих от виновного нарушения сторонами своих обязательств. **Цель:** выявление основных характеристик новой юридической конструкции в российском гражданском праве и ее соотношения с институтом гражданско-правовой ответственности. **Методологическая основа:** такие специальные юридические методы, как юридико-догматический, сравнительно-правовой, метод правового моделирования. **Результаты:** институт возмещения потерь следует рассматривать как эффективный способ защиты законных интересов физических лиц. **Выводы:** анализ признаков института возмещения потерь в предпринимательской деятельности позволяет охарактеризовать его как инструмент распределения самими сторонами обязательства (предпринимательских рисков в случае наступления определенных в договоре обстоятельств, независимо от нарушений со стороны должников).

**Ключевые слова:** потери, убытки, гражданско-правовая ответственность, предпринимательский риск.

Yu.S. Bylinkina

## COMPENSATION OF LOSSES AND LIABILITY: CORRELATION OF CIVIL LAW INSTITUTIONS

**Background:** the correlation between the rules on compensation of losses (article 406.1 of the Civil code of the RF) and civil liability for breach of obligations is analyzed in the article. Illogical wording of paragraph 3 of article 401 of the RF Civil code allocating responsibility for obligations upon individuals in entrepreneurial activities, regardless of their guilt in the presence of the Institute of compensation of losses, allowing the parties commitment themselves to determine the allocation of risk that does not depend on a culpable infringement of obligations by the parties. **Objective:** to identify the main characteristics of the new legal structure in the Russian civil law and its relationship with the institution of civil liability. **Methodology:** special legal methods such as legal-dogmatic, comparative legal, legal modeling one were used in the research. **Results:** the Institute of compensation of losses should be considered as an effective way to protect the legitimate interests of individuals. **Conclusions:** the analysis of signs of compensation of losses institute in business activity allows to characterize this new Institute as a tool of distribution of the obligation of business risks by the parties in case of occurrence of the circumstances defined in the contract irrespective of violations from debtors.

**Key-words:** losses, compensation of losses, civil liability, business risk.

© Былинкина Юлия Сергеевна, 2019

Старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: bilinkina-13@yandex.ru

© Bylinkina Yuliya Sergeevna, 2019

Senior lecturer, Civil law department (Saratov State Law Academy)

Актуальность исследования обусловлена необходимостью тщательного анализа новых правовых норм, к которым относится и юридическая конструкция возмещения потерь, дополнившая Гражданский кодекс РФ. Статья 406.1 ГК РФ, закрепляющая этот правовой институт, встретила различные комментарии ученых и трудности в правоприменительной практике [1, с. 738].

Нам важно выявить основные характеристики новой юридической конструкции в российском гражданском праве и ее соотношение с институтом гражданско-правовой ответственности.

Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> в Гражданский кодекс РФ была внесена новая статья 406.1, предусматривающая возмещение потерь, возникших в случае наступления определенных в договоре обстоятельств. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 7 от 24 марта 2016 г. «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»<sup>2</sup> уточняет, что обстоятельства наступают «в связи с исполнением, изменением или прекращением этого обязательства или иным образом связанные с предметом этого обязательства» (п. 15). Только стороны основного обязательства вправе заключить такое соглашение.

В соответствии со ст. 406.1 ГК РФ соглашения сторон о возмещении потерь возможны лишь в правоотношениях, указанных в ней, в частности в обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности (п. 1);

Основания возмещения — наступление определенных обстоятельств, которые предусмотрены сторонами основного обязательства и не связаны с нарушением обязательства его стороной.

Размер возмещения или порядок его определения устанавливается в соглашении сторон.

В ст. 406.1, также как в постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 7 нет ответа на вопрос, должна ли сторона, понесшая потери, доказывать размер потерь, установленных соглашением сторон в твердой денежной сумме. Ведь если идет речь об ответственности в форме возмещения убытков, то кредитор обязан доказывать размер убытков.

Мы приводим лишь пример возможных потерь. Следовательно, стороны могут согласовать между собой, что входит в эти потери и каков их размер (например, затраты).

Возникает вопрос о соотношении новой юридической конструкции «потери» и уже существующей в ГК юридической конструкции «убытки». В словарях убыток определяется через термин «потери» [2]. Синонимом слова «потеря» является «утрата». Точнее будет сказать, что смысловое значение терминов «потери» и «убытки» синонимично. Речь может идти о различии юридических конструкций «возмещение потерь, не связанных с нарушением обязательства» и «возмещение убытков как мера ответственности за нарушение обязательства».

В ст. 12 ГК РФ возмещение убытков названо в числе способов защиты гражданских прав. Легальное определение убытков дано в ст. 15 ГК РФ. В цивилистике достаточно подробно комментируется содержание ст. 15 ГК РФ, понятие и виды убытков.

Статья 393 ГК РФ возлагает на должника обязанность возместить убытки, причиненные неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательства. Толкование текста этой статьи и место ее расположения в гл. 25 («Ответственность за нарушение обязательств») ГК РФ дают основание рассматривать юридическую

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1412.

<sup>2</sup> См.: Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

конструкцию возмещения убытков в двойном качестве: в качестве способа защиты прав (кредитора) и меры гражданско-правовой ответственности (должника).

Основания ответственности за нарушение обязательства предусмотрены ст. 401 ГК РФ. Общим принципом такой ответственности является ответственность за нарушение. Однако для лиц занимающихся предпринимательской деятельностью, устанавливается ответственность не только за вину, но и за случай. Казалось бы, такая позиция законодателя справедлива, учитывая, что предпринимательская деятельность определяется в ГК РФ как «самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг» (абз. 3 ст. 2 ГК РФ).

Представляется нелогичной формулировка п. 3 ст. 401 ГК РФ, возлагающего ответственность по обязательствам на лиц при осуществлении предпринимательской деятельности независимо от их вины при наличии института возмещения потерь, позволяющего сторонам в обязательстве самим определиться с распределением рисков, не зависящих от виновного нарушения сторонами своих обязательств.

Если в случае вины должника в нарушении обязательства налицо его ответственность, то при случайной невозможности исполнения или ненадлежащего исполнения на должника возлагается не ответственность, а риск возникновения убытков на стороне кредитора. Если же должник все же исполнил обязательство, у него также могут возникнуть потери.

Еще один вопрос возникает при сравнении двух столь различных юридических конструкций. Каково различие соглашений сторон обязательства о возмещении потерь (ст. 406.1) и соглашения тех же сторон об изменении оснований ответственности и размера убытков (ст. 15, 393, 401 ГК РФ)? Законодатель предусматривает различные правила в отношении такого рода соглашений.

Размер потерь предусматривается в соглашении сторон и не может быть уменьшен судом, кроме единственного случая умышленных действий стороны по увеличению потерь.

Что касается убытков, то суд в случае невозможности определить размер убытков определяет их объем самостоятельно, с учетом всех обстоятельств дела, исходя из принципов справедливости и соразмерности ответственности допущенному нарушению обязательства (п. 5 ст. 393 ГК РФ).

Суд вправе уменьшить размер ответственности должника. Основанием такого уменьшения является вина кредитора или кредитор умышленно или по неосторожности содействовал увеличению размера убытков либо не принял разумных мер к их уменьшению (ст. 404 ГК РФ).

Анализ признаков института возмещения потерь в предпринимательской деятельности позволяет охарактеризовать этот новый институт, как инструмент распределения самими сторонами обязательства предпринимательских рисков в случае наступления определенных в договоре обстоятельств независимо от нарушений со стороны должников. Относительно корпоративных договоров и договоров об отчуждении акций или долей в уставном капитале хозяйственного общества, стороной которых является физическое лицо — институт возмещения потерь следует рассматривать в качестве эффективного способа защиты законных интересов физических лиц.

#### Библиографический список

1. Договорное и обязательственное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А.Г. Карапетов. М.: М-Лотос, 2017. 1120 с.



2. Большой толковый словарь современного русского языка: 180000 слов и словосочетаний / Д.Н. Ушаков. М.: Альта-Принт, 2008. 1239 с.

#### References

1. Contract and Law of Obligations (general part): commentaries to articles 307–453 of the Civil code of the Russian Federation / resp. ed. A.G.Karapetov. М.: M-Lotos, 2017. 1120 p.
2. Large Explanatory Dictionary of Modern Russian Language: 180,000 words and phrases / D.N. Ushakov. М.: Alta-Print, 2008. 1239 p.

УДК 347.1

**А.Н. Калинин**

### СПЕЦИАЛЬНАЯ ПРАВОСПОСОБНОСТЬ ОРГАНОВ, УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЯХ

**Введение:** Гражданским кодексом муниципальные образования признаются самостоятельными юридическими лицами, которые наделяются полномочиями в рамках общей (публично-правовой), а также гражданской правоспособности. При рассмотрении правоспособности и дееспособности публично-правовых образований необходимо учитывать, что они не создаются целенаправленно для вовлечения в гражданско-правовые отношения. Гражданско-правовой функционал муниципальных образований выступает как дополнение к основным функциям. **Цель:** оценка различных научных и правоприменительных точек зрения в отношении правового статуса муниципального образования. **Методологическая основа:** совокупность диалектического, метафизического и системного методов исследования, а также телеологический подход. **Результаты:** при детальном рассмотрении различных позиций на правовой статус муниципальных образований можно прийти к выводу, что они противоречат положениям ст. 132 Конституции и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», т.к. муниципальные образования через свои органы наделены полномочиями владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, а также совершение иных сделок, предусмотренных федеральными законами. Рассматриваемые органы обладают компетенцией не только в публично-правовых отношениях, но также и в гражданской, что регламентирует наличие специальной правоспособности. **Выводы:** говоря о специальной правоспособности муниципальных учреждений, необходимо обращать внимание на ее особенности в каждой конкретной организационно-правовой форме. Наличие множества разновидностей учреждений осложняет ее понимание.

**Ключевые слова:** гражданское право, осуществление гражданских прав, механизм осуществления прав, вещное право, муниципальное образование, собственность, органы, специальная правоспособность.

© Калинин Александр Николаевич, 2019  
Аспирант кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: alev.ts@mail.ru

© Kalinin Aleksandr Nikolaevich, 2019  
Post-graduate student, Civil law department (Saratov State Law Academy)

A.N. Kalinin

SPECIAL LEGAL CAPACITY OF BODIES, UNITARY ENTERPRISES AND MUNICIPAL INSTITUTIONS IN CIVIL RELATIONS

**Background:** the civil code recognizes municipal entities as independent persons vested with powers within the framework of General (public-legal) capacity, as well as civil legal one. When considering the legal capacity and legal capability of public legal entities, it should be born in mind that they are not created purposefully for being involved in civil law relations. The civil-legal functionality of municipalities acts as an addition to the main functions. **Objective:** to assess various scientific and law enforcement positions regarding the legal status of the municipality. **Methodology:** a set of dialectical, metaphysical and systematic research methods, as well as a teleological approach. **Results:** in a detailed review of different positions on the legal status of the municipal formations the author comes to the conclusion that they are contrary to the provisions of article 132 of the Constitution and the Federal law "On General Principles of Organization of Local Self-government in the Russian Federation" as the municipal formation through their bodies are vested with powers to own, use and dispose of municipal property, as well as to perform other transactions stipulated by Federal laws. The bodies in question have competence not only in public-legal relations, but also in civil relations, which regulates the existence of special legal capacity. **Conclusions:** speaking of the special legal capacity of municipal institutions, it is necessary to pay attention to its features in each specific organizational and legal form. The fact that there exist many types of institutions complicates its understanding.

**Key-words:** civil law, the exercise of civil rights, a mechanism for the exercise of rights, property law, municipal formation, property, bodies, special legal capacity.

Любые социальные образования, являющиеся субъектами права и вступающие в гражданский оборот, обладают правоспособностью и дееспособностью. Под правоспособностью подразумевается возможность быть субъектом тех прав и обязанностей, которые признаны гражданским и другими правами, позволяя субъекту проявлять гражданско-правовую активность [1, с. 12]. Из двух указанных элементов правоспособность является основополагающим, т.к. определяет особенности, которые появляются с момента создания образований, то есть с момента регистрации в уполномоченных органах.

Гражданский кодекс РФ называет в качестве субъектов гражданско-правовых отношений непосредственно муниципальные образования. Однако по тому же кодексу определяется исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридических лиц, среди которых нет органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления обладают властными полномочиями и в пределах своей компетенции осуществляют публичную власть, в свою очередь юридические лица не обладают данными полномочиями. Без властных полномочий органы местного самоуправления теряют свой смысл и значение. Органы местного самоуправления наряду с юридическими лицами, участвующими в гражданско-правовых отношениях, обладают деликтоспособностью. Однако непосредственно ответственность, вытекающую из гражданско-правовых отношений, несут не сами органы местного самоуправления, а муниципальные образования. Следовательно, механизм ответственности юридического лица и местного самоуправления не совпадает. Вспоминая о правоспособности, необходимо учитывать и то, что полномочия органов местного самоуправления устанав-

ливаются актами соответствующей отрасли публичного права, а не гражданского права, т.к. на них распространяются федеральные законы, законы субъектов РФ, которые непосредственно регулируют переданные муниципальным образованиям полномочия, обязательные для исполнения и носящие индивидуальный характер. Представляется, что у законодателя так и не получилось уравновесить органы местного самоуправления и юридических лиц по статусу, соответственно и приравнять правоспособность юридических лиц к правоспособности органов местного самоуправления не представилось возможным.

Специальная правоспособность органов муниципального образования, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений выделяется как в науке, так и в практике. Общей особенностью является то, что она, по сути, конкретна для каждого социального образования. Анализ судебной практики позволил сделать вывод о всевозможных неверных трактовках законодателя. Именно поэтому Высший Арбитражный Суд РФ в прошлом и Верховный суд РФ в настоящем ежегодно издают разъяснения по поводу разных видов сделок, совершаемых подобными особыми субъектами.

На данный момент нет законодательного закрепления специальной правоспособности органов муниципального образования, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений, т.к. отношения в гражданско-правовой сфере принято регулировать на основании ГК РФ. Проблемным аспектом для органов муниципального образования остается и то, что главной их целью является решение публично-правовых задач, а гражданско-правовые отношения остаются за рамками их правоспособности. При этом прослеживается четкая тенденция к законодательному закреплению специальной правоспособности. Не урегулированным остается вопрос, нужна ли вообще специальная правоспособность, т.к. она чаще всего присуща юридическим лицам, а органы местного самоуправления таковыми не являются. Особой проблемой становится правило о даче обязательного согласия собственника имущества (учредителя) на совершение сделок.

Так, некоторые сделки оспорить без инициативы собственника имущества (учредителя) невозможно. Однако гражданско-правовая свобода все-таки прослеживается. Это можно усмотреть, исходя из особенностей сделок некоторых видов учреждений. Чаще всего правоспособность ограничивается определенным видом деятельности организации. По смыслу данной нормы напрашивается вывод о запрете заниматься любой другой деятельностью, кроме той, для которой создавалось социальное образование. Специальная правоспособность выступает лишь как дополнение к общей. Если для муниципальных учреждений и унитарных предприятий такая правоспособность выступает как некий ограничитель в свободе некоторых сделок, то для муниципальных образований это еще одно дополнительное право, которое на них. Подробная регламентация некоторых видов гражданско-правовых сделок выступает некой гарантией для унитарных предприятий и учреждений от признания их договоров несостоятельными, а также от нанесения урона той деятельности, для которой они создавались. Это помогает не парализовать работу всего предприятия и учреждения, а значит не пренебрегать социально-значимыми и производственными целями. Обзор судебной практики, а так же теоретических основ специальной правоспособности приводят нас к выводу о спорности имеющихся норм в части признания сделок недействительными, недостаточности их регламентации в законодательстве, что ведет в дальнейшем к возникновению множества споров по поводу той или иной сделки с участием органов муниципального образования, муниципальных унитарных предприятий и муниципальных учреждений.

### Библиографический список

1. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. М.: Волтерс Клувер. 2009. 203 с.

### References

1. Vavilin E.V. The Exercise and Protection of Civil Rights. M.: Volters Kluver. 2009. 203 p.

УДК 347.63.

М.А. Кондрашова

## ОТКАЗ ОТ РЕБЕНКА: ПРАВСТВЕННЫЙ И ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Введение:** статья посвящена вопросам лишения родительских прав и взыскания алиментов, в связи с отказом родителей забрать своего ребенка из родильного дома и подобного рода учреждений. Исследуются причины, побудившие родителей отказаться от детей. Автором приводятся примеры из судебной практики, показывающие, что не всегда родители готовы содержать детей-отказников. **Цель:** рассмотрение дефиниции «отказ» как фактическое прекращение родительских прав и обязанностей; выявление неуважительных причин для отказа, связанных непосредственно с ребенком-инвалидом с синдромом Дауна. **Методологическая основа:** диалектический метод научного познания, системный, формально-логический, сравнительно-правовой метод исследования. **Результаты:** проанализирована судебная практика по делам о лишении родительских прав в отношении детей-отказников с синдромом Дауна; исследование причин, вынуждающих родителей на отказ от воспитания и содержания таких детей. **Вывод:** предлагаются изменения в действующий Семейный кодекс РФ, обоснованные тем, что непосредственно сам отказ должен всегда сопровождаться только лишением родительских прав и взысканием средств на содержание.

**Ключевые слова:** лишение родительских прав, отказ от ребенка, взыскание алиментов, ребенок-инвалид, причины для отказа, родильный дом.

М.А. Kondrashova

## CHILD ABANDONMENT: MORAL AND LEGAL ASPECTS

**Background:** the article is devoted to the deprivation of parental rights and the recovery of alimony, due to the refusal of parents to take their child from the maternity hospital and similar institutions. The reasons which have induced parents to refuse children are investigated. The author gives examples from judicial practice showing that parents are not always ready to support unwanted children. **Objective:** research of the «refusal» definition as the actual termination of parental rights and obligations; identification of disrespectful reasons for refusal, related to a child with Down syndrome. **Methodology:** dialectical method of scientific knowledge, system, formal-logical, comparative-legal method of research. **Results:** the article analyzes the judicial practice in cases of deprivation of parental rights in relation to children with Down syndrome; the study of the reasons forcing parents to

© Кондрашова Марина Андреевна, 2019

Старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: m.a.kondrashova@mail.ru

© Kondrashova Marina Andreevna, 2019

Senior lecturer, Civil law department (Saratov State Law Academy)

*abandon the upbringing and maintenance of such children. Conclusion: amendments to the current Family code of the Russian Federation are proposed, justified by the fact that the refusal itself should always be accompanied only by deprivation of parental rights and recovery of funds for maintenance.*

**Key-words:** *deprivation of parental rights, child abandonment, recovery of alimony, disabled child, reasons for refusal, maternity hospital.*

В настоящее время лишение родительских прав является самой жесткой и исключительной санкцией для родителей, которые не справляются с возложенными на них правами и обязанностями по отношению к своим детям. Перечень оснований для лишения родителей определенного круга прав по семейному законодательству носит исчерпывающий характер. Наиболее дискуссионным и вызывающим определенные трудности в правоприменительной практике будет являться такое основание как отказ без уважительных причин забрать своего ребенка из родильного дома, различных учреждений медицинского и образовательного характера, а также из организаций социального обслуживания и подобных организаций. При рассмотрении данного основания неизбежно будут затрагиваться как морально-нравственные, так и правовые аспекты. В настоящей статье попытаемся проанализировать и выявить причины, заставлявшие матерей отказываться от своих детей, в частности; хотелось бы исследовать и мотивы отказа в отношении именно детей с синдромом Дауна.

Изучить данное правовое основание для лишения родительских прав представляется возможным, опираясь на труды ученых-цивилистов, занимающихся исследованием проблемы лишения родительских прав. Отказ забрать своего ребенка без уважительных причин из родильного дома и других подобных организаций вызывал интерес у многих ученых-теоретиков, таких, как А.М. Нечаева, А.Н. Левушкин, О.О. Кузеванова, Т.В. Краснова, И.Ю. Кузнецова, А.Я. Ахмедов и др.

В семейном законодательстве термин «отказ» сам по себе не используется, но, к сожалению, достаточно применим на практике. Можно утверждать, что отказ от ребенка представляет собой фактическое отречение родительских прав и обязанностей. Несмотря на то, что в действующем Семейном кодексе РФ<sup>1</sup> (далее — СК РФ) акцент ставится на уважительность причины, по которой родители могут отказаться от своего ребенка, сам отказ выражается в бездействии родителей. В этом случае можно согласиться с мнением И.Ю. Кузнецовой, А.Я. Ахмедова, считающих, что в данных ситуациях родители не исполняют возложенные на них семейным законодательством действия по воспитанию и содержанию своего ребенка, т.е. всеми способами стараются «уходить» от надлежащего осуществления своих родительских прав и исполнения обязанностей [1, с. 49].

Общеизвестен факт, что решая дела о лишении родительских прав по вышеуказанному основанию, необходимо чтобы присутствовала вина родителя, а также случаи, когда, невозможно исправить ситуацию или поведение родителей, что служит основанием для отказа. Можно ли отказаться от своего ребенка? На

<sup>1</sup> См.: Семейный кодекс РФ от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ (в в ред. от 18 марта 2019 г.) // Собр. законодательств Рос. Федерации. 1996. № 1, ст. 16; Российская газета. 2019. 20 марта.



наш взгляд, говорить об отказе от ребенка, даже при наличии уважительных причин, не позволяющих забрать его из различного рода учреждений, нельзя. Так как нормы семейного законодательства не содержат причины, указывающие на правомерный или, наоборот, неправомерный поступок родителей, в судебной практике достаточно часто на уважительность причин указывают инвалидность родителей, недостаточность средств для существования, потеря жилья в результате стихийных бедствий и др. При рождении особенно нездорового ребенка психологическое воздействие на мать в основном оказывают непосредственно сами медицинские работники, практически настаивая на том, чтобы женщина написала отказ.

На практике встречаются ситуации, когда родители пытаются уйти от ответственности за содержание ребенка-отказника с синдромом Дауна. В большинстве случаев, при наличии оправдывающих их поступки действий родители считают ребенка с синдромом Дауна умственно неполноценным и рассчитывают на то, что в силу данных обстоятельств их ребенка будет содержать государство. Но не во всех случаях при рождении ребенка с такой патологией можно говорить, что он является инвалидом. В какой-то степени — да, но, если родители приложат усилия для развития такого ребенка, можно достичь и определенных улучшений, связанных со здоровьем ребенка.

Например, ситуация характерна, когда родители запланировали второго здорового ребенка, а в итоге рождается ребенок с синдромом Дауна. После долгих раздумий, родители соглашаются оформить отказ, указывая в заявлении причину — генетическое заболевание синдромом Дауна, а также, что супруг матери ребенка является инвалидом первой группы по зрению в результате травмы на производстве. Далее в заявлении следует мотивация отказа, что супруги не смогут материально содержать ребенка и дать ребенку необходимый медицинский, профессиональный уход<sup>2</sup>. Встает вопрос, можем ли мы лишать таких родителей родительских прав и взыскивать с них алименты на содержание ребенка? На наш взгляд, в данном случае, говорить об уважительности причин для отказа нельзя. В противном случае. При планировании второго ребенка супруг уже страдал инвалидностью, т.е. причины материального характера являются чисто субъективными. Здесь налицо, с нравственной точки зрения, в большей степени присутствует нежелание заниматься больным ребенком и стремление всю ответственность переложить на государство.

В другой ситуации женщина из Белоруссии, также родила ребенка с синдромом Дауна, в роддоме написала отказ от ребенка, ссылаясь при этом на то, что данное заболевание не было обнаружено во время беременности, и даже намерена отстаивать в суде право не содержать данного ребенка<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См.: Лишение родителей ребенка-отказника с синдромом Дауна родительских прав. URL: <https://subscribe.ru/archive/law.russia.advice.elawyer/201001/19135641.html> (дата обращения: 19.05.2019).

<sup>3</sup> См.: Женщина отказалась от ребенка с синдромом Дауна и не хочет платить алименты. URL: <https://topnonoje.ru/blog/43780036906/ZHenschina-otkazalas-ot-rebyonka-s-sindromom-Dauna-i-ne-hochet-p?nr=1> (дата обращения: 19.05.2019).

Таким образом, хотелось бы предложить изменить законодательную норму ст. 69 СК РФ, исключив из нее формулировку об уважительных причинах для отказа. Сам по себе отказ от ребенка, только если он на самом деле не был подтвержден наличием у родителей права на устройство его на полное государственное обеспечение, всегда влечет за собой фактическое нежелание родителей заниматься воспитанием своего ребенка. В таких ситуациях необходимо лишение родительских прав, а обязанность по содержанию должна быть возложена на родителей. Желательно также и привлекать к ответственности и медицинских работников, психологически воздействующих на женщин, пребывающих после родов в шоковом состоянии.

#### Библиографический список

1. Кузнецова И.Ю., Ахмедов А.Я. Формы отказ от родительских прав и обязанностей // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 1. С. 48–54.

#### Referenses

1. Kuznecova I.Yu., Akhmedov A.Ya. The Forms of Refusal of Parental Rights and Duties // Political and legal life of society. 2019. № 1. P. 48–54.

УДК 347.4

О.С. Сотскова

## ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОЗДУШНОЙ ПЕРЕВОЗКИ ГРУЗА БЕСПИЛОТНЫМИ ВОЗДУШНЫМИ СУДАМИ

**Введение:** в настоящий момент ни одно государство не имеет законодательства, которое бы в полной мере регулировало режим перевозки грузов с помощью беспилотных летательных аппаратов. **Цель:** исследовать особенности правового регулирования воздушной перевозки груза беспилотными воздушными судами и выявить существующие проблемы правового регулирования. **Методологическая основа:** в процессе исследования были использованы общенаучные и специальные методы познания предмета, традиционно относящиеся к методологическому аппарату юридической науки: методы системно-структурного анализа правовых явлений, диалектический, формально-логический, сравнительно-правовой. **Результаты:** аргументирован тезис относительно того, что для перевозки груза беспилотными воздушными судами необходимо вносить существенные изменения и дополнения в законодательство, учитывая специфику такой перевозки. **Выводы:** в настоящее время существуют пробелы в регулировании перевозок беспилотными воздушными судами, которые требуют отдельной правовой регламентации.

**Ключевые слова:** беспилотное воздушное судно, дрон, договор, воздушная перевозка, груз.

© Сотскова Ольга Сергеевна, 2019  
Старший преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: olga.sotskova@rambler.ru

© Sotskova Olga Sergeevna, 2019  
Senior lecturer, Civil law department (Saratov State Law Academy)

O.S. Sotskova

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF AIR CARGO  
TRANSPORTATION BY UNMANNED AIRCRAFTS (DRONES)

**Background:** at the moment, no state has legislation that would fully regulate transportation of goods by unmanned aircrafts. **Objective:** to study the features of legal regulation of air cargo transportation by unmanned aircrafts and to identify the existing problems of legal regulation. **Methodology:** in the process of research, general scientific and special methods of cognition of the subject were used, traditionally related to the methodological apparatus of the legal science: dialectical-materialistic, methods of system-structural analysis of legal phenomena, dialectical, formal-logical, comparative-legal. **Results:** the thesis is argued that for the transportation of cargo by unmanned aircrafts (drones) it is necessary to make amendments and additions to the legislation, taking into account the specifics of such transportation. **Conclusions:** currently, there are gaps in the regulation of transportation by unmanned aircrafts (drones), which require separate legal regulation.

**Key-words:** unmanned aircraft, drone, contract, air transportation, cargo.

Современное использование сверхлегких воздушных судов, так называемых беспилотных летательных аппаратов изначально для военных нужд, главным образом разведывательного назначения, вышло за рамки своего бывшего предназначения. Мобильный автономный аппарат, запрограммированный на выполнение каких-либо задач, оказался более чем пригодным для доставки различных грузов в коммерческих целях.

Правовые инструменты для включения коммерческих беспилотных летательных аппаратов в законодательные базы различных стран варьируются от прямого запрета на их использование до стратегии ожидания и наблюдения за эффективностью политики других стран, прежде чем принимать какие-либо правовые нормы. Даже для стран с действующим законодательством о беспилотных летательных аппаратах законы постоянно пересматриваются, и почти все были написаны или изменены в течение последних двух лет<sup>1</sup>.

В России проблемой остается отсутствие четкого регулирования в области доставки грузов беспилотными летательными аппаратами, как и в большинстве стран, особенно в автономном режиме. Однако прецедент использования беспилотных летательных аппаратов для коммерческой доставки грузов все же был создан.

Так, в июне 2014 г. компания «Додо пицца» в Сыктывкаре совместно с CopterExpress стала осуществлять коммерческую доставку пиццы с помощью беспилотников. В связи с тем, что полет был выполнен без разрешения на использование воздушного пространства, мировой судья вынес постановление назначить административное наказание в виде штрафа юридическому лицу за «...осуществление деятельности по перевозкам воздушным транспортом грузов с грубым нарушением лицензионных требований»<sup>2</sup>. Ведь перевозчик, в лице

<sup>1</sup> См.: Jones, Therese, International Commercial Drone Regulation and Drone Delivery Services. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2017. URL: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR1718z3.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1718z3.html). (дата обращения: 20.05.2019).

<sup>2</sup> См.: Постановление Куратовского судебного участка г. Сыктывкара Республики Коми от 19 сентября 2014 г. по делу № 5-850/2014. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 20.05.2019).

собственника летательного аппарата, не получил разрешения на полет, а так же не имел лицензии на перевозку, это все же была самая настоящая воздушная перевозка груза.

Отметим, что нормы, регламентирующие правовой статус беспилотников появились в Воздушном кодексе РФ сравнительно недавно, когда вступил в силу Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 462-ФЗ «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации в части использования беспилотных воздушных судов»<sup>3</sup>. В п. 5 ст. 32 Воздушного кодекса РФ дается определение беспилотного воздушного судна — «...воздушное судно, управляемое, контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот)»<sup>4</sup>.

Несмотря на ряд внесенных поправок, особенности договорного регулирования перевозки груза беспилотным летательным аппаратом все же требуют существенных изменений в воздушном законодательстве.

В целом, п. 2 ст. 103 Воздушного кодекса РФ, касающийся договора перевозки груза и почты, подходит для регулирования такой перевозки беспилотным воздушным судном. Однако нормы Федеральных авиационных правил «Общие правила воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов и требования к обслуживанию пассажиров, грузоотправителей, грузополучателей», утвержденных Приказом Минтранса России от 28 июня 2007 г. № 82<sup>5</sup> (далее — Авиационные Правила) ориентированы на регулирование перевозки пилотируемым воздушным судном и не предусматривают специфику перевозки груза беспилотниками.

Так, при выдаче груза перевозчик или обслуживающая организация обязаны проверить количество грузовых мест и вес прибывшего груза, но фактически при выдаче груза участвует только грузополучатель (п. 208). Также условие, что «... перевозчик выдает груз получателю только под расписку и после выполнения им всех условий, указанных в авиагрузовой накладной» [1, с. 256] остается практически невыполнимым.

В ряде случаев (несоответствие фактического наименования груза, его веса, повреждение, порчи груза и проч.) составляет коммерческий акт — данная процедура должна отдельно регулироваться с учетом специфики перевозки.

Согласно Авиационным Правилам, выдача груза производится грузополучателю, указанному в грузовой накладной, в аэропорту назначения (п. 205). По смыслу перевозки с помощью беспилотников, груз может быть доставлен практически в любой пункт назначения, согласно договору перевозки.

Помимо этого раздел Авиационных Правил «Хранение груза» регулирует надлежащее хранение прибывшего до выдачи его грузополучателю груза в аэропорте. При этом, по смыслу законопроекта<sup>6</sup> внесенного в Госдуму для беспилотных воздушных судов, вводится ограничение на полет над стратегически важными объектами, к которым относятся и аэропорты.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ст. 82.

<sup>4</sup> См.: Воздушный кодекс Российской Федерации от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 12, ст. 1383.

<sup>5</sup> См.: Российская газета. 2007. 10 окт.

<sup>6</sup> См.: Проект Федерального закона № 636681-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 31 января 2019 г.). URL: <https://sozd.duma.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2019).

Безусловно, существует огромный пробел в правовом регулировании воздушной перевозки беспилотными судами, который, на наш взгляд, невозможно закрыть путем лишь одного изменения существующего воздушного законодательства, в связи с чем он и требует отдельного регламентирования.

#### Библиографический список

1. *Елисеев Б.П.* Воздушные перевозки: законодательство, комментарии, судебная практика, образцы документов. М.: Litres, 2017. 540 с.

#### References

1. *Eliseev B.P.* Air Transportation: Legislation, Comments, Court Practice, Sample Documents. M.: Litres, 2017. 540 p.

УДК 347.122

**И.А. Толочкова**

### ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

**Введение:** актуальность регулирования возникновения гражданского правоотношения в сфере образования не вызывает сомнений. Необходимо глубокое теоретическое осмысления вопроса юридических предпосылок возникновения гражданского правоотношения в образовательном процессе. **Цель:** исследовать особенности юридических предпосылок в образовательном процессе. **Методологическая основа:** использованы общенаучные методы исследования: формально-логический, систематического анализа, сравнительно-правовой, толкования норм и др. **Результаты:** установлены юридические предпосылки возникновения гражданско-правовых отношений в сфере образования. **Выводы:** при анализе юридических предпосылок выявлена необходимость выделения и законодательного закрепления отдельного вида возмездных образовательных услуг.

**Ключевые слова:** образование, договор, образовательные услуги, образовательная организация.

**I.A. Tolochkova**

### LEGAL PREREQUISITES FOR THE EMERGENCE OF CIVIL LEGAL RELATIONS IN THE EDUCATIONAL PROCESS

**Background:** the relevance of the regulation of civil legal relations in the field of education is of no doubt. It is necessary to have a deep theoretical understanding of the issue of legal prerequisites for the emergence of civil legal relations in the educational

© Толочкова Ирина Александровна, 2019

Преподаватель кафедры гражданского права (Саратовская государственная юридическая академия);  
e-mail: irina\_tolochkova@mail.ru

© Tolochkova Irina Aleksandrovna, 2019

Lecturer, Civil law department (Saratov State Law Academy)



*process. Objective: to study the features of legal prerequisites in the educational process. Methodology: general scientific methods of research are used in examining the issues raised in the article: formal-logical, systematic analysis, comparative legal, interpretation of norms and others. Results: the legal prerequisites for the emergence of civil law relations in the field of education are determined. Conclusions: the analysis of legal prerequisites revealed the need for the allocation and legislative consolidation of a separate type of paid educational services.*

**Key-words:** *education, contract, educational services, educational organization.*

Правоотношение возникает на основе определенных предпосылок — общих и специальных. Таковы основания возникновения любого правоотношения, в том числе и гражданско-правового. В теории права к общим предпосылкам относят наличие определенных условий экономического, политического, духовного, социального характера, допускающих возникновение конкретного правоотношения, наличие не менее чем двух субъектов права, наличие интереса субъекта в реализации своего права. К специальным предпосылкам (именуемым также юридическими) относят нормы права, регулирующие отношения между субъектами, наличие правоспособности и дееспособности субъектов правоотношения, наличие юридического факта. Рассмотрим юридические предпосылки на примере возникновения гражданского правоотношения в образовательном процессе.

В Российской Федерации, помимо бесплатного образования, есть платные его формы. Эти услуги предлагаются различными учреждениями, индивидуальными предпринимателями и частными лицами. Эти формы, возмездные и безвозмездные, возможно сочетать, но принципиально и то, что объективной конкуренции между ними не существует. Действующие нормы права в сфере образования предполагают, что образовательные программы, предоставляемые как возмездно, так и безвозмездно, отвечают неким определенным стандартам по количеству и качеству образовательной услуги. Так, например, в сфере высшего образования обучение студентов по одним и тем же направлениям подготовки и соответствующим им рабочим программам дисциплин идентичны как для обучающихся на возмездной (за счет личных средств), так и на безвозмездной основе (за счет государственных аккредитивов).

Именно поэтому на государственном уровне выработаны стандарты образовательных программ, которые содержат минимально необходимый с точки зрения обучения набор информации. Такие образовательные программы одинаково представлены в различных учреждениях, в т.ч. оказывающих услуги на возмездной основе. Последние предлагают и другие образовательные программы, расширенные по сравнению со стандартными либо и вовсе представляющие собой авторские разработки коллектива или отдельного педагога.

Что касается государственных и муниципальных образовательных организаций, то они предлагают широкий выбор дополнительных образовательных программ на безвозмездной основе, которые выходят за рамки обязательного образования. Например, в школах реализуется программа безвозмездного дополнительного образования в соответствии с Приказом Минобрнауки России от 29 августа 2013 г. № 1008<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2013 г. № 1008 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным общеобразовательным программам» // Российская газета. 2013. 11 дек.

Однако не все специалисты признают гражданско-правовой характер договорных отношений в сфере образовательных услуг. Так, А. Запесоцкий считает, что образование, осуществляемое по государственному образовательному стандарту, не является услугой [1, с. 48].

Задолго до введения специальной главы об услугах в ГК РФ Н.С. Малеин утверждал, что как возмездные, так и безвозмездные отношения между гражданами и зрелищными, лечебными учреждениями и т.д. по поводу оказания соответствующего вида услуг носят гражданско-правовой характер [2, с. 33–34].

М.Н. Малеин также полагает, что безвозмездные образовательные правоотношения между вузом и студентом возникают из гражданского договора, т.е. являются гражданско-правовыми. Они подчинены гражданско-правовому методу юридического равенства сторон, автономии их воли, имущественной самостоятельности, их возникновение происходит путем согласования воли вуза студента [3; 4, с. 264, с. 61].

Таким образом, юридической предпосылкой возникновения гражданского правоотношения в сфере образования следует считать установленную нормой права возможность получения образования не только на безвозмездной, но и возмездной основе, что позволяет использовать в отношениях сторон по поводу получения образования конструкцию гражданского договора оказания услуг.

Одной из важнейших юридических предпосылок является установленный нормой права принцип непрерывности образования. На практике указанный принцип реализуется в ходе оказания помощи в получении образования, освоение новой специальности, переквалификации, действующей в отношении совершеннолетних граждан. Естественно, данный принцип предполагает получение образования вообще, тогда как конкретные образовательные программы могут быть поставлены в зависимость от возраста обучающегося. Наравне с принципом непрерывности образования, реализуется принцип свободного усмотрения гражданином своего образования, что является третьей предпосылкой для возникновения гражданского правоотношения в сфере образования. Данный принцип следует понимать как представленное нормой права правомочие по отказу от повышения уровня образования либо получения такового на протяжении всей жизни. Ограничения, касающиеся одной программы, могут не затрагивать другие. Это может быть как профессиональное образование, так и иное, например предполагающее навык (обучение вождению автомобиля). Возраст индивида — это объективное ограничение. Например, в соответствии со ст. 67 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»<sup>2</sup> возраст поступления в дошкольную образовательную организацию — два года, а в школьное учреждение — от шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения возраста восьми лет. Норма эта диспозитивна и позволяет учредителю образовательной организации (по заявлению законных представителей ребенка) разрешить прием детей в образовательную организацию на обучение по образовательным программам начального общего образования в более раннем или более позднем возрасте.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 6 марта 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 53, ч. 1, ст. 7598; 2016. № 27, ч. II, ст. 4245.

Наконец, еще одной юридической предпосылкой возникновения гражданского правоотношения в сфере образования является наличие юридического факта — заключения сделки. Действующее гражданское законодательство не содержит специальных норм, призванных урегулировать общественное отношение, связанное с образовательной деятельностью, поэтому договоры в указанной сфере заключаются по правилам гл. 39 ГК РФ. Данная глава регулирует общие положения договора возмездного оказания услуг и содержит отсылочные нормы к специальному законодательству. Однако законодательство, регулирующее образовательный процесс в настоящее время, не содержит специальных норм об оказании платных образовательных услуг. В связи с этим возникает необходимость выделения данного вида услуг и его правового закрепления.

#### Библиографический список

1. *Запесоцкий А.* Какого человека должна сформировать сегодня система образования? // Высшее образование в России. 2003. № 3. С. 44–60.
2. *Малеин Н.С.* Гражданско-правовое положение личности в СССР / отв. ред. Н.С. Малеин. М.: Наука, 1975. 339 с.
3. *Малеина М.Н.* Правовая природа и основания правоотношений «вуз-студент» // Правоведение. 2002. № 3. С. 262–264.
4. *Малеина М.Н.* Договор о подготовке специалиста с высшим профессиональным образованием // Государство и право. 2004. С. 57–56.

#### References

1. *Zapesotsky A.* What Kind of Person should Form the Education System Today? // Higher education in Russia. 2003. No. 3. P. 44–60.
2. *Malein N.S.* Civil Status of the Individual in the USSR / resp. ed. Malein N.S. M.: Science, 1975. 339 p.
3. *Maleina M.N.* Legal Nature and Basis of Legal Relations “University-student” // Jurisprudence. 2002. No. 3. P. 262–264.
4. *Maleina M.N.* Agreement on the Training of Specialists with Higher Education // State and law. 2004. P. 57–56.

УДК 347.73

Е.В. Покачалова, Р.Н. Ярахмедова

## ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФОРМИРОВАНИЯ СУВЕРЕННЫХ РЕЗЕРВНЫХ ФОНДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Введение:** в статье рассматриваются актуальные для финансово-правовой науки вопросы формирования и правовой регламентации особых финансовых институтов — резервных фондов. Являясь традиционным инструментом финансовой системы, резервные и суверенные резервные фонды требуют комплексного исследования в условиях реформирования современного бюджетного законодательства. Автор анализирует суверенные резервные фонды, их финансово-правовое регулирование и реформирование в связи с введением нового бюджетного правила. Отмечается основное направление развития бюджетного законодательства в области последних нововведений финансово-правового регулирования суверенных резервных фондов — эффективное расходование бюджетных ассигнований. **Цель:** исследование бюджетного законодательства в области финансово-правового регулирования резервных фондов на современном этапе; изучение содержания и направленности «нового бюджетного правила»; анализ и систематизация изменений бюджетного законодательства в сфере финансово-правового регулирования суверенных резервных фондов. **Методологическая основа:** системный, исторический, метод контент-анализа, сравнительно-правовой и формально-логический методы. **Результаты:** проведен анализ и определены основные направления реформирования бюджетного законодательства в области функционирования суверенных резервных фондов в целях выявления финансово-правовых особенностей формирования исследуемых финансовых институтов. **Выводы:** констатируется наличие в бюджетном законодательстве противоречий в области формирования и использования резервных и суверенных резервных фондов. Отсутствие практики действия введенного бюджетного правила затрудняет на ранних этапах выявить эффективность данных изменений для финансово-правового регулирования анализируемых фондов. Вместе с тем, представляется целесообразным введение изменений в действующий Бюджетный кодекс Российской Федерации в области: регламентации порядка контроля за расходования средств резервных фондов; детализации и количественном определении направлений бюджетных ассигнований.

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, резервные фонды, суверенный резервный фонд, «новое бюджетное правило», реформирование бюджетного законодательства, эффективность расходования бюджета.

© Покачалова Елена Вячеславовна, 2019

Заведующая кафедрой финансового, банковского и таможенного права, доктор юридических наук, профессор (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: pokinarod@mail.ru

© Ярахмедова Римма Нежбетдиновна, 2019

Соискатель кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: yarimma@bk.ru

© Pokachalova Elena Vyacheslavovna, 2019

Head of the department of financial, banking and customs law, Doctor of Law, Professor (Saratov State Academy of Law)

© Yarahmedova Rimma Nezhbetdinovna, 2019

Competitor of the Department of financial, banking and customs law (Saratov State Academy of Law)

**E.V. Pokachalova, R.N. Yarahmedova**

**FINANCIAL AND LEGAL REGULATION  
OF THE FORMATION OF SOVEREIGN RESERVE FUNDS  
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**Background:** the article discusses issues of formation and legal regulation of special financial institutions - reserve funds that are relevant for financial and legal science. Being a traditional tool of the financial system, reserve and sovereign reserve funds require a comprehensive study in the context of reforming modern budget legislation. The author analyzes sovereign reserve funds, their financial and legal regulation and reform in connection with the introduction of a new budget rule. The main direction of the development of budget legislation in the field of the latest innovations in the financial and legal regulation of sovereign reserve funds is noted - the efficient spending of budget allocations. **Objective:** the study of budget legislation in the field of financial and legal regulation of reserve funds at the present stage; the study of the content and focus of the "new budget rule"; analysis and systematization of changes in budget legislation in the field of financial and legal regulation of sovereign reserve fund. **Methodology:** systemic, historical, method of content analysis, comparative legal and formal logical methods. **Results:** the analysis is carried out and the main directions of reforming budget legislation in the field of functioning of sovereign reserve funds are identified in order to identify the features of financial and legal regulation of the formation of the financial institutions under study. **Conclusions:** the presence of contradictions in the regulation of reserve and sovereign reserve funds is noted in the budget legislation. The lack of practice of the introduced budget rule makes it difficult at the early stages to identify the effectiveness of these changes for the financial and legal regulation of the analyzed funds. At the same time, it seems appropriate to introduce amendments to the current Budget Code of the Russian Federation in the field of: regulation of the procedure for monitoring the expenditure of funds of reserve funds; detailing and quantifying the areas of budget allocations.

**Key-words:** budget legislation, reserve funds, sovereign reserve fund, "new budget rule", reform of budget legislation, budget efficiency.

В условиях нестабильности происходящих экономических процессов, характеризующихся возникновением непредвиденных расходов, актуализируется значение резервных фондов и их разновидностей<sup>1</sup>. Особое значение в финансово-правовом регулировании исследуемых фондов занимает состояние и развитие бюджетного законодательства. Находясь в прямой зависимости от определенных законодательством норм регулирования, эффективное функционирование существующих резервных фондов возможно только при учете законодателем пробелов и недостатков существующей практики функционирования обозначенных финансовых институтов.

Наука финансового права все чаще рассматривает вопрос совершенствования бюджетного законодательства с позиции регулирования и развития отдельных норм Бюджетного кодекса РФ в отношении конкретных институтов, субъектов правоотношений. Нормы Бюджетного кодекса РФ, регулирующие деятельность существующих резервных фондов, возможно рассматривать как основные, единые и определяющие в сфере их образования, использования и порядка управления.

<sup>1</sup> В статье рассматриваются суверенные резервные (финансовые) фонды как разновидность резервных фондов, функционирующие в странах с высокой степенью зависимости от экспорта минерально-сырьевых ресурсов.



Еще в ранних трудах Н.И. Химичевой обозначалась особая роль государственного бюджета и финансово-правовых норм, которые в своей совокупности представляют бюджетное право [1, с. 223]. В то же время по утверждению О.Н. Горбуновой только с помощью финансовых ресурсов через бюджет возможно исполнение задач государства и территориальных образований [2, с. 55]. В этой связи отмечается, что административно-территориальным образованиям необходимо сразу эффективно использовать финансы государства, которые регулируются финансовым правом.

Несомненно, вопросы расходования бюджета, на всех уровнях и формирование резервных фондов, являются предметной областью изучения бюджетного права.

Исследование состояния бюджетного законодательства на современном этапе и повышения качества правовых норм в области резервных фондов — является главной целью исследования финансово-правового регулирования деятельности данных разновидностей бюджетных фондов. По справедливому утверждению Н.И. Химичевой финансово-правовые нормы влияют на бюджетную систему с входящими в нее различными уровнями бюджета, обеспечивающими финансирование потребностей как страны в целом, так и его территориальных подразделений [3, с. 11]. В этой связи, эффективное расходование бюджетных ассигнований в контексте создания резервных фондов рассматривается как направление развития бюджетного законодательства. Например, в исследованиях Болтиновой О.В. отмечается, что бюджетная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. направлена на постепенное совершенствование межбюджетных отношений и повышению эффективности бюджетных расходов [4, с. 90].

Нововведения, внесенные в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ отражают тенденцию повышения качества управления государственными резервами и обеспечение стабильности федерального бюджета. Вместе с тем, Правительство РФ относит к ключевым направлениям развития государства — оптимизацию бюджетной политики, повышение качества государства, в т.ч. обеспечение прозрачности, устойчивости и отчетности исполнения расходных обязательств, распоряжения финансовых ресурсов [5, с. 18–19]. Авторам очевидно, что совершенствование бюджетного законодательства в области функционирования резервных фондов невозможно без комплексного анализа действующих финансово-правовых регуляторов и выявления пробелов в действующих нормативно-правовых актах. Следовательно, представляется целесообразным рассмотреть основные изменения бюджетного законодательства, определившие новый порядок формирования, управления и расходования средств резервных фондов. Вместе с тем для юриста рассмотрение и анализ процессов аккумуляции, распределения и использования средств резервных фондов, как разновидности бюджетных очень важно, поскольку дает четкое понимание того, что является объектами финансового контроля и надзора. Обладание сведениями о размере того или иного бюджетного фонда в абсолютном (материальном) выражении (без знания предыдущих величин) не может представлять интерес для юриста, т.к. не может служить объектом финансового контроля, ибо правонарушение совершается именно в процессе создания, распределения и использования средств бюджетных фондов.

Исходя из анализа изменений бюджетного законодательства в отношении функционирования и управления средствами резервных фондов разного уровня, необходимо выделить следующие нормативно-правовые акты, внесшие измене-

ния в Бюджетный кодекс РФ, определившие основной порядок формирования и расходования исследуемых фондов: Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», регламентирующий нововведения в управлении резервными фондами исполнительных органов государственной власти (местных администраций) (ст. 81 БК РФ); Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный Кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», определяющий формирование резервных фондов в субъектах РФ (ст. 81.1 БК РФ); Федеральный закон от 26 апреля 2007г. № 63-ФЗ, утвердивший нормативную основу, цели расходования средств Резервного фонда Президента РФ (ст. 82 БК РФ); Федеральный закон от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», утвердивший изменения в области установления объема, источников наполнения Фонда национального благосостояния (ст. 96.10 БК РФ). Обозначенные нормативные источники возможно подразделить на две группы: 1) нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок формирования и расходования бюджетных ассигнований резервных фондов и 2) нормативно-правовые акты, определяющие новые формы бюджетных резервов (разновидности резервных фондов).

Анализируя источники формирования резервных фондов, обозначим использование нефтегазовых доходов как основу формирования суверенных резервных фондов, к числу которых, в связи с реформированием Резервного фонда, относится только Фонд национального благосостояния. Так, в законодательстве в первую очередь, определяется содержание нефтегазовых доходов федерального бюджета, порядок и структура формирования, регламентированные нормами ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2012 г. № 268-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» ст. 96.7 и 96.8, определение понятия и формирование ненефтегазового трансферта федерального бюджета исключены. Обозначенное закрепляет неиспользование нефтегазовых доходов федерального бюджета на финансовое обеспечение нефтегазового трансферта и для формирования Фонда национального благосостояния. Как следствие, нефтегазовые доходы направляются на финансовое обеспечение расходов государственного бюджета. Так, действие абз. 3 п. 3 ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ приостановлено до 1 февраля 2022 г. на основании Федерального закона от 3 ноября 2015 г. № 301-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом „О федеральном бюджете на 2016 год”».

Ключевым в новой редакции Бюджетного кодекса РФ является положение о бюджетном правиле, которое представляет механизм формирования федерального бюджета, определяемый максимальное значение государственных расходов исходя из цены на нефть.

В связи с поправками в Бюджетный кодекс РФ, внесенными Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета», утвержден новый объем государственных расходов в зависимости от доходов. Действие данного механизма заключается в перечисление переведенных в долларовом эквиваленте нефтегазовых доходов в Резервный фонд, формирование которых происходит при подъеме фактической стоимости нефти над прогнозируемой. В случае падения цен на нефть ниже прогнозируемого уровня механизм предполагает продажу валюты за рубли. Таким образом, ожидается минимизация зависимости бюджета от конъюнктуры нефтяного рынка.

Изменения, произошедшие в бюджетном законодательстве, непосредственно связаны с обеспечением стабильности и устойчивости федерального бюджета с минимизацией влияния от внешних условий, к которым, в первую очередь, относится цена на сырьевые ресурсы. Как следствие, в целях минимизирования влияния мировых цен на нефть на внутреннюю финансовую устойчивость государства, в июле 2017 г. определено новое «бюджетное правило» при формировании бюджета на последующие годы<sup>2</sup>. Минфин России оценил введение нового правила, как необходимую меру, позволяющую воспринять, что трата дополнительных доходов РФ от нефти создавала иллюзию благополучия и провоцировала кризисы<sup>3</sup>. В экономической литературе подчеркивается возникновение рисков для финансовой стабильности государства при существовании зависимости федерального бюджета от невозобновляемых ресурсов [6, с. 13].

Вместе с тем, в утвержденном Минфином России Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 г. и на плановый период 2020 и 2021 гг. введение новых бюджетных правил рассматривается как необходимый механизм в целях формирования предсказуемых условий для государственных финансов от цен на энергоносители. По итогам введения новых правил, констатируется снижение зависимости рубля от цен на сырье в 2017 и 2018 гг. Думается, что подобная тенденция в ближайший финансовый период отражает цели введения новых правил, предусматривающие минимизацию бюджетных рисков посредством резервных активов. В связи с чем, переход к формированию бюджетной политики на основе нового бюджетного правила, должно способствовать формированию предсказуемых экономических условий, обеспечению устойчивости и сбалансированности бюджетной системы. Практическая реализация внесенных изменений целесообразно рассматривать по итогам текущего года, т.к. 2018 г. предусматривает переходный период. Принятые поправки в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 262-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части использования нефтегазовых доходов федерального бюджета» в п. 6 ст. 96.12 закрепляют за Минфином обязанность ежемесячных публикаций сведений о величине активов Фонда национального благосостояния. Подобные бюллетени будут также информировать о зачислении средств в ФНБ, их размещении и использовании в прошедшем месяце.

В соответствии с введенным п. 2 ст. 96.6 Бюджетного кодекса РФ утверждается среднегодовая цена на нефть марки «Юралс». Вместе с тем, определяется

<sup>2</sup> Бюджетное правило представляет особый механизм формирования государственного бюджета с определением максимального уровня расходов исходя из цены на нефть.

<sup>3</sup> См.: Выступление А.Г. Силуанова на коллегии Минфина России. URL: <https://bujet.ru/article/320012.php> (дата обращения: 20.05.2019).

предельный объем расходов в очередном финансовом году и на длительный плановый период. В п. 4 указанной статьи устанавливается базовая цена на нефть на уровне 40 долл. за баррель в ценах 2017 г. и подлежит начиная с 2018 г. ежегодной индексации на 2%. Обозначенное означает, что расходы бюджета не могут превышать прогнозируемой суммы нефтегазовых доходов, которые рассчитаны на основе базовой цены на нефть, с учетом валютного курса и базовой экспортной цены и доходов не связанных с добычей и экспортом углеводородов, а также прогнозируемого расхода на обслуживание госдолга. То есть определяемый ежегодно объем заимствований не должен превышать расходы на обслуживание долга. При этом, погашение государственного долга РФ за счет резервных средств в перспективе позволяет снизить долговую нагрузку на бюджет и сократить расходы на обслуживание долговых обязательств государства. Вместе с тем, законодательно оформляется ориентирование федерального бюджета на доходы от объема продажи и цены сырьевых товаров.

Несмотря на объединение Резервного фонда РФ и Фонда национального благосостояния (далее — ФНБ) цели накопления средств объединенного фонда остаются прежними. Однако расходование объединенного фонда ФНБ строго привязывается к показателям остатков средств фонда на конец финансового года. Так, в соответствии с п. 6 ст. 96.10 Бюджетного кодекса РФ при повышении остатка сверх 5% ВВП, утверждается использование ограничения средств за счет объема недополученных нефтегазовых доходов в прошедшем году. В случае, если на счетах Фонда на конец очередного финансового года не превысит 5% объема ВВП, то расходование ограничивается 1%. Замысел законодателя очевиден и заключается в необходимости сохранения минимального допустимого объема государственных средств в качестве резерва.

Исключение из редакции Бюджетного кодекса РФ ст. 96.10 является необходимостью, вызванной стремлением законодателя осуществить несколько целей — обеспечить сбалансированность федерального бюджета в период снижения цены на нефть ниже базового уровня; снизить зависимость национальной экономики от неблагоприятного изменения поступлений от экспорта сырья.

Изменения в новой редакции Бюджетного кодекса РФ затронули положения об управлении средствами Фонда национального благосостояния, что нашло отражение в положениях ст. 96.11. Так, законодатель исключил из указанной нормы возможность привлечения специализированных финансовых организаций для осуществления отдельных полномочий по управлению средствами Фонда национального благосостояния. Данное право закрепляется только за Центральным банком РФ, что предполагает рассмотрение органами власти данного финансового института, как наиболее эффективного инструмента в обеспечении управления средствами Фонда

Вместе с тем, на основании положений п. 4.1 ст. 96.11 Бюджетного кодекса РФ закреплен запрет расходования средств ФНБ на иные цели, при условии, пока объем остатков на конец очередного финансового года или планового периода не достигнет 7% прогнозируемого ВВП. Как исключение, определена поддержка самокупаемых инфраструктурных проектов, перечень которых утвержден Правительством РФ и реализация которых началась до 1 января 2018 г. При этом, допустимо и финансирование проектов Внешэкономбанка того же временного периода. Поправки п. 6 ст. 96.12 Бюджетного кодекса РФ определяют за Минфином России обязанность ежемесячно публиковать соответствующие



сведения о величине активов Объединенного фонда (на базе ФНБ) на период начала отчетного месяца. Данные сведения должны отображать информацию о зачислении, размещении и использовании средств ФНБ. Вместе с тем, Бюджетный кодекс РФ устанавливает требование к объему денежных средств и необходимость ежегодной фиксации данного объема в федеральном законе о бюджете на соответствующий год или плановый период. Формирование ФНБ ставится в зависимость от накопленного объема средств Резервного фонда.

Таким образом, реформирование бюджетного законодательства в области резервных фондов продолжает совершенствоваться, что выражается в адаптации Бюджетного кодекса РФ, бюджетных правоотношений к современным социально-экономическим реалиям. Необходимость реформирования законодательства в сфере резервных фондов определяются задачами, которые стоят перед финансовой системой в условиях обеспечения ее устойчивости, сбалансированности и независимости от внешней конъюнктуры. В области сдерживания чрезмерного роста расходов бюджета и поддержания его независимости от внешней конъюнктуры, существенную роль играет «новое бюджетное правило». В области последующего изменения бюджетного законодательства представляется необходимым введение положений, регламентирующих порядок контроля за расходованием средств резервных и суверенных резервных фондов, необходимо также детализировать и количественно определить направления бюджетных ассигнований.

#### Библиографический список

1. Химичева Н.И. Предмет бюджетного права // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2017. № 8 (36). С. 222–229.
2. Горбунова О.Н. Финансово-правовые вопросы помощи Крыму и Севастополю // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 3 (7). С. 55–62.
3. Химичева Н.И. Российское финансовое право на современном этапе // Ленинградский юридический журнал. 2013. № 3 (33). С. 10–12.
4. Болтинова О.В. Некоторые проблемы бюджетного законодательства Российской Федерации // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 3 (7). С. 88–93.
5. Медведев Д.А. Социально-экономическое развитие России: обретение новой динамики // Вопросы экономики. 2016. № 10. С. 18–19.
6. Сологубов В.М., Дудина О.И. Роль Резервного фонда в исполнении бюджета РФ // Агропродовольственная политика России. 2018. № 6 (78). С. 13–15.

#### References

1. Himicheva N.I. Subject of budget law // Bulletin Of the University named O.E. Kutafin. 2017. № 8 (36). P. 222–229.
2. Gorbunova O.N. Financial and legal issues of assistance to Crimea and Sevastopol // Bulletin of Kutafin University. 2015. № 3 (7). P. 55–62.
3. Himicheva N.I. Russian financial law at the present stage // Leningrad legal journal. 2013. № 3 (33). P. 10–12.
4. Boltinova O.V. Some problems of the budgetary legislation of the Russian Federation // Bulletin of the University named after O. E. Kutafin. 2015. № 3 (7). P. 88–93.
5. Medvedev D.A. Socio-economic development of Russia: finding new dynamics // economic Issues. 2016. No. 10. P. 18–19.
6. Sologubov V.M., Dudina O.I. the Role of the Reserve Fund in the execution of the budget of the Russian Federation // agri-Food policy of Russia. 2018. № 6 (78). P. 13–15.



УДК 347.734.01

И.Г. Гугнюк, К.М. Гугнюк

## К ВОПРОСУ ОБ ОБЕСПЕЧЕНИИ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ

**Введение:** в рамках функционирования банковской системы Российской Федерации особое значение стоит придать ее развитию в сфере цифровой экономики, обращая особое внимание на обеспечение безопасности данного вопроса. **Цель:** выявление проблем обеспечения финансовой безопасности банковской деятельности в условиях цифровой экономики. **Методологическая основа:** в работе были использованы диалектический метод познания, система общенаучных и частнонаучных методов, анализ и синтез, историко-правовой и сравнительно-правовой, формально-логический и формально-юридический методы и др. **Результаты:** рассматриваются основные тенденции обеспечения финансовой безопасности банковской деятельности с учетом развития информационного общества и цифровой экономики. **Выводы:** для достижения поставленной цели необходимо осуществлять планомерную, системную финансово-правовую политику Центрального банка РФ в области обеспечения безопасности финансовых услуг.

**Ключевые слова:** банковская деятельность, банковская система Российской Федерации, финансовая деятельность, финансовое право, цифровая экономика.

I.G. Gugnyuk, K.M. Gugnyuk

## TO THE ISSUE OF FINANCIAL SECURITY OF BANKING ACTIVITIES IN THE CONTEXT OF THE DIGITAL ECONOMY

**Background:** as part of the functioning of the banking system of the Russian Federation, special emphasis should be placed on its development in the concept of the digital economy, paying special attention to the security of this issue. **Objective:** to identify the problems of financial security of banking activities in the context of digital economy. **Methodology:** dialectical method of cognition and system of general scientific and private scientific methods, in particular analysis and synthesis, historical-legal and comparative-legal, formal-logical and formal-legal methods, etc. were used in the work. **Results:** the main trends of financial security of banking activities taking into account the development of the information society and the digital economy are considered. **Conclusions:** for achieving this goal, it is necessary to implement a systematic, systematic financial and legal policy of the Central Bank of the Russian Federation in the field of financial services security.

**Key-words:** banking, banking system of the Russian Federation, financial activity, financial law, digital economy.

© Гугнюк Иван Геннадьевич, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); i.gugnyuk@yandex.ru

© Гугнюк Кристина Михайловна, 2019

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия)

© Gugnyuk Ivan Gennadievich, 2019

Candidate of law, associate professor, Financial, banking and customs law department (Saratov State Law Academy)

© Gugnyuk Kristina Mikhailovna, 2019

Post-graduate student, Financial, banking and customs law department (Saratov State Law Academy)

20 февраля 2019 г. Президент Российской Федерации выступил с ежегодным посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации. Данное выступление стоит считать судьбоносным для всей правовой системы России, т.к. Владимиром Путиным была озвучена необходимость принятия законов, которые будут способствовать созданию среды для новой цифровой экономики<sup>1</sup>.

Определение нового курса по развитию правовой и экономической сферы государства высшим должностным лицом государства является своевременным, так как человечество находится на новом этапе своего развития, который рассматривается как четвертая промышленная революция [1, 29]. Основной характерной чертой новой эры можно смело назвать — внедрение новых технологий во все сферы жизнедеятельности. Безусловно, финансы являются ядром этих технологий, действие которых направлено на технологический прорыв всего человечества. Ключевая идея всего прорыва отражена в создании полной альтернативы всей материальной формы выражения финансовой системы и отражение ее в цифровом виде. Данная альтернатива затрагивает все традиционные институты экономики и права, в том числе и такие основы, как деньги, механизм денежного обращения, монополии на эмиссию денежных знаков [2].

На основании п. р ч. 4 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» под цифровой экономикой понимают хозяйственную деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг<sup>2</sup>. Однако для реализации вышеуказанного необходимо повышать уровень безопасности, так как цифровая среда наиболее подвержена таким уязвимостям. Современные социально-экономические реалии обязывают органы государственной власти реагировать на любое вмешательство и угрозы со стороны других государств, либо внутренние угрозы путем обеспечения достойного уровня безопасности во всех сферах жизнедеятельности. Особо актуальным стоит вопрос обеспечения именно финансовой безопасности государства. Так как подрыв полноценной финансовой деятельности государства влечет за собой негативные последствия при решении поставленных государством задач по социально-экономическому развитию, обороноспособности и безопасности страны, а также деятельности государственных органов в целом [4, с. 87]. Также последствия могут повлиять на состояние государственности и целостности суверенитета все страны.

При построении цифровой экономики в Российской Федерации стоит обратить внимание на зарубежный опыт. Так, в Соединенных Штатах Америки (далее — США) с 1983 г. начала работать президентская комиссия по промышленной конкурентоспособности и был дан старт к реализации секретного проекта «Сократ», указанные мероприятия считаются началом эры цифровой экономики. В рамках

<sup>1</sup> См.: Официальное издание «С-news». «Путин потребовал принять законы, которые не будут мешать цифровой экономике». URL: [http://www.cnews.ru/news/top/2019-02-20\\_putin\\_prikazal\\_nastroit\\_zakonodatelstvo\\_na](http://www.cnews.ru/news/top/2019-02-20_putin_prikazal_nastroit_zakonodatelstvo_na) (дата обращения: 11.04.2019).

<sup>2</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 20, ст. 2901.

работы комиссии по промышленной конкурентоспособности и секретного проекта «Сократ» был сформулирован вывод о том, что для экономического прорыва США промышленности не хватает дешевых финансовых ресурсов. Соответствующее заключение основывается на анализе экономики Японии, в которой роботизация экономики на тот момент в два раза превышала американскую, т.е. капитальных затрат на нее соответственно нужно было в два раза меньше. В рамках работы была выявлена основная задача — снизить стоимость денег для американских компаний с тем, чтобы субъекты экономики были мотивированы на долгосрочные инвестиции. Указанную задачу необходимо было решить с помощью полной цифровизаций экономических процессов, путем преодоления технологического отставания [4, с. 113].

Примечательно, что основой правовой базы для цифровой экономики в США послужили законы, обеспечивающие безопасность данного процесса, которые были подготовлены раньше законов, регулирующих непосредственно инновационное и технологическое развитие цифровой экономики. Первым стал Закон США № 98-473 о всеобъемлющем контроле над преступностью от 12 октября 1984 г., а в 1986 г. появился Закон 18 U.S.C. № 1030 «О компьютерном мошенничестве и злоупотреблениях».

Вывод очевиден, что при реализации программы по развитию цифровой экономики в Российской Федерации необходимо в первую очередь подготовить пакет нормативных актов, обеспечивающих полную безопасность данного процесса.

В 2014 г. Президент РФ В.В. Путин сказал «... Как прямой удар по национальной безопасности надо рассматривать нецелевое использование или хищение бюджетных ассигнований на государственный оборонный заказ, и работать по таким фактам так же серьезно и строго, как по пресечению финансирования терроризма»<sup>3</sup>. Тем самым подчеркивается значимость, обеспечения устойчивой финансовой безопасности государства.

Стоит согласиться с мнением Н.А. Саттаровой, которая указывает на то, что обеспечение безопасности финансовой системы государства ориентировано на защиту публичных интересов государства, что, в свою очередь, опосредует гарантию защиты провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод человека [6, 10]. Однако значение публичного интереса в сфере денежного обращения является определяющим для механизма обеспечения финансовой безопасности, поскольку это связано с тем, что денежные отношения, связанные с формированием, распределением и использованием централизованных фондов денежных средств в целях выполнения государством своих функций и задач, представляют определенную ценность, приносящую пользу всему обществу, и подлежат обязательной защите правовыми способами [6, с. 32]. Данный вывод полностью раскрывает значимость обеспечения устойчивости финансовой безопасности государства.

Ряд ученых, таких как Ш.М. Магомедов, Л.В. Иваницкая, М.В. Каратаев, М.В. Чистякова в своих работах указывают на то, что система финансовой безопасности страны включает в себя следующие подсистемы:

- бюджетную;
- налоговую;
- долговую;

<sup>3</sup>См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ от 4 декабря 2014 г. // Российская газета. 2014. № 278.

финансовую безопасность банковской системы;  
валютную;  
денежно-кредитную;  
инвестиционную безопасность<sup>4</sup>.

С учетом перехода к цифровой экономике, для которой характерны операции в безналичной форме как для физических, так и для юридических лиц, соответственно кредитные организации аккумулируют существенную часть финансовых ресурсов всех ранее представленных подсистем, тем самым доказывая особую уязвимость современной банковской системы Российской Федерации.

Помимо этого, необходимо учитывать международный характер банковской деятельности Российской Федерации, это дополнительно подвергает угрозам не только банковскую систему, но и иные сферы деятельности государства (социальная сфера, обороноспособность, образование и т.д.), доходы на которые поступают через операции банковского сектора, данный вывод позволяет считать обеспечение финансовой безопасности банковской деятельности одним из приоритетных направлений работы, которую необходимо усиливать. Так, по данным Центрального банка РФ хакеры и киберпреступники в минувшем году восемь раз атаковали процессинговые центры российских банков, платежных операторов. Совокупный ущерб российских банков и платежных систем от действий киберпреступников мог превысить 1,35 млрд руб.<sup>5</sup> Данная статистика раскрывает лишь внешнее воздействие на банковскую систему, но стоит сконцентрироваться и на внутренней финансовой безопасности банковской деятельности.

Предлагается сфокусировать особое внимание на финансовой безопасности банковской деятельности в условиях развития цифровой экономики.

Основная проблема обеспечения финансовой безопасности банковской деятельности заключается в огромной зависимости современной банковской системы Российской Федерации от информационных научно-технических разработок и программного обеспечения. Данный вывод основывается на анализе Доктрины информационной безопасности Российской Федерации и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации.

Состояние информационной безопасности в экономической сфере характеризуется недостаточным уровнем развития конкурентоспособных информационных технологий и их использования для производства продукции и оказания услуг. Остается высоким уровень зависимости отечественной промышленности от зарубежных информационных технологий в части, касающейся электронной компонентной базы, программного обеспечения, вычислительной техники и средств связи, что обуславливает зависимость социально-экономического развития Российской Федерации от геополитических интересов зарубежных стран<sup>6</sup>.

В п. 56 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается на то, что главными стратегическими угрозами национальной безопасности в области экономики являются ее низкая конкурентоспособность, сохранение экспортно-сырьевой модели развития и высокая зависимость от внешнеэконо-

<sup>4</sup> См.: Официальный сайт Российской академии естественных наук. URL: <http://raen.info/upload/000/files/22.pdf> (дата обращения: 2.03.2019).

<sup>5</sup> Официальный сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/finances/16/02/2018/5a869b6c9a794738db5d10da> (дата обращения: 02.03.2019).

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 50, ст. 7074.

мической конъюнктуры, отставание в разработке и внедрении перспективных технологий, незащищенность национальной финансовой системы от действий нерезидентов и спекулятивного иностранного капитала, уязвимость ее информационной инфраструктуры и т.д.<sup>7</sup>

Выводы, указанные в представленных нормативных актах являются особо значимыми для развития цифровой экономики в процессе осуществления банковской деятельности, т.к. традиционное восприятия финансов — как экономических денежных отношений по формированию, распределению и использованию фондов денежных средств государства, его территориальных подразделений, а также предприятий, организаций и учреждений, необходимых для обеспечения расширенного воспроизводства, безопасности страны и удовлетворения социальных нужд [7, с. 147] дополняется особенностью — виртуализации экономики. Товар в таких условиях, как базовый объект отношений, лишается приоритета, а главным приоритетом становятся финансовые активы. На примере, финансово-кредитной системы можно проследить изменяющуюся составляющую финансов, которая отражена в развитии финансовых технологий, требующих своевременного правового регулирования. На сегодняшний день на финансовом рынке Российской Федерации наблюдается ряд тенденций, формирующих предпосылки для стимулирования и развития финансовых технологий, в числе которых:

- низкая маржинальность банковских услуг;
- преобразование участниками финансового рынка своих бизнес-моделей и стремление к созданию экосистем;
- увеличение проникновения финансовых услуг за счет их цифровизации;
- потеря банками монополии на оказание традиционных (платежных и иных) услуг, а также приобретение нефинансовыми организациями значительной роли на финансовом рынке;
- стремление банков к партнерствам со стартапами и технологическими компаниями<sup>8</sup>.

На основании данных Росстата в Российской Федерации с 2004 по 2017 гг. количество серверов, на которых храниться информация, используемая в системе Интернете возросло с 8,4% до 50,6%<sup>9</sup>. Данные свидетельствуют о постепенном переносе всех данных, в т.ч. и кредитных организаций, в облачное хранилище, которое является особо уязвимым для киберпреступности.

Для того чтобы избежать вмешательства в банковскую систему Российской Федерации необходимо проводить параллельную правовую политику в области дальнейшего инновационного развития банковского сектора и обеспечения безопасности указанного процесса. В современный период развития российской экономики данные вопросы необходимо решать неразрывно, путем создания полноценных «цифровых дублеров» органов государственной власти в своей структуре, т.к. они смогут основательно и надежно обеспечить кибербезопасность всей банковской системы Российской Федерации.

<sup>7</sup> См.: Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1, ч. II, ст. 212.

<sup>8</sup> См.: Официальный сайт Банка России. URL: [https://www.cbr.ru/statichtml/file/36231/on\\_fintex\\_2017.pdf](https://www.cbr.ru/statichtml/file/36231/on_fintex_2017.pdf) (дата обращения: 15.04.2019).

<sup>9</sup> См.: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/science\\_and\\_innovations/it\\_technology/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/science_and_innovations/it_technology/#) (дата обращения: 15.04.2019).



**Библиографический список**

1. Шwab К., Дэвис Н. Технологии четвертой промышленной революции / пер. с англ. М.: Эксмо, 2018. 320 с.
2. Институты и путь к современной экономике. Уроки средневековой торговли / пер. с англ. И. Кушнareвой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. 536 с.
3. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2017. 800 с.
4. Быков А.Ю. Цифровая экономика и будущее золотого стандарта. Очерки по истории мировой цифровой экономики. М.: Проспект, 2019. 228 с.
5. Саттарова Н.А. Концепция реализации государственного интереса в механизме обеспечения финансовой безопасности // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 11. С. 8–12.
6. Саттарова Н.А. Особенности обеспечения финансовой безопасности и правовые средства защиты интересов в сфере денежного обращения // Юрист. 2017. № 21. С. 31–33.
7. Финансово-кредитный словарь: в 3 т. М., 1988. Т. 3. 338 с.

**References**

1. Schwab K., Davis N. Technology of the Fourth Industrial Revolution / translated from English. M.: Eksmo, 2018. 320 p.
2. Institutions and the Path to Modern Economy. Lessons of Medieval Trade / transl. from Engl. By I. Kushnaryova. M.: Publ. house of Higher School of Economics, 2013. 536 p.
3. Financial law: textbook / resp. ed. 6th ed., rev. and suppl., M.: Norma, 2017. 800 p.
4. Bykov A.Yu. Digital Economy and the Future of the Gold Standard. Essays on the History of the World Digital Economy. M.: Prospect, 2019. 228 p.
5. Sattarova N.A. Concept of Realization of the State Interest in the Mechanism of Ensuring Financial Security // State Power and Local Self-government. 2017. No. 11. P. 8–12.
6. Sattarova N.A. Features of Financial Security and Legal Means of Protection of Interests in the Field of Monetary Circulation // Lawyer. 2017. No. 21. P. 31–33.
7. Financial and Credit Dictionary. M., 1988. Vol. 3. 338 p.

УДК 347.4

**Л.К. Багандова**

**ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО  
РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ БАНКОВ  
С КЛИЕНТАМИ В РАМКАХ ПРИМЕНЕНИЯ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 115-ФЗ**

*Введение: в статье рассмотрена роль требований Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон*

© Багандова Лия Камильевна, 2019  
Юрист (ООО «Б3 Коннект», г. Москва)  
© Bagandova Liya Kamilevna, 2019  
Lawyer (LLC «B3 Connect», city of Moscow)

№ 115-ФЗ) во взаимодействии кредитных организаций (банков) с клиентами: в случае невыполнения требований Закона № 115-ФЗ. При этом на обе стороны отношений могут быть наложены меры ответственности, для банков — вплоть до выплаты штрафа и лишения лицензии, а для клиентов — приостановления операций по банковским счетам и расторжения договора банковского счета. **Цель:** выявление проблемных аспектов применения законодательства, регулирующего отношения банков с клиентами по Закону № 115-ФЗ. **Методологическая основа:** включает в себя общенаучные и частнонаучные методы изучения поставленных вопросов, такие как диалектический, формально-логический, аналитический и др. **Результаты:** проанализированы недостатки правового регулирования процедуры взаимодействия банков и клиентов в рамках выполнения требований Закона № 115-ФЗ. **Выводы:** так итогом пристального контроля данного участка деятельности банков, по большей части в отношении лиц, не нарушающих Закон № 115-ФЗ, могут стать негативные, нежели позитивные результаты.

**Ключевые слова:** банк, кредитная организация, клиент, легализация денежных средств, финансирование терроризма, сомнительные операции.

L.K. Bagandova

#### PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF BANKS RELATIONS WITH CLIENTS WITHIN THE FRAMEWORK OF 115-FL APPLICATION

**Background:** the article deals with the role of the requirements of the Federal law of 07.08.2001 № 115-FL “On Combating Legalization (Laundering) of Proceeds from Crime and Financing Terrorism” (hereinafter — 115-FL) in the interaction of credit institutions (banks) with customers: in case of failure to comply with the requirements of 115-FL. At the same time certain measures of responsibility maybe imposed upon both sides. In case of breaching of 115-FL banks are under the threat of imposing fines or cancellation of the license, termination of the bank accounts or suspending fulfillment of bank transitions are the penalties for clients. **Objective:** to identify problematic aspects of the application of the legislation regulating the relations of banks and customers under 115-FL. **Methodology:** general scientific and particular scientific methods of researching certain questions such as dialectical, formal-logical, analytical and others. **Results:** the article analyzes the shortcomings of the legal regulation of the procedure of interaction of banks and customers in the framework of compliance with the requirements of 115-FL. **Conclusions:** the result of close monitoring of this area of banks activity mostly in respect of persons who do not violate the 115-FL can be much more negative than positive results.

**Key-words:** bank, credit organization, customer, money laundering, terrorist financing and suspicious transactions.

Развитие экономических отношений и адаптацию к существующим потребностям их участников последние годы в значительной степени можно наблюдать в финансовой среде, а по большей части — в деятельности банков и проверяющих их органов, основанной, в т.ч., на требованиях Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон № 115-ФЗ)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 33, ч. I, ст. 3418.

В качестве одного из приоритетных направлений работы проверяющих органов по данному закону на сегодняшний день, можно отметить процедуру выявления сомнительных операций клиентов.

Несмотря на достаточно длительное существование Закона № 115-ФЗ, законодательство все еще четко не разграничивает, что именно подразумевается под такими операциями. Согласно несколько неточному определению, указанному в Письме Банка России № 172-Т (далее — Письмо Банка России), сомнительными считаются «операции, осуществляемые клиентами кредитных организаций, имеющие необычный характер и признаки отсутствия явного экономического смысла и очевидных законных целей, которые могут проводиться для вывода капитала из страны, финансирования „серого” импорта, перевода денежных средств из безналичной в наличную форму и последующего ухода от налогообложения, а также для финансовой поддержки коррупции и других противозаконных целей»<sup>2</sup>.

Можно сделать вывод о том, что данное определение относится к разного вида кредитным организациям, в т.ч. и к банкам а в силу того что согласно ст. 1 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>3</sup>, кредитная организация — это юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании лицензии Банка России имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные законодательством. То есть операции по привлечению во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Таким образом, согласно определению, под операциями, имеющими необычный характер и т.д. может подразумеваться довольно значительное количество действий, совершаемых в том числе и не нарушающими закон клиентами банков и иных кредитных организаций, что порождает проблему частых проверок и блокировок счетов клиентов.

По указанной проблематике имеют место расхожие мнения современных исследователей, таких как В.Н. Комиссаров, Т.Е. Каминская и Н.В. Самотылова, о чем и пойдет речь в настоящей статье.

Кроме того, для организаций, открывающих и ведущих счета таких клиентов, имеет место проблема потенциальной возможности определения их в качестве кредитных организаций с высокой вовлеченностью в проведение сомнительных операций. В целях избежания указанных последствий, кредитные организации принимают различные меры по обеспечению прозрачности сотрудничества со своими клиентами<sup>4</sup>. Тем не менее, проблема блокировки счетов клиентов, никак не нарушающих требования Закона № 115-ФЗ, все еще живо стоит перед кредитными организациями и их клиентами.

Так, в случае отнесения банком клиента-юридического лица или индивидуального предпринимателя к категории сомнительных и приостановления

<sup>2</sup> См.: Письмо Банка России от 4 сентября 2013 г. № 172-Т «О приоритетных мерах при осуществлении банковского надзора» // Вестник Банка России. 2013. № 51.

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 6, ст. 492.

<sup>4</sup> См.: Рекомендации банка по ФЗ-115. URL: <https://alfabank.ru/corporate/rko/fz-115/> (дата обращения: 23.01.2019); Что нужно знать о блокировании банком карт и интернет-банка. URL: [https://www.sberbank.ru/ru/person/bank\\_cards/cardlock-115fz](https://www.sberbank.ru/ru/person/bank_cards/cardlock-115fz) (дата обращения: 23.01.2019).

операций по счетам, его деятельность практически парализуется, а по неисполненным денежным обязательствам начисляется неустойка, в силу того, что являются, по сути основой предпринимательской деятельности безналичные расчеты, совершаемые ее субъектами с использованием банковских счетов. Сегодня осуществление деятельности юридическими лицами практически невозможно без банковского счета. Для наличных расчетов, согласно п. 2 ст. 861 Гражданского кодекса РФ<sup>5</sup>, у субъектов предпринимательской деятельности должна быть контрольно-кассовая техника. При этом, сумма наличных расчетов значительно ограничена лимитами их размеров (п. 6 Указания Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов»<sup>6</sup>), а также целями расчетов (налоговые выплаты, отчисления в Пенсионный фонд и Фонд социального страхования субъектам предпринимательской деятельности все равно придется производить посредством безналичных расчетов).

В случае с физическими лицами при приостановлении операций по счетам в силу признания сомнительности каких-либо операций, согласно п. 4 ст. 7.4 Закона № 115-ФЗ, существует возможность установления ежемесячных выплат физическому лицу (за счет замороженных (блокированных) денежных средств или иного имущества) в размере 10 000 руб. (что не во всех случаях является достаточным для обеспечения своего существования в течение месяца), в отличие от субъектов предпринимательской деятельности, у которых, как было упомянуто выше, в случае приостановления операций по счетам, деятельность практически полностью парализуется, в силу необходимости обеспечения более существенного размера оборота по счетам.

При этом для установления факта террористической или легализационной деятельности, согласно п. 2.3. ст. 6 Закона № 115-ФЗ, при оспаривании лицом приостановления операций по счетам, для проверки государственным органам дается 10 дней. В течение этого срока у субъектов предпринимательской деятельности отсутствует возможность осуществления расчетов и теряется, зачастую в значительном количестве, прибыль (в первую очередь, в случае с большими оборотами по счету) и при неоплате по договорам начисляется пеня.

Таким образом, требования Закона № 115-ФЗ и порядок их выполнения оказывают существенное влияние на всех лиц-участников гражданского оборота и на полноценную реализацию своих целей субъектами предпринимательской деятельности. При этом возможность осуществления своей деятельности у указанных лиц зависит от квалификации банками их действий в качестве «несомнительных».

Так, в целях уменьшения негативного влияния на деятельность клиентов банков, предлагается считать сомнительными операции, признанные таковыми после подтверждения их клиентом и предоставления им в течение 8 ч после совершения операции недостаточных доказательств (документов и разъяснений) для того, чтобы считать их законными. При этом приостановление операций по банковским счетам предлагается осуществлять после данной предварительной проверки.

<sup>5</sup> См.: Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 5, ст. 410.

<sup>6</sup> См.: Указание Банка России от 7 октября 2013 г. № 3073-У «Об осуществлении наличных расчетов» (зарегистрировано в Минюсте России 23 апреля 2014 г. № 32079) // Вестник Банка России. 2014. № 45.

В силу развития и применения норм в последние годы существования Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», можно наблюдать две основные характерные особенности рассматриваемых отношений, касающихся интересов и клиентов, и непосредственно самих кредитных организаций.

1. В качестве первой из них хотелось бы выделить увеличение контроля со стороны банков за проведением операций клиентов по счетам, и при этом рост объема судебной практики, относительно вопросов взаимодействия банков с клиентами в части выполнения требований Закона № 115-ФЗ.

Указанные меры контроля, направленные на предотвращение нарушения законодательства вполне очевидны в рамках противодействия легализации денежных средств и финансированию терроризма. Так, по мнению В.Н. Комиссарова, банкам следует незамедлительно расторгать договоры банковского счета, при возникновении малейших оснований полагать, что операция направлена на легализацию доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма [1, с. 24–29].

Однако, в то же время, такие меры влекут за собой и негативные последствия вмешательства в основы хозяйственного оборота как юридических, так и физических лиц, осуществляющих банковские операции<sup>7</sup>. Подобного мнения придерживаются Т.Е. Каминская и Н.В. Самотылова, упоминая в своем исследовании о проблеме массовой блокировки счетов, в т.ч. и клиентов с положительной кредитной историей, исправно платящих проценты по кредиту и клиентов, никогда не имеющих на своих счетах ссудной задолженности [2, с. 294–298].

Зачастую применение мер, предусмотренных Законом № 115-ФЗ, создает препятствия для владельцев счетов в реализации своих прав и делает невозможным осуществление банковских операций, не нарушающих норм законодательства, но по своему характеру подпадающих под критерии сомнительных<sup>8</sup>.

Одним из таких наиболее показательных дел является дело А. Зайцева. Гражданин открыл счет в ПАО «Сбербанк», перевел на него 6 млн руб. с назначением платежа — «предоплата по договору купли-продажи транспортного средства», потом тремя частями по 500 тыс. руб. снял с данного счета 1,5 млн руб. Остальные деньги — 4,5 млн руб. — банк заблокировал, сославшись на подозрения в отмывании доходов, полученных преступным путем. По просьбе сотрудника банка были представлены: договор купли-продажи авто, ПТС и платежное поручение (согласно п. 14 ст. 7 115-ФЗ). Сам А. Зайцев приобрел эту машину у ООО «Измайлово-Премиум» за полгода до продажи. По прошествии 6 дней А. Зайцев повторно обратился в банк с просьбой о разблокировке счета, на что, в итоге, получил отказ. Только по прошествии месяца на основании полученных объяснений и документов А. Зайцеву выдали заключение, что операция не носит сомнительного характера.

Гражданин решил, что такая ситуация нарушает его права и обратился в суд. В первой инстанции иск был удовлетворен, однако, вышестоящими инстанциями (в решении, принятом Амурским областным судом и Верховным судом) указанное

<sup>7</sup> См.: Верховный Суд рассказал, какие банковские операции считаются подозрительными. URL: <https://pravo.ru/story/201284/> (дата обращения: 23.01.2019).

<sup>8</sup> См.: Банки против бизнеса: как применяются нормы о противодействии отмыванию средств. URL: [https://pravo.ru/story/201558/?desc\\_emb=](https://pravo.ru/story/201558/?desc_emb=) (дата обращения: 23.01.2019).



решение вышестоящего суда было отменено, а в иске отказано на том основании, что подозрения банка о мнимости сделки изначально небезосновательны: предоплата составила 95%, имело место длительное пребывание автомобиля у продавца после оплаты, снятие денежной суммы происходило в разных отделениях банка и т.п.<sup>9</sup>

Подобного рода дела последнее время встречаются все чаще в судебной практике и не всегда разрешаются в пользу клиента, причастность которого к легализации денежных средств и финансированию терроризма так и остается недоказанной<sup>10</sup>. Можно предположить, что при наличии достаточных для этого оснований, передача материалов дела для дальнейшего выяснения причин совершения предположительно мнимой сделки, без приостановления операций по счетам, была бы более продуктивным средством для борьбы с легализацией денежных средств как в данном случае, так в других подобных случаях.

II. В качестве еще одной такой тенденции можно выделить также проверки и частое осуществление контроля кредитных организаций, в целях установления выполнения ими требований Закона 115-ФЗ.

В рамках усиления борьбы с легализацией денежных средств и финансированием терроризма в последнее время, Центральный банк устанавливает более серьезные требования к самим кредитным организациям, например, посредством принятия Информационного письма «о критериях определения признаков высокой вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных и (или) наличных операций».

Что касается контроля движения денежных средств по банковским счетам, то, согласно данному письму, были установлены новые, более жесткие критерии определения признаков вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных операций, такие как:

превышение величины 2% (ранее было 3%) за последний квартал суммарного значения удельного веса (доли) объема сомнительных безналичных операций в объемах дебетовых оборотов по счетам клиентов — юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иностранных структур без образования юридического лица и (или) превышение величины 1 млрд руб. за последний квартал объема сомнительных операций клиентов с безналичными денежными средствами в совокупности<sup>11</sup>.

Для кредитных организаций такого рода разработаны параметры необходимой статистики набора определенного процента сомнительных сделок (получается, их должно быть не более 2% для того, чтобы не привлечь нежелательное внимание Центробанка). Отсюда можно предположить, что кредитным организациям будет выгоднее либо избавляться от клиентов, совершающих сомнительные операции (даже если такие операции по факту не являются направленными на или следующими из нарушения законодательства), либо не отчитываться о выявлении

<sup>9</sup> См.: Определение Верховного суда Российской Федерации № 59-КГ17-18 от 6 февраля 2018 г. URL: [http://test.vsrfl.ru/stor\\_pdf.php?id=1632152](http://test.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=1632152) (дата обращения: 23.01.2019).

<sup>10</sup> См.: Определение Верховного суда Российской Федерации № 78-КГ17-90 от 30 января 2018 г. URL: [http://test.vsrfl.ru/stor\\_pdf.php?id=1625386](http://test.vsrfl.ru/stor_pdf.php?id=1625386) (дата обращения: 23.01.2019); Обзор судебной практики по искам о снятии мер, налагаемых банками в рамках Закона о противодействии легализации преступных доходов / URL: <https://115.trendlaw.ru> (дата обращения: 23.01.2019).

<sup>11</sup> См.: Информационное письмо № ИН-01-12/40 от 27 июля 2017 г. «О критериях определения признаков высокой вовлеченности кредитной организации в проведение сомнительных безналичных и (или) наличных операций» // Вестник Банка России. № 64. С. 72.

таких операции (не выявлять их). В силу того, что кредитные организации достаточно дорожат своими клиентами, значительно выгоднее для них было бы не выявлять такие операции, если их слишком много или самостоятельно совершать и выявлять немного таких операций (в случае полного их отсутствия), т.к. это тоже может вызвать подозрения у проверяющих органов. Ни один из указанных вариантов в рамках выявления фактов легализации денежных средств и финансирования терроризма не представляется действенным и имеющим достаточно оправданные причины для существования способом достижения целей Закона № 115-ФЗ и иных подзаконных актов, составленных для его реализации.

При этом, в рамках проведения проверок кредитных организаций, Центральный банк РФ принимает существенное количество мер и мероприятий, согласно публикуемой на официальных ресурсах отчетности<sup>12</sup>, в силу чего можно сделать вывод о значительной приоритетности задач по борьбе с легализацией денежных средств и финансированием терроризма. Несмотря на то, что имеет место и положительное влияние попыток разработки законодательной базы в рамках указанных целей, негативный эффект действия таких мер нормативно-правового регулирования, на сегодняшний день, сказывается на отношениях банков и их клиентов значительно в большей мере, чем позитивный.

Как уже было отмечено, последствия, которые влекут за собой указанные тенденции, играют существенную роль для осуществления деятельности не только банками, но и довольно широким кругом участников гражданского оборота.

В силу того, что отслеживание и предотвращение сомнительных операций направлено на выявление фактов нарушения законодательства, кредитные организации могут самостоятельно отслеживать направление движения денежных средств по счетам клиентов, а в случае совершения подозрительных действий клиентами усовершенствовать процедуру запроса (содержащую все необходимые критерии предоставления информации) в момент совершения операции, в результате чего клиент может подтвердить нужные для верификации данные и предоставить документы. В случае наличия действительно серьезных оснований, которые банк может доказать посредством предоставления необходимых документов по клиенту, передача материалов дела в правоохранительные органы вместо длительной блокировки счетов была бы более продуктивным способом борьбы с легализацией и финансированием терроризма. Предъявление клиентом документов по сомнительной сделке и в случае, если подозрения не отпадают, дальнейшее отслеживание денежных потоков по такой сделке представляется гораздо более действенным способом борьбы с указанными преступлениями, чем приостановление операций по счетам на длительное время.

Отсюда можно предположить назревшую необходимость изменения порядка осуществления контроля клиентов и кредитных организаций за совершением операций, подпадающих под критерии сомнительных, к примеру, посредством внедрения какого-либо из указанных выше алгоритмов действий.

<sup>12</sup> См.: Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в российской банковской системе и иных сферах финансового рынка Российской Федерации. URL: [http://www.cbr.ru/today/resist/resist\\_sub/](http://www.cbr.ru/today/resist/resist_sub/) (дата обращения: 23.01.2019).

### Библиографический список

1. *Комиссаров В.Н.* О предотвращении сомнительных операций кредитных организаций // Деньги и кредит. 2006. № 9. С. 24-29.
2. *Каминская Т.Е., Самотылова Н.В.* Противодействие сомнительным операциям в банковской сфере: сборник «Современные проблемы экономического развития предприятий, отраслей, комплексов, территорий. Материалы международной научно-практической конференции»: 2 т. 2017. С. 294–298.

### References

1. *Komissarov V.N.* On Prevention of Doubtful Operations of Credit Institutions // Money and credit. 2006. No. 9. P. 24–29.
2. *Kaminskaya T.E., Samotylova N.V.* Counteraction to Doubtful Operations in the Banking Sector: collection «Modern Problems of Economic Development of Enterprises, Industries, Complexes, Territories. Materials of the international scientific and practical conference»: 2 vol. 2017. P. 294–298.

УДК 347.73

И.А. Куропко

## ГЕНЕЗИС ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО ПОНЯТИЯ ДЕФИЦИТА БЮДЖЕТА

**Введение:** статья посвящена формированию и развитию термина «бюджет», а также исследованию финансово-правового понятия дефицита бюджета в историко-правовом аспекте. **Цель:** проанализировать особенности формирования термина «бюджет», а также понятия дефицита бюджета в науке финансового права, выявить основные тенденции его становления и развития. **Методологическая основа:** материалистическая диалектика, анализ, логический, историко-правовой и формально-юридический методы. **Результаты:** дан анализ содержания понятия дефицита бюджета через призму его исторического развития, что дает основания полагать необходимым закрепление более четкого законодательного определения указанного термина. **Вывод:** автором рассмотрено и проанализировано понятие «бюджет» на разных этапах развития Российского государства, выявлена специфика дефицита бюджета, проведен анализ состояния государственного бюджета в динамике, сформулированы определенные критерии понятия дефицита бюджета, раскрывающие его сущность.

**Ключевые слова:** бюджет, доходы бюджета, расходы бюджета, сбалансированность бюджета, бюджетный баланс, дефицит бюджета, генезис.

I.A. Kurovko

## GENESIS OF THE FINANCIAL AND LEGAL CONCEPT OF BUDGET DEFICIT

**Background:** the article is devoted to the formation and development of the term “budget” and also to the research of financial and legal concept of budget deficit in the historical and legal aspect. **Objective:** to analyze features of the formation of the term “budget”, the concepts of budget deficit in the science of financial law, to identify the main trends of its formation and development. **Methodology:** materialistic dialectics, analysis, logical, historical-legal and formal-legal methods. **Results:** the content of the concept of budget deficit through the prism of its historical development, which gives the reason to believe that it is necessary to consolidate a clearer legislative definition of the term has been analyzed in the article. **Conclusions:** the author considers and analyzes the concept of “budget” at different stages of the Russian state development, identifies the specifics of the budget deficit, analyzes the state budget in the dynamics, formulates certain criteria for the concept of budget deficit revealing its essence.

**Key-words:** budget, budget revenues, budget expenditures, budget balance, budget balance, budget deficit, genesis.

Государственный бюджет является центральным звеном финансовой системы страны, равно как и местные бюджеты. Термин «бюджет» законодатель определяет, как форму образования и расходования денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления<sup>1</sup>. Исходя из законодательного определения данного понятия, бюджет представляет собой системы доходов и расходов публичного территориального образования в их взаимосвязи, что обусловлено необходимостью обеспечения социально-значимых целей и задач государства и муниципальных образований.

Становление бюджета, как финансово-правового понятия в России имеет длительную историю. Первые упоминания о бюджете (не в собственном его смысле) стали появляться еще в период правления династии Романовых в 20-е годы XVII в. [1, с. 311].

Период правления Петра I ознаменовался проведением финансовой реформы и составлением государственных табелей — росписи (как прообраза бюджета) всех расходов империи с указанием того, доход какой губернии должен покрывать соответствующий расход [2, с. 12]. В этот период наблюдаются попытки формирования и законодательного закрепления принципа сбалансированности доходов и расходов, который в наше время является одним из основополагающих принципов стабильного функционирования бюджетной системы Российского государства. Характеризуя данный период, Е.В. Спиридонова отмечает, особенно был заметным дефицитный бюджет, когда Россия вступила в Северную войну (дефицит составлял более 500 тыс. руб.) [3, с. 262].

<sup>1</sup> См.: Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 2 августа 2019 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3823; 2019. № 31, ст. 4437.

К 1 января 1810 г. М.М. Сперанским был представлен план финансовых преобразований — «План финансов», сущность которого заключалась в анализе мер по приведению государственных доходов в соответствии с расходами [4, с. 37].

Важно обратить внимание, что в России в XIX–начале XX веков термин «бюджет», по-прежнему, практически не использовался в текстах нормативных актов и продолжал именоваться как «государственная роспись доходов и расходов». Тем не менее, в научной литературе во всех европейских государствах понятие «бюджет» активно использовалось [5, с. 148, 34].

22 мая 1862 г. были подписаны Сметные правила, касающиеся порядка составления, рассмотрения и исполнения росписи и осуществления государственного контроля [6]. В том же году было принято решение об утверждении принципа всеобщей гласности государственной росписи доходов и расходов. Л.Н. Яснопольский назвал бюджетный закон красивым законодательным памятником эпохи 1860-х гг. [7, с. 19–60]. В соответствии с правилами, государственная роспись представляла собой документ, в котором, в обязательном порядке приводились все без исключения предстоящие властям расходы и источники их осуществления. Расходы, не описанные в государственной росписи не допускались. Таким образом, все необходимые расходы должны были быть предусмотрены и соответственно зафиксированы, в противном случае они не могли производиться.

Однако в рассматриваемый период наблюдалось повсеместное превышение расходов над доходами (т.е. дефицит бюджета): в 1856 г. оно составляло 266 млн руб.; в 1857 г. — 38 млн руб.; в 1858 г. — 5 млн руб.; в 1859 г. — 6 млн руб.; в 1860 г. — 52 млн руб.; в 1861 г. — 2 млн руб. [8, с. 15]. Анализируя представленные сведения, можно отметить, что самый большой дефицит был в последний год Крымской войны.

Опубликованные 8 марта 1906 г. Бюджетные правила четко разграничили доходы и расходы росписи (бюджета) по следующим основаниям:

расходы, не подлежащие обсуждению в законодательных палатах;

расходы и доходы, которые при рассмотрении росписи не могли быть сокращены или увеличены;

расходы и доходы, по отношению к которым допустимы изменения, внесенные в сметном порядке [9, с. 11].

Тем самым фиксировалась четкая классификация доходов и расходов бюджета в целях его сбалансирования.

Несмотря на это, проблема разбалансированности бюджета продолжала существовать.

Рассматривая свод росписи государственных доходов и расходов, необходимо заметить, что в нем отмечалась разница между доходами и расходами, как «превышение обыкновенных доходов над обыкновенными расходами». К примеру, в 1904 г. она равнялась 13 млн 636 тыс. 242 руб.<sup>2</sup> Рассматривая все доходы Российского государства в названный год (включающие в себя обыкновенные доходы и чрезвычайные ресурсы (учитывая доходы «из свободной наличности государственного казначейства») и все расходы (обыкновенные и чрезвычайные), свод росписи устанавливал их сбалансированность. Однако разница между

<sup>2</sup> См.: Общая государственная роспись доходов и расходов на 1904 год. URL: <https://www.minfin.ru/ru/historylib/> (дата обращения: 03.01.2019).



расходами и доходами (дефицит) действительно присутствовала. В росписях государственных доходов и расходов в 1905 и в 1906 гг. ситуация была такой же.

В советский период ученые детально изучали проблемы сбалансированности бюджета. В частности, Финансовая энциклопедия 1927 г. содержит научное определение бюджетного дефицита, под которым понимался обнаружившийся по бюджетному балансу недостаток доходов для покрытия предстоящих в данном бюджетном периоде расходов [10, с. 466].

К.Н. Плотников отмечал, что сбалансирование доходов и расходов государственного бюджета должно обеспечиваться плановой системой социалистической экономики, которая разрабатывается балансовым методом, равно как и народнохозяйственный план страны. Этот метод, по мнению ученого, связывает доходы и расходы таким образом, что обеспечивается пропорциональное распределение бюджетных средств между отраслями народного хозяйства и звеньями бюджетной системы [11, с. 424].

Начало 80-х гг. XX в. характеризуется высокой степенью бюджетного перераспределения ресурсов, что повлекло за собой ослабление хозрасчетных стимулов повышения эффективности производства, нестабильность и несбалансированность бюджетов.

Для урегулирования сложившейся ситуации привлекались средства, которые не являлись по своей сущности доходами (например, ресурсы Сберегательного банка, резервы Госстраха и др.) [12, с. 381].

В настоящее время, в связи с принятием в 1998 г. Бюджетного кодекса РФ непосредственно применяются понятие бюджета и соответствующего ему дефицита. Тем не менее, анализ современной дефиниции дефицита бюджета — превышение расходов над доходами, дает основание ее скорректировать. Полагается, законодателю необходимо сформулировать понятие «дефицит бюджета» с учетом следующих элементов, являющихся характерными критериями этого термина: территориальный признак (в зависимости от соответствующего публично-правового образования); срок исполнения бюджета.

#### Библиографический список

1. Куропко И.А. Генезис правового регулирования бюджетного процесса в России. Тенденции развития современного общества: экономико-правовой аспект: сборник научных трудов международной научно-практической конференции. Пенза: Изд-во Пензенского государственного технологического ун-та, 2016. 322 с.
2. Кравец И.А. Бюджетный процесс и бюджетные права законодательных палат // Правоведение. 2006. № 2 (265). С. 4–25.
3. Спиридонова Е.В. Экономическая политика и экономические взгляды Петра I. М.: Государственное издательство политической литературы, 1952. 287 с.
4. Золотые страницы российского финансового права / под ред. А.Н. Козырина; сост. А.А. Ялбулганов. Т. 1. У истоков финансового права. М.: Статут, 1998. 428 с.
5. Казна и бюджет / отв. ред. Д.Л. Комягин. М.: Наука, 2014. 501 с.
6. Высочайше утвержденные 22 мая 1862 года «Правила о составлении, рассмотрении, утверждении и исполнении государственной росписи и финансовых смет Министерств и Главных управлений. 2-е ПСЗРИ. 1862. Отд. I. Т. XXXVII. № 38309.
7. Яснопольский Л.Н. Соотношение между нижней и верхней палатами в области бюджета // Право. 1909. № 37. С. 19–60.
8. Погребинский А.П. Финансовая реформа начала 60-х годов XIX века в России // Вопросы истории. 1951. № 10. С. 74–88.

9. *Кравец И.А.* Бюджетный процесс и бюджетные права законодательных палат // Правоведение. 2006. № 2 (265). С. 4–25.
10. Финансовая энциклопедия / под ред. Г.Я. Сокольникова, Д.П. Боголепова и др. М., 1927. 537 с.
11. *Плотников К.Н.* Государственный бюджет СССР. М.: Госфиниздат, 1959. 459 с.
12. *Платонов С.Ф.* Полный курс лекций по русской истории. М.: АСТ Москва, 2008. 864 с.

#### References

1. *Korobko I.A.* Genesis of Legal Regulation of Budgetary Process in Russia. Trends in the Development of Modern Society: Economic and Legal Aspect: collection of scientific papers of the international scientific and practical conference. Penza: Publishing house of Penza state technological University, 2016. 322 p.
2. *Kravets I.A.* Budget Process and Budget Rights of Legislative Chambers // Pravo-vedenie. 2006. No. 2 (265). P. 4–25.
3. *Spiridonova E.V.* Economic Policy and Economic Views of Peter I. M.: State publishing house of political literature, 1952. 287 p.
4. Golden Pages of the Russian Financial Law / ed. A.N. Kozyrin; comp. A.A. Yalbulganov. Vol. 1. At the Origins of Financial Law. M.: Statute, 1998. 428 p.
5. Treasury and Budget / resp. ed. M.: Science, 2014. 501 p.
6. The «Rules on Drawing up, Consideration, Approval and Execution of the State List and Financial Estimates of Ministries and Main Departments» approved by the highest authorities on May 22, 1862. 2nd CCLRE. 1862. Otd. I. T. XXXVII. No. 38309.
7. *Yasnopolsky L.N.* Ratio Between the Lower and Upper Chambers in the Budget // Law. 1909. No. 37. P. 19–60.
8. *Pogrebinsky A.P.* Financial Reform of the Early 60s of the XIX Century in Russia // Questions of history. 1951. No. 10. P. 74–88.
9. *Kravets I.A.* Budget Process and Budget Rights of Legislative Chambers // Pravo-vedenie. 2006. No. 2 (265). P. 4–25.
10. The Financial Encyclopedia / under the editorship of G. Y. Sokolnikov, D. P. Bogolepov, etc. M., 1927. 537 p.
11. *Plotnikov K.N.* State Budget of the USSR. Moscow: Gosfinizdat, 1959. 459 p.
12. *Platonov S.F.* Full Course of Lectures on the Russian History. M.: AST Moscow, 2008. 864 p.

УДК 347.73

А.А. Малышева

## ПРИНЦИПЫ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ

**Введение:** в настоящее время средства обязательного медицинского страхования (далее — ОМС) являются основным источником финансового обеспечения здравоохранения в России. Отсутствие научно обоснованной системы принципов финансово-правового регулирования ОМС приводит к ошибкам в законодательной и правоприменительной сферах, что обуславливает необходимость ее формирования. **Цель:** проанализировать научные разработки, позицию законодателя по вопросу определения основополагающих начал финансовой деятельности в сфере ОМС; сформулировать систему принципов финансово-правового регулирования ОМС. **Методологическая основа:** используются анализ, синтез, системный, формально-юридический методы. **Результаты:** на основании анализа научной литературы, действующего законодательства, судебной практики сформирована авторская позиция по вопросу системы исходных начал правового регулирования финансового обеспечения ОМС. **Выводы:** думается, что основными принципами финансово-правового регулирования системы ОМС являются: принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, принцип законности, принцип плановости, принцип обеспечения гарантий бесплатного оказания медицинской помощи застрахованным лицам за счет ОМС, принцип общественной солидарности, принцип устойчивости финансовой системы ОМС, принцип обязательности уплаты страхователями страховых взносов, принцип предоставления государственной гарантии соблюдения прав застрахованных лиц независимо от финансового положения страховщика.

**Ключевые слова:** финансово-правовое регулирование, принципы, обязательное медицинское страхование, здравоохранение, страховые взносы.

А.А. Malysheva

## PRINCIPLES OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF THE COMPULSORY MEDICAL INSURANCE SYSTEM

**Background:** currently, compulsory health insurance funds are the main source of financial support for health care in Russia. The lack of a scientifically based system of principles of financial and legal regulation of compulsory health insurance leads to errors in law and law enforcement. This necessitates the formation of this system. **Objective:** to analyze the scientific developments and the position of the legislator on the definition of the basic principles of financial activity in the field of compulsory health insurance and the development of a system of these principles. **Methodology:** in the research are used analysis, synthesis, system method, formal legal method. **Results:** the author has formed a position on the system of legal regulation principles financial security of compulsory health insurance based on the analysis of scientific literature, current legislation, judicial practice. **Conclusions:** the

© Малышева Анастасия Андреевна, 2019

Аспирант кафедры финансового, банковского и таможенного права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: asyamalysheva@mail.ru

© Malysheva Anastasia Andreevna, 2019

Postgraduate student of the Financial, banking and customs law (Saratov State Law Academy)

*author believes that the basic principles of financial and legal regulation of the system of compulsory health insurance are the principle of social orientation of financial and legal regulation, the principle of legality, the principle of planning, the principle of providing guarantees of free medical care to insured persons, the principle of social solidarity, the principle of stability of the financial system, the principle of mandatory payment of insurance premiums by insurers, the principle of providing state guarantees of observance of the rights of insured persons regardless of the financial position of the insurer.*

**Key-words:** *financial and legal regulation, principles, compulsory health insurance, health care, insurance contributions.*

Согласно Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, которая бесплатно оказывается гражданам в учреждениях здравоохранения (государственных и муниципальных). В настоящее время основным источником финансового обеспечения бесплатного оказания медицинской помощи являются средства системы обязательного медицинского страхования.

Правовое регулирование общественных отношений осуществляется в соответствии с определенными исходными началами. В теории государства и права они обозначаются термином «принципы права». По мнению Н.И. Матузова, А.В. Малько, «принципы права — это основные идеи и положения, которые выражают сущность права» [1, с. 46]. Принципы права отражают основные ценности, являющиеся правовыми ориентирами.

Финансово-правовое регулирование системы обязательного медицинского страхования в России также строится на определенных исходных началах.

В первую очередь, оно основано на принципах финансового права. Первоначально принципы финансового права в нашей стране были сформулированы Е.А. Ровинским в качестве принципов финансовой деятельности государства [2, с. 21–30]. Данный подход был воспринят большинством ученых в области современного финансового права. Это обусловливается тем, что финансовое право регулирует правоотношения, которые возникают именно в процессе финансовой деятельности государства.

По мнению Н.И. Химичевой, основными принципами современного финансового права являются: приоритетность публичных задач в правовом регулировании финансовых интересов в сочетании с реализацией частных интересов граждан; федерализм и равноправие субъектов РФ при осуществлении финансовой деятельности государства; социальная направленность финансово-правового регулирования; самостоятельность органов местного самоуправления при формировании и использовании местных финансов; единство денежной системы и финансовой политики; распределение функций в области финансовой деятельности на основе разделения властей; гласность в финансовой деятельности государства; участие граждан и общественных организаций в финансовой деятельности государства и ее контроле; законность и плановость финансовой деятельности [3, с. 46]. Вышеуказанные принципы основываются на Конституции РФ и распространяются на всю финансовую деятельность государства, в том числе и на деятельность в сфере обязательного медицинского страхования.

<sup>1</sup>См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

Однако три принципа наиболее полно отражают основы финансово-правового регулирования системы ОМС в России:

принцип социальной направленности финансово-правового регулирования характеризует Россию как социальное государство, которое призвано обеспечить свободное развитие и достойную жизнь человека. Для реализации данного принципа необходимо сосредоточение необходимых финансовых ресурсов в распоряжении государства и распределение их на определенные цели, способствующие выполнению социальных обязательств Российской Федерации перед гражданами. Одним из таких социальных обязательств является обеспечение конституционного права граждан на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь. Для реализации данного права в России и создано обязательное медицинское страхование. Сосредоточение необходимых финансовых ресурсов и их распределение осуществляется государственным социальным внебюджетным фондом — Федеральным фондом обязательного медицинского страхования (далее — ФОМС);

принцип законности является важнейшим во всей системе российского права, в т.ч. и в финансово-правовом регулировании системы ОМС. Он обозначает необходимость строгого соблюдения требований финансово-правовых норм всеми участниками отношений по осуществлению финансовой деятельности. За нарушение норм финансового права установлены соответствующие виды ответственности. Так, они предусмотрены в отношении страхователей — при неуплате страховых взносов (налоговая ответственность, уголовная ответственность) и медицинских организаций (штрафные санкции);

принцип плановости означает, что финансовая деятельность государства основывается на действии финансовых планов, которые разрабатываются в соответствии с государственными программами. Н.И. Химичева отмечает, что бюджеты государственных социальных внебюджетных фондов являются формами финансовых планов. Бюджет основного и единственного страховщика по обязательному медицинскому страхованию — Федерального фонда обязательного медицинского страхования утверждается в форме федерального закона и представляет собой план формирования доходов, осуществления расходов, а также покрытия дефицита бюджета (если таковой имеется) системы ОМС на очередной финансовый год. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2018 г. № 433-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов»<sup>2</sup> (далее — Федеральный закон № 433-ФЗ) в 2019 финансовом году прогнозируемый объем доходов составит 2 098 172 370,7 тыс. руб., объем расходов — 2 190 422 049,8 тыс. руб., а дефицит бюджета ФОМС — 92 249 679,1 тыс. руб.

Примечательно, что Закон РФ от 28 июня 1991 г. № 1499-1 «О медицинском страховании граждан в Российской Федерации» не содержал даже упоминаний о принципах обязательного медицинского страхования. По мнению Х.В. Пешковой, установление в законе принципов осуществления той или иной деятельности подчеркивает значение данного вида общественных отношений<sup>3</sup>. Соответственно,

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 49, ч. I, ст. 7505.

<sup>3</sup> См.: Пешкова Х.В., Бондарева Э.С., Лысенко Т.И., Митричев И.А. Комментарий к Федеральному закону от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (постатейный). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=СМВ&n=18462#06347286524251103> (дата обращения: 20.02.2019).



представляется возможным формирование вывода о том, что определение основ при первоначальном правовом регулировании современной системы обязательного медицинского страхования не было значимым для законодателя.

В действующем законодательстве закрепляются принципы обязательного медицинского страхования. Они прописаны в ст. 4 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (в ред. от 6 февраля 2019 г.)<sup>4</sup>. Представляется необходимым из состава принципов ОМС выделить принципы финансового обеспечения системы обязательного медицинского страхования. Таковыми являются:

принцип обеспечения гарантий бесплатного оказания медицинской помощи застрахованным лицам за счет средств обязательного медицинского страхования, который включает в себе весь смысл системы обязательного медицинского страхования. Так, при обращении за медицинской помощью застрахованное лицо может не сомневаться в том, что ему окажут медицинскую помощь бесплатно. Оплата оказываемой помощи происходит за счет средств обязательного медицинского страхования, аккумулируемых фондом ОМС.

Примечательно, что бесплатность медицинской помощи не абсолютна. Расходы, произведенные в процессе оказания медицинской помощи — необходимо оплачивать. Но непосредственная оплата данных расходов производится незастрахованным лицом.

Из данного принципа вытекает еще один, не менее важный принцип финансового обеспечения системы обязательного медицинского страхования — принцип общественной солидарности. Он выделяется большинством ученых, рассматривающих принципы обязательного страхования.

Так, например, И.В. Бит-Шабо, формулируя систему финансово-правовых принципов деятельности государственных социальных внебюджетных фондов, рассматривает принцип общественной солидарности в составе принципа ответственности государства в области деятельности государственных социальных внебюджетных фондов [4, с. 233]. По мнению Х.В. Пешковой, в отношении ОМС этот принцип заключается в том, что лицо, которое нуждается в медицинской помощи, не должно нести имущественную нагрузку. Оплата расходов, связанных с оказанием медицинской помощи, обеспечивается страховщиком. С этим мнением стоит согласиться.

Данный принцип широко применяется в судебной практике. Так, Решением Арбитражного Суда Свердловской области от 14 октября 2015 г. по делу А60-25403/2015<sup>5</sup> установлено, что Муниципальное бюджетное учреждение «Центральная городская клиническая больница № 6» обратилось в арбитражный суд с иском к страховой медицинской организации ОАО «Страховая компания „Согаз-мед”» о взыскании финансовых средств (задолженности) по договору на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию. Истец указывал, что в спорный период (декабрь 2014 г.) оказал застрахованным лицам медицинскую помощь в рамках территориальной программы ОМС, оплата произведенных расходов (104 156 руб. 00 коп. за оказание медицинской помощи в дневном стационаре) страховой медицинской организа-

<sup>4</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 49, ст. 6422; 2019. № 6, ст. 464.

<sup>5</sup> См.: Решение Арбитражного Суда Свердловской области от 14 октября 2015 г. по делу А60-25403/2015. URK: <http://docs.pravo.ru/document/view/72556903/83951630/> (дата обращения: 20.02.2019).

цией не была произведена. Ответчик указывал, что требование истца незаконно по причине превышения планового объема оказанной медицинской помощи. Страховая медицинская организация считает, что она вправе не оплачивать затраты медицинской организации на оказание медицинской помощи сверх распределенного объема, который установлен решением Комиссии по разработке территориальной программы ОМС.

Суд удовлетворил исковые требования указав следующее: превышение объемов оказания медицинской помощи было обусловлено объективными причинами (оказание неотложной медицинской помощи женщинам в дневных стационарах женской консультации при возникновении различных патологий беременности). Не представляется возможным спрогнозировать количество случаев оказания такого вида неотложной медицинской помощи. Истец не имел права отказать в медицинской помощи обратившимся. Действующее законодательство не ставит в зависимость от запланированного объема оказания медицинской помощи возможность оказания медицинскими учреждениями бесплатной медицинской помощи гражданину в рамках обязательного медицинского страхования. В данном случае медицинские услуги, оказанные застрахованным лицам медицинскими организациями сверх установленного планового объема, являются страховыми случаями и подлежат оплате.

Представляется возможным признание принципа общественной солидарности в качестве одного из финансово-правовых принципов обязательного медицинского страхования. Его основное содержание в том, что оказание бесплатной медицинской помощи осуществляется независимо от социального, демографического, географического положения застрахованного лица. Финансовое обеспечение оказания медицинской помощи обеспечивается наличием солидарно соединенных финансовых ресурсов всех застрахованных лиц, аккумулируемых страховщиком (ФОМС).

Принцип устойчивости финансовой системы обязательного медицинского страхования подразумевает стабильность финансового обеспечения ОМС. Основной гарантией обеспечения финансовой устойчивости системы обязательного медицинского страхования в России выступает обязательность уплаты страхователями страховых взносов, из которых, по большей части, и формируется денежный фонд страховщика. Для обеспечения финансовой устойчивости системы ОМС также формируются и используются резервы (нормированный страховой запас) Федерального фонда обязательного медицинского страхования и территориальных фондов обязательного медицинского страхования (далее — ТФОМС). В состав резервов ФОМС входят остатки средств по состоянию на 1 января текущего финансового года на счете по учету средств Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Порядок использования финансовых средств нормированного страхового запаса ФОМС регламентирован Приказом Министерства здравоохранения и социального развития от 30 декабря 2010 г. № 1229н<sup>6</sup>. Нормированный страховой запас ТФОМС формируется в составе расходов бюджета территориального фонда обязательного медицинского страхования.

Принцип обязательности уплаты страхователями страховых взносов является «опорой» предыдущего принципа и основной гарантией обеспечения финансовой

<sup>6</sup> См.: Приказ Минздравсоцразвития России от 30 декабря 2010 г. № 1229н «Об утверждении Порядка использования средств нормированного страхового запаса Федерального фонда обязательного медицинского страхования» // Российская газета. 2011. 16 февр.

устойчивости системы ОМС в России. Обязательность уплаты страхователями страховых взносов подтверждается наличием в действующем законодательстве мер ответственности за неуплату или неполную уплату страховых взносов. Так, в соответствии со ст. 122 Налогового кодекса РФ<sup>7</sup> неуплата, а также неполная уплата страховых взносов в результате занижения базы для исчисления страховых взносов, их неправильного исчисления, а также других неправомерных действий или бездействия влечет за собой взыскание штрафа в размере 20% от неуплаченной суммы страховых взносов. Предусмотрена также и уголовная ответственность за уклонение от уплаты страховых взносов путем непредставления расчетных документов (ст. 199 Уголовного кодекса РФ<sup>8</sup>). Санкции, установленные за совершение данного преступления — штраф, принудительные работы, арест, лишение свободы.

Принцип предоставления государственной гарантии соблюдения прав застрахованных лиц независимо от финансового положения страховщика подразумевает защиту прав застрахованных лиц на охрану здоровья и медицинскую помощь вне зависимости от количества финансовых ресурсов, которые находятся на его счету.

Таким образом, на основании анализа научной литературы, действующего законодательства и судебной практики представляется необходимым сформировать систему исходных начал правового регулирования финансового обеспечения ОМС. Думается, что основными принципами финансово-правового регулирования системы обязательного медицинского страхования являются: принцип социальной направленности финансово-правового регулирования, принцип законности, принцип плановости, принцип обеспечения гарантий бесплатного оказания медицинской помощи застрахованным лицам за счет средств ОМС, принцип общественной солидарности, принцип устойчивости финансовой системы ОМС, принцип обязательности уплаты страхователями страховых взносов, принцип предоставления гарантии соблюдения прав застрахованных лиц независимо от финансового положения страховщика.

#### Библиографический список

1. Теория государства и права: учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: Юристъ, 2004. 245 с.
2. Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: Госюриздат, 1960. 193 с.
3. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н.И. Химичева, Е.В. Покачалова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017. 800 с.
4. Бум-Шабо И.В. Концептуальные проблемы финансово-правового регулирования деятельности государственных социальных внебюджетных фондов: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2015. 550 с.

#### References

1. Theory of state and law: textbook / ed. N.I. Matuzov, A.V. Malko. M.: Jurist, 2004. 245 p.

<sup>7</sup> См.: Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3824; 2018. № 53, ч. I, ст. 8472.

<sup>8</sup> См.: Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25, ст. 2954; 2018. № 53, ч. I, ст. 8495.

2. *Rovinsky E.A.* Basic questions of the theory of Soviet financial law. М.: Gosyurizdat, 1960. 193 p.
3. Financial law: textbook / ed. N.I. Himicheva, E.V. Pokachalova. 6th edition. М.: Norm: INFRA-M, 2017. 800 p.
4. *Bit-Shabo I.V.* Conceptual problems of financial and legal regulation of state social extra-budgetary funds: dis. ... doctor of law. Saratov, 2015. 550 p.

# ЗЕМЕЛЬНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

УДК 347.9

С.Ф. Афанасьев, Т.В. Волкова

## НЕКОТОРЫЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ ЗЕМЕЛЬНЫХ И ЭКОЛОГИЧЕСКИХ СПОРОВ\*

**Введение:** в статье анализируется механизм рассмотрения судами земельных и экологических споров. Уделяется внимание вопросам подведомственности (компетенции) судов, поскольку неправильное ее определение является основанием отказа в принятии искового заявления, либо прекращения производства по делу. Исследуются вопросы субъектного состава и проблемы реализации принципа состязательности при разрешении дел, возникающих из земельных отношений. **Цель:** выявление специфики судопроизводства по делам, возникающим из земельных и экологических правоотношений. **Методологическая основа:** всестороннее и комплексное теоретико-практическое изучение указанной темы осуществлялось при применении общенаучных (логический (индукции, дедукции, анализа и синтеза), системный и функциональный) и частноправовых (историко-правовой, формально-юридический, сравнительно-правовой) методов. **Результаты:** констатируется наличие связанных, в частности, с судебной подведомственностью, субъектным составом дел процессуальных особенностей разрешения судами указанных споров. **Выводы:** характерными чертами исследуемой категории дел являются правильность определения компетенции и подсудности судов, установление надлежащих участников (субъектов) спорных правоотношений, а также собственная специальная терминология и понятийно-категориальный аппарат.

**Ключевые слова:** гражданско-правовой процесс, земельные споры, экологические споры, судебная практика, компетенция судов, субъект спора, принцип состязательности, доказательства.

© Афанасьев Сергей Федорович, 2019

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой арбитражного процесса (Саратовская государственная юридическая академия); заведующий сектором теории и отраслевых проблем правовой политики (Саратовский филиал Института государства и права РАН); e-mail: af.73@mail.ru

© Волкова Татьяна Владимировна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); судья Двенадцатого арбитражного апелляционного суда; e-mail: volkovatv@yahoo.com

© Afanasyev Sergey Fedorovich, 2019

Doctor of law, Professor, Head of the Arbitration Department (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)

© Volkova Tatyana Vladimirovna, 2019

Candidate of law, associate Professor, Land and environmental law department (Saratov State Law Academy); Judge of 12 Arbitral Appellate Court

\* Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ № 17-03-00509-ОГН РГНФ.



S.F. Afanasyev, T.V. Volkova

## SOME PROCEDURAL FEATURES OF COURT CONSIDERATION OF LAND AND ENVIRONMENTAL DISPUTES

**Background:** the article analyzes the mechanism of court consideration of land and environmental disputes. Attention is paid to the issues of jurisdiction (competence) of the courts, since its incorrect definition is the basis for refusal to accept the statement of claim, or termination of proceedings. Questions of subject structure and problems of realization of the adversarial principle at the adjudication of cases arising from the land relations are investigated. **Objective:** identification of the specifics of legal proceedings in cases arising from land and environmental relations. **Methodology:** comprehensive and complex theoretical and practical research of this topic was carried out using general scientific methods: logical (induction, deduction, analysis and synthesis), systemic and functional) and as well as private law (historical and legal, formal legal, comparative legal) ones. **Results:** it is stated that, in particular, with the court jurisdiction of cases, the subject composition of cases, the procedural peculiarities of resolution of these disputes by the courts are related. **Conclusions:** the characteristic features of the investigated category of cases are the correctness of determining the competence and jurisdiction of courts, the establishment of appropriate participants (subjects) of controversial legal relations, as well as its own special terminology and conceptual and categorical apparatus.

**Key-words:** civil process, land disputes, environmental disputes, judicial practice, the competence of the courts, the subject of the dispute, the principle of competition, evidence.

Известно, что судебный порядок рассмотрения земельных и экологических споров мало чем отличается от общего порядка рассмотрения исков [1, с. 44–47]. Он закреплен в процессуальных нормах, содержащихся в Гражданском процессуальном кодексе РФ (далее — ГПК РФ)<sup>1</sup>, Арбитражном процессуальном кодексе РФ (далее — АПК РФ)<sup>2</sup> и Кодексе административного судопроизводства (далее — КАС РФ)<sup>3</sup>. Участником земельных и экологических отношений, считающим, что его право нарушено либо оспорено, подается в суд иск, заявление, жалоба, в которых излагаются основные обстоятельства возникшего земельного спора, в соответствии с установленной в законодательстве процедурой. Тем не менее, существуют определенные особенности рассмотрения и разрешения судами данной категории дел.

Одна из первых процессуальных особенностей земельных споров связана с вопросом их подведомственности (компетенции) и подсудности. Ранее, в период господства доктрины о неимущественном характере земельных и экологических отношений, преобладал административный порядок рассмотрения земельных споров, где ведущая роль принадлежала органам государственного управления [2, с. 177–179]. Современное земельное законодательство Российской Федерации

<sup>1</sup> См.: Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 46, ст. 4532; 2018. № 53, ч. I, ст. 8488.

<sup>2</sup> См.: Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30, ст. 3012; 2018. № 53, ч. I, ст. 8411.

<sup>3</sup> См.: Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 10, ст. 1391; 2018. № 53, ч. I, ст. 8488.

предусматривает только судебный порядок рассмотрения земельных споров (ст. 64 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ)<sup>4</sup>).

Земельные и экологические споры, в которых обеими сторонами или одной из сторон выступают граждане, рассматриваются судами общей юрисдикции. Если сторонами спора выступают юридические лица или индивидуальные предприниматели, то спор разрешается арбитражным судом. Споры, в которых одной из сторон или с обеих сторон выступают органы исполнительной власти или публично-правовые образования, рассматриваются арбитражным судом, если они связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности [3, с. 34–36].

Неправильно определенная подведомственность (компетенция) является основанием отказа в принятии искового заявления, либо прекращения производства по делу, если исковое заявление было принято, как это произошло в деле по иску администрации муниципального образования «Город Саратов» к Оганесяну М.М. о понуждении устранить препятствие в пользовании земельным участком. Определением Октябрьского районного суда от 11 апреля 2016 г. в связи с неподведомственностью суду общей юрисдикции производство по данному исковому заявлению было прекращено, в связи с чем истец обратился с аналогичными требованиями в Арбитражный суд Саратовской области<sup>5</sup>.

В настоящее время к подведомственности (компетенции) судов общей юрисдикции относится абсолютное большинство земельных и экологических споров, включая споры связанные: с неправомерным отказом в предоставлении, изъятии земельного участка, с владением, пользованием и распоряжением земельным участком (участками), с установлением границ (межеванием), признанием права на земельный участок, его государственной регистрацией, с обжалованием незаконных действий (правовых актов) государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, с возмещением убытков, стоимости улучшений и т.д.

Территориальная подсудность выступает основным критерием выбора конкретного суда (общей юрисдикции или арбитражного) одного уровня [4, с. 367–374]. Общее правило территориальной подсудности споров, подведомственных судам общей юрисдикции и арбитражным судам, заключается в том, что иск предъявляется в соответствующий суд Российской Федерации по месту жительства физического лица или месту нахождения юридического лица — ответчика (ст. 28 ГПК РФ, ст. 35 АПК РФ). Однако в изъятие из общих правил территориальной подсудности все иски, так или иначе затрагивающие права на земельные участки, предъявляются в суд по месту их нахождения по правилам исключительной подсудности (ст. 30 ГПК РФ, ст. 38 АПК РФ).

Что касается родовой подсудности, то большинство дел по спорам, связанным с землей разрешается районными судами.

Мировым судьям подсудны дела о правах на земельные участки, если их стоимость не превышает 50 000 руб. (п. 4 ч. 1 ст. 23 ГПК РФ в редакции Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

<sup>4</sup> См.: Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 25 декабря 2018 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4147; 2018. № 30, ст. 4547.

<sup>5</sup> См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 15 декабря 2016 г. по делу № А57-11480/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законодательные акты Российской Федерации»<sup>6</sup>). При цене иска свыше этой суммы дело рассматривается районным судом.

Отметим, что до вступления в силу Федерального закона № 451-ФЗ к подсудности мировых судей также относились дела об определении порядка пользования земельными участками, за исключением случаев, когда такие споры были сопряжены с требованиями иного характера, относящимися к подсудности районных судов.

Таким образом, подсудность дел, вытекающих из земельных отношений, зависит не только от места нахождения земельного участка, но и от его стоимости, т.е. цены иска.

И в гражданском, и в арбитражном процессе цена иска представляет собой денежное выражение стоимости спорного имущества и служит отправным критерием для определения стоимости уплачиваемой истцом госпошлины. Она указывается в исковом заявлении (ст. 91 ГПК РФ, ст. 103 АПК РФ).

Гражданское процессуальное законодательство оперирует таким термином, как «действительная стоимость» истребуемого имущества. В ч. 2 ст. 91 ГПК РФ закреплено положение, согласно которому в случае явного несоответствия ей указанной в иске цены, последнюю определяет судья при принятии искового заявления. Схожая норма содержится в ст. 103 АПК РФ, согласно ч. 3 которой «в случае неправильного указания заявителем цены иска она определяется арбитражным судом». В этой связи как в теории, так и на практике не может не возникнуть вопрос: что же подразумевается под «действительной» (или «правильно указанной») стоимостью имущества, выступающего предметом земельного спора?

Земельное законодательство предусматривает по меньшей мере три разновидности (формы выражения) цены земельного участка: а именно рыночную (ч. 1 ст. 66 ЗК РФ), кадастровую (ч. 2 ст. 66 ЗК РФ) и нормативную (п. 13 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>7</sup>, ст. 25 Закона РСФСР от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю»<sup>8</sup>).

Согласно п. 5 ст. 65 Земельного кодекса Российской Федерации для целей налогообложения и в иных случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами, устанавливается кадастровая стоимость земельного участка, определяемая в соответствии с Правилами проведения государственной кадастровой оценки земель<sup>9</sup>.

В соответствии со ст. 25 Закона «О плате за землю», нормативная цена земли — показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества и местоположения, исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемости. Она применяется для целей, указанных в ст. 65 ЗК РФ в случаях, если ее кадастровая стоимость не определена. Нормативная цена земли не должна превышать 75% уровня рыночной цены на типичные земельные участки соответствующего целевого назначения<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> См.: Российская газета. 2018. 4 дек.

<sup>7</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44, ст. 4148.

<sup>8</sup> См.: Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1424.

<sup>9</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 8 апреля 2000 г. № 316 «Об утверждении Правил проведения государственной кадастровой оценки земель» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 16, ст. 1709.

<sup>10</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 марта 1997 г. № 319 «О порядке определения нормативной цены земли» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 13, ст. 1539.

При этом к сожалению, ни земельное, ни процессуальное законодательство не указывают, какую цену следует рассматривать как «действительную» или «правильно указанную» — кадастровую, рыночную или нормативную.

Ввиду указанного пробела учеными предлагается свое видение решения данного вопроса. Так, М.А. Ягудина полагает, что за основу при определении «действительной» стоимости земельного участка при расчете госпошлины должна браться его кадастровая стоимость (которую в настоящий момент можно узнать, запросив выписку из ЕГРП), а при ее отсутствии — нормативная цена земли [4, с. 374]. При этом при принятии иска к производству суд должен выяснить действительную стоимость земельного участка, выступающего предметом спора. Как показывает судебная практика, невыполнение данного условия может послужить основанием отмены судебного акта<sup>11</sup>.

При разрешении земельно-правовых споров важным является правильное установление их участников (субъектов). Предъявление иска к ненадлежащему ответчику становится основанием к отказу в удовлетворении заявленных требований. В качестве примера можно привести Решение Арбитражного суда Саратовской области от 15 декабря 2016 г. по делу № А57-11480/2016.

В Арбитражный суд Саратовской области обратилась администрация муниципального образования «Город Саратов» с иском к индивидуальному предпринимателю Оганесян Мушегу Меликовичу об устранении препятствий в пользовании земельным участком площадью 298,29 м<sup>2</sup>, расположенном в кадастровом квартале 64:48:050371 по адресу: г. Саратов, ул. Чернышевского, 135 пересечение с ул. Вольской, путем возложения на ИП Оганесяна М.М. обязанности в семидневный срок с момента вступления в законную силу решения суда, демонтировать ограждение вдоль ул. Чернышевского и ул. Вольской, торговый павильон, клумбу, фонтан из камней, деревянную беседку, замощение тротуарной плиткой.

В ходе судебного разбирательства не представлено доказательств того, что спорные объекты возведены ответчиком. Предпринимательскую деятельность на указанной территории осуществляют третьи лица, к которым истец не предъявил материально-правовые требования, следовательно, иск предъявлен к ненадлежащему ответчику, на основании чего, суд отказал в удовлетворении исковых требований<sup>12</sup>.

Апелляционная инстанция оставила Решение Арбитражного суда Саратовской области от 15 декабря 2016 г. по делу № А57-11480/2016 оставила без изменения, ссылаясь не те же доводы<sup>13</sup>.

Продолжая рассматривать процессуальные особенности разрешения дел, возникающих из земельных отношений, необходимо оговориться, что судопроизводство по земельным, равно как и по любым другим спорам, осуществляется на основе состязательности. Данный принцип в общем виде закрепляется в ст. 123

<sup>11</sup> См.: Постановление президиума Московского областного суда от 19 октября 2005 г. № 577 по делу № 44г-360/05. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Постановление президиума московского областного суда от 5 апреля 2006 г. № 251 по делу № 44г-190\06. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>12</sup> См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 15 декабря 2016 г. по делу № А57-11480/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См.: Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2017 г. по делу № А57-11480/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Конституции Российской Федерации<sup>14</sup> и конкретизируется в процессуальных кодексах. В частности, согласно ч. 2 ст. 9 АПК РФ, каждому лицу, участвующему в деле, гарантируется право представлять доказательства арбитражному суду и другой стороне по делу, обеспечивается право заявлять ходатайства, высказывать свои доводы и соображения, давать объяснения по всем возникающим в ходе рассмотрения дела вопросам, связанным с представлением доказательств. При этом лица, участвующие в деле, несут риск наступления последствий совершения или несовершения ими процессуальных действий.

В своих решениях суды зачастую акцентируют внимание на принципе состязательности, ссылаясь на закрепляющие его нормы процессуального права. В частности, в решении Арбитражного суда Волгоградской области от 13 января 2017 г. по делу № А12-53040/2016 указано, что для признания ненормативного правового акта недействительным, а решения или действия незаконным — необходимо наличие двух условий — не соответствие закону и нарушение прав и интересов гражданина или юридического лица.

При этом согласно п. 5 ст. 200 АПК РФ обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, законности принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемых действий (бездействия) возлагается на орган или лицо которые приняли акт, решение или совершили действия (бездействие). Обязанность же доказывания нарушенного права в соответствии со ст. 65 АПК РФ лежит на заявителе<sup>15</sup>.

В решении Арбитражного суда Саратовской области от 14 декабря 2016 г. по делу № А57-25099/2015 содержится уточнение, что условием удовлетворения негативного требования является совокупность доказанных юридических фактов, которые свидетельствуют о том, что собственник претерпевает нарушения своего права. Такое требование может быть удовлетворено при доказанности наличия: права собственности у истца; препятствий в осуществлении прав собственности или владения; обстоятельств, подтверждающих, что именно ответчиком чинятся препятствия в пользовании имуществом, не соединенные с лишением владения собственника.

Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 г. № 10/22 разъяснено, что иск об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, подлежит удовлетворению в случае, если истец докажет, что он является собственником или лицом, владеющим имуществом по основанию, предусмотренному законом или договором, и что действиями ответчика, не связанными с лишением владения, нарушается его право собственности или законное владение.

Таким образом, лицо обратившееся в суд, должно представить доказательства принадлежности ему имущества на праве собственности (ином вещном праве), фактического владения данным имуществом и совершения ответчиком действий, препятствующих осуществлению законным владельцем своих прав

<sup>14</sup> См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

<sup>15</sup> См.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 13 января 2017 г. по делу № А12-53040/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».



в отношении данного имущества. Однако ответчик при этом должен доказать правомерность своего поведения<sup>16</sup>.

Приведем пример из судебной практики, подтверждающий важность принципа состязательности для принятия судом решения по земельным спорам. ОАО «Каустик», являющееся пользователем земельного участка, обратилось в Арбитражный суд Волгоградской области с иском к ИП Сорокину Ю.Е., являющемуся собственником части здания, расположенного на данном участке, об обязанности осуществить уборку земельного участка и освободить территорию от всех видов отходов и мусора в связи с неудовлетворительным состоянием данного участка, ставшим, по мнению заявителя, результатом действий ответчика.

Судом в удовлетворении исковых требований было отказано по следующим основаниям.

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 64 и ст. 71 АПК РФ арбитражный суд устанавливает наличие или отсутствие обстоятельств, обосновывающих требования и возражения лиц, участвующих в деле, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного рассмотрения дела, на основании представленных доказательств.

Представленные ОАО «Каустик» акты осмотра и освидетельствования состояния земельного участка, расположенного на территории промышленной площадки ОАО «Каустик», на котором расположена часть здания, принадлежащая ИП Сорокину Ю.Е., составлены в ОАО «Каустик» одностороннем порядке. Доказательства уведомления ИП Сорокина Ю.Е. об обследовании территории и составлении актов суду представлено не было.

Из имеющихся документов не следует, что на спорной территории расположен мусор, принадлежащий ИП Сорокину Ю.Е. Контролирующими органами данные факты не установлены. Доказательства привлечения ИП Сорокина Ю.Е. к ответственности за данные нарушения в материалы дела не представлены.

Таким образом, по мнению суда, представленные истцом доказательства не позволяют сделать вывод о принадлежности ответчику производственного сырья, мусора, и факта его размещения около здания ИП Сорокиным Ю.Е. Учитывая изложенное, а также принимая во внимание то, что истец в нарушение ст. 65 АПК РФ не доказал наличия совокупности фактов, необходимых для удовлетворения заявленного иска, суд не нашел оснований для его удовлетворения<sup>17</sup>.

Земельные и экологические правоотношения и, соответственно, процедура разрешения земельных и экологических споров характеризуются собственной специальной терминологией и понятийно-категориальным аппаратом, что детерминировано необходимостью обращения к нормам технического характера. Недостаточный уровень квалификации судей в сфере земельных и экологических отношений обуславливает наличие большого количества терминологических ошибок при разрешении соответствующих споров — от сугубо формальных, т.е. по сути описок (употребление словосочетания «приобретательская давность» вместо «приобретательная давность»<sup>18</sup>); до содержательных (например,

<sup>16</sup> См.: Решение Арбитражного суда Саратовской области от 14 декабря 2016 г. по делу № А57-25099/2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>17</sup> См.: Решение Арбитражного суда Волгоградской области от 27 мая 2016 г. по делу № А12-4179/2016. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>18</sup> См.: Постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 сентября 2008 г. № Ф03-А59/08-1/3252 по делу № А59-4786/07-С25. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

использование термина «землеустроительная экспертиза» для обозначения любых экспертиз, назначаемых по земельным спорам<sup>19</sup>, которые в большинстве случаев преследуют иные цели по сравнению с содержанием землеустройства) [5, с. 35–38].

Таким образом, экологические и земельные споры — это разные виды конфликтов, но вместе с тем их объединяет общий объект — земля, как важнейший экономический, социальный и прежде всего природный ресурс. Неслучайно в Законе «Об охране окружающей среды» земля идет первой в перечислении компонентов природной среды, и причинение именно ей вреда становится основанием как для первого, так и для второго вида споров. Это обуславливает схожесть многих процессуальных особенностей экологических и земельных споров и, соответственно, рекомендаций по их учету в правоприменительной деятельности, а также предложений по совершенствованию законодательного урегулирования с целью обеспечения более эффективного функционирования механизма управления земельными ресурсами.

#### Библиографический список

1. Фролов С.А. Особенности судебного порядка рассмотрения земельных споров // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2017. № 10-2. С. 44–47.
2. Ефремова А.С. Защита земельных прав // Новая наука: Теоретический и практический взгляд. 2016. № 1–2. С. 177–179.
3. Тоточенко Д.А. Субъекты споров о правах на земельные участки // Юрист. 2015. № 16. С. 34–36.
4. Ягудина М.А. Некоторые проблемы подсудности споров, возникающих из земельных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2007. № 1. С. 367–374.
5. Умеренко Ю.А. Типичные терминологические ошибки судов при рассмотрении земельных споров // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 35–38.

#### References

1. Frolov S.A. Features of the Judicial Procedure for Consideration of Land Disputes // Actual Problems of the Humanities and Natural Sciences. 2017. № 10–2. P. 44–47.
2. Efremova A.S. Protection of Land Rights // New science: Theoretical and practical view. 2016. № 1–2. P. 177–179.
3. Totochenko D.A. Subjects of Disputes about the Rights to Land Plots // Lawyer. 2015. № 16. P. 34–36.
4. Yagudin M.A. Certain Problems of Jurisdiction of Disputes Arising from Land Relations // Actual problems of Russian law. 2007. № 1. P. 367–374.
5. Umerenko Yu.A. Typical Terminological Errors of Courts in the Consideration of Land Disputes // Russian justice. 2016. № 11. P. 35–38.

<sup>19</sup> См.: Определение Арбитражного суда Московской области от 20 июня 2014 г. по делу № А41-69411/13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

УДК 349.6

Е.А. Сухова

## РАЗВИТИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ И СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ\*

**Введение:** приоритетным направлением решения основных задач в области обеспечения экологической безопасности в России является совершенствование системы ее правового обеспечения. Анализ зарубежного опыта в этой связи представляет научный и практический интерес для оценки, сравнения и разумной адаптации успешных политических, законодательных, организационных, научных и иных инициатив.

**Цель:** определить тенденции совершенствования правового обеспечения экологической безопасности в России с учетом сравнительно-правового анализа отечественного законодательства и законодательства стран Европейского союза. **Методологическая основа:** сравнительно-правовой метод, системно-структурный метод. **Результаты:** выявлены прогрессивные тенденции в развитии правового обеспечения экологической безопасности в странах Европейского союза, определены направления совершенствования системы правового обеспечения экологической безопасности в России с учетом зарубежного опыта. **Вывод:** правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации должно представлять собой самостоятельное нормативное образование, включающее как систему норм экологического права, так и норм других отраслей, регулирующих на федеральном уровне и уровнях субъектов РФ однородные общественные отношения, складывающиеся в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека, создания условий для благоприятного состояния окружающей среды и устойчивого развития.

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, правовое обеспечение экологической безопасности, устойчивое развитие, охрана окружающей среды, угрозы экологической безопасности.

E.A. Sukhova

## DEVELOPMENT OF LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL SAFETY IN RUSSIA AND THE EUROPEAN UNION: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

**Background:** the priority direction of solving the main tasks in the field of environmental safety in Russia is to improve the system of its legal support. Analysis of foreign experience in this regard is of scientific and practical interest for evaluation, comparison and reasonable adaptation of successful political, legislative, organizational, scientific and other initiatives. **Objective:** to identify trends in improving the legal framework for

© Сухова Елена Александровна, 2019

Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры земельного и экологического права (Саратовская государственная юридическая академия); e-mail: suhova-elena@yandex.ru

© Sukhova Elena Aleksandrovna, 2019

Candidate of law, associate professor, associate professor, Land and environmental law department (Saratov State Law Academy)

\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00416.

*environmental safety in Russia, taking into account the comparative legal analysis of domestic legislation and the legislation of the European Union. **Methodology:** comparative legal method, system-structural method. **Results:** progressive tendencies in development of legal provision of ecological safety in the countries of the European Union are revealed, directions of improvement of system of legal provision of ecological safety in Russia taking into account foreign experience are defined. **Conclusions:** legal support of environmental safety in the Russian Federation should be an independent regulatory entity, including a system of environmental law, and the norms of other industries, regulating at the Federal level and the levels of subjects of the Russian Federation homogeneous social relations, emerging in the field of observance and protection of human rights and freedoms, creating conditions for a favorable state of the environment and sustainable development.*

**Key-words:** *environmental safety, legal support of environmental safety, sustainable development, environmental protection, threats to environmental safety.*

Рост экологической напряженности в РФ все больше вызывает в обществе вопросов: почему, несмотря на реализуемые государством меры состояние окружающей среды на территории России оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам<sup>1</sup>; почему не уменьшается количество экологических правонарушений и преступлений; в чем причина роста правотворческой деятельности в экологической сфере, но недостаточной эффективности действующих законов?

Ответы на эти вопросы связаны, в т.ч. и с недостатками действующей системы правового обеспечения экологической безопасности, которые обусловлены, во-первых, отсутствием сбалансированной правотворческой политики, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества в целях повышения эффективности обеспечения экологической безопасности как важнейшего фактора устойчивого развития общества. В частности, проведенное российскими учеными исследование об определении степени экологизации развития регионов, исходя из сопоставления индексов активности их экологической и инновационной политики за 2000 и 2014 гг.<sup>2</sup> между собой с индексами загрязнения окружающей среды, что привело к выводу о низкой степени экологизации экономики и крайней несбалансированности эколого-инновационного развития регионов [1]. Анализ же правовой составляющей, позволяет увязать данный факт с одной из основных проблем — недостатком законодательного и нормативно-методического регулирования вопросов обеспечения экологической безопасности на уровне субъектов РФ. У законодательных органов власти субъектов РФ нет четкого понимания того, какую систему законодательства нужно выстроить в данной сфере и из каких элементов она должна состоять.

Во-вторых, недостатком выступает также недостаточная урегулированность отношений по обеспечению защиты природных объектов в различных сферах природопользования. В частности, Министерством сельского хозяйства РФ еже-

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 19 апреля 2017 г. № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 17, ст. 2546.

<sup>2</sup> См.: Выбор периода обусловлен изменениями экологического законодательства: данные за 2000 г. характеризуют результаты эколого-экономического развития регионов на первом этапе — до принятия Федерального закона «Об охране окружающей среды». Соответственно, данные за 2014 г. характеризуют результаты второго периода до принятия Федерального закона № 219, регламентирующим изменения в закон «Об охране окружающей среды».

годно в докладах о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения в РФ обращается внимание на то, что защита земель сельскохозяйственного назначения, используемых для сельскохозяйственного производства, действующим законодательством не обеспечивается [2]. О недостаточности нормативного регулирования природоохранных отношений свидетельствуют и данные ежегодного Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации». Так, в докладе за 2017 г. названы 93 нормативных правовых акта в области охраны окружающей среды (включая использование и охрану объектов животного мира, водных биологических ресурсов, водных ресурсов, лесов, недропользования), в которые в течение года были внесены поправки [3]. Отдельным пунктом подчеркнута, что в течение следующего года планируется подготовка новых нормативных актов, в частности по вопросам лесоохраны, недропользования, охраны атмосферного воздуха.

В-третьих, несовершенство действующей системы правового обеспечения экологической безопасности обуславливается также ее недостаточной структурной обустроенностью. Несмотря на острую необходимость законодательной регламентации основных положений в сфере обеспечения экологической безопасности, такой федеральный закон не принят до настоящего времени.

Таким образом, в отсутствие упорядоченного федерального законодательства, закрепляющего весь комплекс правовых средств противодействия угрозам экологической безопасности, а также эффективно выстроенного в соответствии с ним, но учитывающего региональные особенности, законодательства субъектов РФ и целостного институционального поля, обеспечивающего экологизацию производств, стабилизация всей российской правовой системы в сфере обеспечения экологической безопасности невозможна.

Безусловно, нашему государству присущ свой набор экологических проблем и способов их решения. Между тем представляется необходимым проведение анализа обширного зарубежного опыта, который может быть полезен для оценки, сравнения и разумной адаптации успешных политических, законодательных, организационных, научных и иных инициатив при разработке собственных взаимосогласованных мер и средств правового обеспечения экологической безопасности в России.

Прочные традиции в таких направлениях политики, как сохранение и восстановление природной среды, устойчивое развитие и обеспечение экологической безопасности имеет Европейский Союз, для стран-участниц которого, начиная с 1973 г., последовательно утверждаются среднесрочные экологические программы действий, представляющие собой политико-правовые документы, устанавливающие конкретные цели и задачи, достижение которых возможно исходя из современной ситуации. За все время проведения Европейским Союзом экологической политики было принято семь таких программ, характеризующихся динамизмом, учетом как общественных интересов, так и отдельных его членов и являющихся основой для разработки общеевропейского законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Современная седьмая экологическая программа действий ЕС в области окружающей среды «Улучшение качества жизни с помощью ресурсов нашей планеты» («Living well, within the limits of our planet»), утвержденная решением № 1386/2013/ЕС Парламента и Совета ЕС от 20 ноября 2013 г., определяет общую программу природоохранных мероприятий Союза на период до 2020 г.



Кроме того, важным правовым средством в ЕС являются общеевропейские директивы, которые закладывают прочную основу законодательства в экологической сфере и нередко «побуждают» государственные органы стран-участниц развивать экологические нормы, усиливая правовое регулирование экологической безопасности внутри государств. Так, Директивой 2003/4/ЕС Европейского Парламента и Совета от 28 января 2003 г.<sup>3</sup> предписывается принятие на уровне национального законодательства закона о доступе общественности к информации об окружающей среде и назначение компетентного органа (органов); обеспечение предоставления общественности со стороны государственных властей информации, касающейся окружающей среды; установление процедур пересмотра решений об отказе в предоставлении информации, касающейся окружающей среды, или о предоставлении неполной информации; создание системы распространения информации об окружающей среде среди общественности.

В Российской Федерации, несмотря на то, что нормативная правовая база для обеспечения прав граждан на экологическую информацию имеется, правовой механизм реализации данного права отсутствует. Как справедливо отмечает Г.А. Мисник, нет легального определения данного понятия, нормативно установленного перечня официальных носителей экологической информации, порядка предоставления и оснований для отказа [4]. В Германии эта же проблема решена посредством создания немецкого портала Thru.de, на котором в прозрачной форме и открытом доступе размещается информация о выбросах промышленности, включая диффузные источники (транспорт, индивидуальные хозяйства и сельское хозяйство). Портал публикует информацию о выбросах в атмосферу и сбросах в водные объекты от каждого предприятия: с целью обеспечить открытый доступ для всех и каждого к природоохранной информации; увеличить уровень сознания населения в области доступа к экологической информации для широкого обеспечения участия в процессе принятия решений; увеличить уровень ответственности промышленного сектора в области обеспечения безопасности и содействовать сокращению выбросов и сбросов<sup>4</sup>.

В целях снижения эмиссий парниковых газов, увеличения производства электрической энергии из возобновляемых источников энергии, а также сокращения энергоемкости и снижение энергопотребления в зданиях в ЕС действуют Директивы 2010/31/ЕС от 19 мая 2010 г. об энергоэффективности зданий; Директивы 2009/33/СЕ Европейского Парламента и Совета Европы от 23 апреля 2009 года о содействии развитию экологически чистого и энергоэффективного автомобильного транспорта; Директивы 2009/125/СЕ Европейского Парламента и Совета Европы от 21 октября 2009 г. о создании общих условий для установления требований к экологическому проектированию энергопотребляющей продукции, Регламенты о требованиях к экологическому проектированию для внешних источников питания при потреблении энергии.

Ярким примером реализации Директив в сфере повышения энергетической эффективности и обеспечения экологической безопасности является строительство здания Федерального агентства по охране окружающей среды Германии при соблюдении всех стандартов экологического строительства (нулевое загряз-

<sup>3</sup> См.: URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0004> (дата обращения: 15.03.2019).

<sup>4</sup> См.: URL: <http://www.thru.de/thrude/about-thrude/prtrin-germany-and-the-eu/?L=3> (дата обращения: 15.03.2019).

нение (zero emission), за что ему была присуждена золотая медаль за устойчивое строительство<sup>5</sup>.

На наш взгляд, пристального внимания заслуживает и зарубежный опыт применения некоторых организационно-правовых средств обеспечения экологической безопасности. В частности, в европейских странах с начала 1980-х гг. широкое развитие получила система страхования ответственности за загрязнение окружающей среды, которая впоследствии стала одной из самых значимых принудительных мер [5]. У западных специалистов устоявшимся является мнение, что экологическое страхование само по себе вознаграждает тех, кто минимизирует будущие риски и общественные издержки, уменьшая затраты общества на обеспечение экологической безопасности [6]. В России же данный институт до сих пор не получил широкого развития.

Проведенное исследование показывает, что современная система обеспечения экологической безопасности в Европейском союзе, включает ряд специфических средств, основывающихся на методах национального и наднационального регулирования, к числу которых относятся: законодательные, информационные, административные, экономические и экологические. При этом уже с 1990-х гг. охрана окружающей среды с точки зрения обеспечения экологической безопасности — это алгоритм экологического менеджмента на всех возможных уровнях управленческой иерархии, включающий инструменты формирования экологического рынка в ЕС и экологического предпринимательства [7]. В России же стандарт «Экологический менеджмент»<sup>6</sup> был принят лишь в 2007 г. и заменен в 2017 г.<sup>7</sup>, а система экономического стимулирования снижения негативного воздействия на окружающую среду только формируется.

Таким образом, исследование положительного опыта стран Европейского Союза, позволяет придти к выводу, что правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации должно представлять собой самостоятельное нормативное образование, включающее как систему норм экологического права, так и норм других отраслей, регулирующих на федеральном уровне и уровнях субъектов РФ однородные общественные отношения, складывающиеся в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека, создания условий для благоприятного состояния окружающей среды и устойчивого развития. При этом центральное место, на наш взгляд, должен занять системообразующий нормативный правовой акт на федеральном уровне, который позволит урегулировать оптимальную структуру законодательства об экологической безопасности и закрепить единые условия ее правового обеспечения. Содержание системы правового обеспечения экологической безопасности должна составлять совокупность правовых и иных средств, создающих условия и гарантирующих эффективное противодействие внутренним и внешним природным, техногенным и экологическим угрозам и возможным последствиям их действия. Совершен-

<sup>5</sup> URL: [www.umweltbundesamt.de/das-uba/standorte-gebaeude#textpart-1](http://www.umweltbundesamt.de/das-uba/standorte-gebaeude#textpart-1) (дата обращения: 20.04.2019).

<sup>6</sup> См.: ГОСТ Р ИСО 14004-2007. Системы экологического менеджмента. Общее руководство по принципам, системам и методам обеспечения функционирования (утв. Приказом Ростехрегулирования от 27 декабря 2007 г. № 425-ст). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См.: ГОСТ Р ИСО 14004-2017. Национальный стандарт Российской Федерации. Системы экологического менеджмента. Общие руководящие указания по внедрению (утв. и введен в действие Приказом Росстандарта от 18 июля 2017 г. № 700-ст). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ствовать необходимо, прежде всего, правовые средства, с помощью которых осуществляется упорядочение правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности (нормы и принципы права, права и обязанности субъектов, полномочия органов федеральной, региональной и местной власти в сфере обеспечения экологической безопасности, средства контроля и надзора, меры поощрения и наказания и др.). Группу же иных средств, требующих своего развития составляют организационно-управленческие, материально-технические, средства научно-методологического характера, обеспечивающие в совокупности слаженную реализацию всей системы.

#### Библиографический список

1. Шкиперова Г.Т., Курило А.Е. Государственное регулирование охраны окружающей среды: проблемы и перспективы // Вестник факультета управления Челябинского государственного университета. 2017. № 2. С. 49–54.
2. Доклад о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации в 2016 году. М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2018. 240 с.
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2017 году». М.: Минприроды России; НПП «Кадастр», 2018. 888 с.
4. Мисник Г.А. Право на доступ к экологической информации // Журнал российского права. 2007. № 2 (122). С. 83–92.
5. Halkos G.E., Paizanos E.A. The effect of government expenditure on the environment: an empirical investigation // Ecological Economics. 2013. Vol. 91. P. 48–56.
6. Моткин Г.А. Экологическое страхование: итоги и перспективы. М: «НИЦ «Экопроект» (ЗАО), 2010. 70 с.
7. Гусев А.А. Экологическая политика Европейского союза в контексте концепции устойчивого развития // Observer. 2012. № 4. С. 88–100.

#### References

1. Shkiperov T.G., Kurilo A.E. Government Regulation of Environmental Protection: Problems and Prospects // Bulletin of the faculty of management of Chelyabinsk state University. 2017. No. 2. P. 49–54.
2. Report on the State and Use of Agricultural Lands of the Russian Federation in 2016. M.: FSBSI «of Rosinformagrotech», 2018. 240 p.
3. State report «On the State and Environmental Protection of the Russian Federation in 2017». Moscow: Ministry of natural resources of Russia; NCE «Cadastre», 2018. 888 p.
4. Misnik G.A. Right of Access to Environmental Information // Journal of Russian law. 2007. No. 2 (122). P. 83–92.
5. Halkos G.E., Paizanos E.A. The Effect of Government Expenditure on the Environment: an Empirical Investigation // Ecological Economics. 2013. Vol. 91. P. 48–56.
6. Motkin G.A. Environmental Insurance: Results and Prospects. M: «SIC» «Ecoproject» (CJSC), 2010. 70 p.
7. Gusev A.A. Environmental Policy of the European Union in the Context of the Concept of Sustainable Ddevelopment // Observer. 2012. No. 4. P. 88–100.

## ИНЫЕ ОТРАСЛИ ПРАВА

---

УДК 343.982

Д.А. Ефремов

### О РОЛИ И ПЕРСПЕКТИВАХ КРИМИНАЛИСТИКИ В ПРОЦЕССАХ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО ПРОРЫВА И ПОДГОТОВКИ ВЫСОКОКВАЛИФИЦИРОВАННЫХ НАУЧНО-ПЕДАГОГИЧЕСКИХ КАДРОВ И КАДРОВ ОРГАНОВ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

**Введение:** актуальность статьи определяется объективной необходимостью в подготовке высококвалифицированных кадров, а также научно-технологического развития страны ускоренными темпами, в т.ч. в сфере досудебного производства по уголовным делам. **Цель:** определить потенциальные возможности участия юридических вузов и органов уголовного преследования в процессах технологического прорыва и подготовки высококвалифицированных научно-педагогических, следственных и экспертных кадров посредством использования разработок криминалистической науки. **Методологическая основа:** поставленная цель достигается за счет применения общенаучных (диалектический, анализ, сравнение) и частнонаучных (сравнительно-правовой) методов. **Результаты:** по итогам проведенного исследования автором предлагается и обосновывается необходимость организации высокотехнологичных региональных криминалистических научно-образовательных центров, где будет осуществляться подготовка (переподготовка) научно-педагогических, следственных и экспертных кадров. **Выводы:** подготовка высококвалифицированных научно-педагогических, следственных и экспертных кадров возможна исключительно на основе синхронного взаимодействия их теоретической и практической составляющих в совокупности с применением ситуационного подхода и новейших достижений программных и аппаратных средств.

**Ключевые слова:** следователь, эксперт, ученый, педагог, высококвалифицированные кадры, управление расследованием, ситуационный подход, научно-технологический прорыв, криминалистический научно-образовательный центр.

D.A. Efremov

THE ROLE AND PROSPECTS OF CRIMINALISTICS  
IN THE TECHNOLOGICAL BREAKTHROUGH AND TRAINING  
OF HIGHLY QUALIFIED SCIENTIFIC AND PEDAGOGICAL  
PERSONNEL AND PERSONNEL OF CRIMINAL PROSECUTION  
AUTHORITIES

**Background:** the article's relevance is caused by the objective necessity for training of highly qualified personnel and accelerated rate of technological development of the country including pre-trial criminal proceedings. **Objective:** to determine the potential opportunity for higher educational institutions and criminal proceeding agencies to participate through the application of criminalistics scientific developments in the processes of technological breakthrough and training of scientific and pedagogical personnel, investigators and experts. **Methodology:** the goal mentioned above is achieved through the use of general scientific (dialectical, analysis, comparison) and private scientific (comparative legal) methods. **Results:** according to the results of the research, the author proposes and justifies the need for the organization of high-tech regional forensic scientific and educational centers, where the training (retraining) of scientific and pedagogical, investigative and expert personnel will be carried out. **Conclusions:** training of highly qualified scientific and pedagogical, investigative and expert personnel is possible only on the basis of synchronous interaction of their theoretical and practical components in conjunction with the use of situational approach and the latest achievements of software and hardware.

**Key-words:** investigator, expert, scientist, teacher, highly-qualified personnel, managing the investigational process, situational approach, technological breakthrough, forensic scientific and educational center.

Низкое качество управленческих кадров — результат не внимания к данной проблеме со стороны государства, что создает существенную угрозу для дальнейшего развития нашей страны, грозит невыполнением тех стратегических целей, обозначенных Президентом РФ<sup>1</sup>. Наблюдаются попытки к исправлению данного положения, создаются такие инструменты для поиска квалифицированных кадров, как конкурс «Лидеры России»<sup>2</sup>.

Деятельность по расследованию преступлений носит фундаментальный характер, обоснованный научными положениями кибернетики об управлении в системе. «Главным управляющим элементом данной системы является субъект осуществляющий расследование. Получая необходимые данные из различных источников, этот субъект вовлекает в данный процесс другие необходимые элементы<sup>3</sup> и определяет направления деятельности по расследованию преступлений» [1, с. 11].

<sup>1</sup> Указ Президента России от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817.

<sup>2</sup> Всероссийский конкурс управленцев, проводимый автономной некоммерческой организацией «Россия — страна возможностей», основная заявленная задача которого — поиск наиболее перспективных и талантливых управленцев со всей страны.

<sup>3</sup> Такими элементами могут выступать: лица, обладающие сведениями, связанными с преступным событием; лица, способствующие получению новых данных (специалисты, эксперты); объекты, содержащие в себе нужные сведения; материально-технические ресурсы, необходимые для получения искомой информации.



При этом управление в системе «расследование преступлений» носит двух-уровневый характер: первый уровень — управление ходом расследования по конкретным уголовным делам, второй — управление процессами расследования на уровне следственного подразделения (района населенного пункта, населенного пункта, региона и т.п.).

Качество управления всех указанных уровней напрямую влияет на положительный результат уголовного судопроизводства на досудебной стадии в масштабе всей страны. Повышение качества расследования преступлений, лежит исключительно в плоскости повышения уровня компетенций кадрового состава соответствующих правоохранительных органов. Подготовка (переподготовка) таких кадров должна носить системный и перманентный характер, а результатом ее является выпуск специалиста с аналитическим мышлением и обладающим не только базовыми профессиональными компетенциями в рассматриваемой области, но и надпрофессиональными навыками, которые станут залогом успешного разрешения сложных, нетипичных и проблемных следственных ситуаций.

Такие надпрофессиональные навыки известны в педагогическом обороте и специальной литературе как мягкие навыки (soft skills) — способности людей общаться друг с другом и работать вместе<sup>4</sup>. Под ними понимается «широкий набор навыков, компетенций, моделей поведения, установок и личных качеств, которые позволяют людям эффективно ориентироваться в окружающей среде, хорошо работать с другими, хорошо работать и достигать своих целей. Эти навыки широко применимы и дополняют другие навыки, такие как технические, профессиональные и академические навыки» [2, с. 4].

В.В. Путин отмечал: «конкурентные преимущества получают те люди, которые не просто обладают набором интересных и важных знаний, а обладают тем, что сегодня называют soft skills, обладают и креативным, и плановым, и другими мышлениями»<sup>5</sup>.

Для работников органов уголовного преследования владение комплексом неспециализированных, надпрофессиональных навыков, важных для решения задач различной сложности при расследовании преступлений — крайне важный, если не определяющий критерий их эффективной работы. Помимо сущностных знаний, умений и навыков в области уголовного права, процесса, криминалистики и судебной экспертизы, они, бесспорно, должны постоянно формировать и развивать у себя такие надпрофессиональные качества как рефлексивное мышление, умение реализовать ситуационный подход и ситуационное моделирование, принимать оптимальные управленческие решения, основанные на глубоком и всестороннем анализе наличных факторов и обстоятельств в сложных, нетипичных ситуациях и т.д.

Подготовка высококвалифицированных специалистов, способных решать указанные задачи на стадии досудебного производства по уголовным делам, возможна исключительно в неразрывном и перманентном симбиозе трех сфер: образование, наука и практика.

<sup>4</sup> См.: Cambridge Dictionary. URL: <https://dictionary.cambridge.org/ru/словарь/английский/soft-skills> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>5</sup> Путин рассказал о качествах успешных людей будущего. Мультимедийный информационный центр «Известия» от 21 октября 2017 г. URL: <https://iz.ru/661481/2017-10-21/putin-rasskazal-o-kachestvakh-uspeshnykh-liudei-budushchego> (дата обращения: 12.04.2019.).

Основной проблемой подготовки таких кадров на современном этапе следует признать серьезное нарушение связей между такими сферами как образование и наука с одной стороны, и практика — с другой, отсутствие их системного взаимодействия в масштабах всей страны. Высшие учебные заведения (кафедры дисциплин уголовно-правового цикла) решают данную проблему, как правило, самостоятельно, в режиме ручного управления (например, открытие филиалов кафедр при экспертно-криминалистических центрах МВД РФ, региональных следственных управлениях Следственного комитета РФ и т.п.). Учитывая указанную проблему, можно обозначить некоторые ее следствия, выступающие важными негативными факторами сдерживания развития криминалистической науки и практики в области раскрытия и расследования преступлений:

1) медленный и фрагментарный взаимообмен актуальной информацией о состоянии и проблемах в сфере расследования преступлений между научно-образовательной сферой и следственными, экспертными подразделениями, что ощутимо затормаживает развитие криминалистики с одной стороны, и повышение качества расследования — с другой;

2) затрудненность качественного выполнения практическими работниками следственных и экспертных подразделений криминалистических научно-педагогических функций (что особо актуально в контексте требования Министерства науки и высшего образования РФ о необходимости привлечения практических работников к образовательному процессу в высших учебных заведениях);

3) проблематичность в поиске эмпирического материала научно-педагогическими кадрами при подготовке научно-исследовательских работ, в том числе диссертационного уровня.

Представляется, что решение обозначенной проблемы и ее следствий лежит исключительно в плоскости Национального проекта «Наука», ключевыми целями которого является обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, обеспечение привлекательности работы в Российской Федерации для ведущих российских и зарубежных ученых и молодых перспективных исследователей, увеличение внутренних затрат на научные исследования и разработки<sup>6</sup>.

Одним из ключевых элементов данного проекта — создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики<sup>7</sup>.

Концептуально данная идея выглядит весьма своевременной, обоснованной и крайне необходимой, однако представляется, что такой подход стоит экстраполировать и на такие сферы деятельности, от качества реализации которых напрямую зависит национальная безопасность нашего общества и государства.

Одной из таких сфер, в частности, является деятельность научно-образовательных организаций и правоохранительных органов в решении теоретических проблем и практических мер борьбы с преступностью.

<sup>6</sup> См.: Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://government.ru/info/35565/> (дата обращения: 12.04.2019).

<sup>7</sup> См.: Паспорт национального проекта «Наука». Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVSuy2Yk7D8hvQb-pbUSwO8y.pdf> (дата обращения: 12.04.2019).

В этой связи, думается, весьма перспективной идея создания высокотехнологичных криминалистических научно-образовательных центров (КНОЦ) уровня мегасайенс<sup>8</sup>, чья деятельность будет базироваться на принципе ситуационного подхода, который имеет важнейшее значение как в криминалистической научно-педагогической деятельности, так и деятельности практических работников в сфере расследования и раскрытия преступлений.

На сегодняшний день кафедрой криминалистики Саратовской государственной юридической академии интегрирован и активно используется в образовательном процессе один из вариантов ситуационного подхода — квест-технологии, под которыми понимается «форма взаимодействия педагога и студентов, способствующая формированию умения находить решения определенных задач на основе компетентного выбора вариантов с помощью реализации конкретного сюжета» [3, с. 13].

Реализация принципов криминалистической ситуалогии «которая, основываясь на известных достижениях, позволяет интегрировать криминалистические знания, формулировать новые положения и подходы в традиционных разделах науки» [4, с. 3] в совокупности с новейшими достижениями науки и техники в КНОЦ позволит решить широкий спектр актуальных для теории и практики расследования преступлений задач:

1) формирование как у студентов, так и у практических работников актуальных базисных умений и навыков применения криминалистической техники, оптимальной реализации организационных мер и тактики производства отдельных процессуальных действий, алгоритмов расследования отдельных видов преступлений с учетом ситуационного подхода, а так же выработку у них важнейших надпрофессиональных качеств;

2) проведение экспертных криминалистических исследований для нужд правоохранительных органов с параллельной целью обеспечения практической направленности обучения студентов по специальности «Судебная экспертиза»;

3) активное вовлечение юридических вузов в процессы научно-технологического прорыва посредством повышения их мотивации за счет потенциала криминалистических научных разработок;

4) обеспечение непрерывности научно-образовательного процесса по криминалистике и судебной экспертизе, и как следствие — системное и перманентное повышение качества научной, педагогической и практической деятельности в сфере расследования преступлений, а также активное развитие дидактического направления в данной области — криминалистической педагогики;

5) стимулирование экономического развития регионов путем вовлечения производителей новейшего оборудования и программного обеспечения в формирование высокотехнологической составляющей криминалистических научно-образовательных центров, их последующего сервисного обслуживания;

6) организация непрерывного обмена актуальным профессиональным опытом между научно-педагогическими работниками и сотрудниками правоохранительных органов (следственных и экспертных подразделений);

7) подготовка научных трудов в области криминалистики и судебной экспертизы, основанных на актуальном и достоверном эмпирическом материале, полученном (собранном) непосредственно в КНОЦ.

<sup>8</sup> Крупные физические научно-исследовательские комплексы международного уровня.

Решение обозначенного спектра задач будет обеспечено за счет оптимального организационно-структурного формирования таких центров. Представляются необходимыми следующие его элементы:

техничко-криминалистический модуль, состоящий в свою очередь из:

криминалистической лаборатории для проведения криминалистических экспертиз и отработки практических навыков у обучающихся по специальности «Судебная экспертиза»;

техничко-криминалистический блок, функция которого направлена на отработку базовых навыков и выработку надпрофессиональных личностных качеств обучающихся в работе (обнаружение, фиксация и изъятие) со следами и предметами — вещественными доказательствами;

организационно-тактический модуль, формирующий у обучающихся базовые навыки и надпрофессиональные качества за счет ситуационного моделирования при организации и проведении отдельных процессуальных действий;

модуль программной отработки навыков расследования отдельных видов преступлений, где алгоритмизация действий следователя по управлению ходом расследования зависит от вариативности встречающихся на практике следственных ситуаций, в том числе атипичного характера;

информационно-коммуникационный модуль, направленный на получение актуальных данных научного и правового характера, а также эмпирического материала о преступности в целом или отдельных уголовных делах, организацию связи с сотрудниками правоохранительных органов с целью проведения анкетирования и дистанционного интервьюирования следователей, дознавателей и руководителей следственных и экспертных подразделений;

ситуационно-управленческий модуль, где реализуется отработка навыков администрирования следственными и экспертными подразделениями на основе программного генерирования сложных гипотетических управленческих ситуаций;

кванториум — профориентационный модуль дополнительного образования детей с целью популяризации криминалистической науки и формирования базовых представлений о деятельности по расследованию преступлений путем проведения занятий в игровой форме.

Таким образом, создание и функционирование высокотехнологичных криминалистических научно-образовательных центров существенно повысит качество и синхронное взаимодействие кадров образовательной системы и системы правоохранительных органов в сфере досудебного производства по уголовным делам, в основе функционирования которых (как и любых других отраслевых систем) должен быть положен принцип неизбежного и объективного карьерного роста специалиста исключительно в зависимости от уровня его компетенций и управленческих достижений (KPI)<sup>9</sup> в профессиональной деятельности.

#### Библиографический список

1. *Ефремов Д.А.* Научные и правовые основы использования информации при расследовании преступлений: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 168 с.
2. *Лаура Х. Липпман, Рене Рибберг, Рэйчел Карни, Кристин А. Мур.* Трудовые связи: ключевые мягкие навыки, способствующие успеху молодежной рабочей силы // *Детские тенденции.* Июнь. 2015. 57 с.

<sup>9</sup> Key performance indicators — ключевые показатели (параметры) эффективности; система, позволяющая оценивать эффективность сотрудника на предмет достижения им определенных целей.

3. Воробьева И.Б. Использование квест-технологии в образовательном процессе по криминалистике // Проблемы уголовного процесса, криминалистики и судебной экспертизы. № 1 (9). 2017. С. 11–18.

4. Волчецкая Т.С. Криминалистическая ситуалогия / под ред. Н.П. Яблокова. М., Калининград: Калининградский ун-т, 1997. 248 с.

#### References

1. Efremov D.A. Scientific and Legal Bases of Information Usage in Crime Investigation. M.: Yurlitinform, 2014. 168 p.

2. Laura H. Lippman, Renee Ryberg, Rachel Carney, Kristin A. Moore. Workforce Connections: Key Soft Skills that Foster Youth Workforce Success // Child Trends. June. 2015. 57 p.

3. Vorobyova I.B. The Use of Quest Technology in the Educational Process in Criminology // Problems of Criminal Procedure, Criminology and Forensic Examination. No. 1 (9). 2017. P. 11–18.

4. Volchetskaya T.S. Forensic Situology / Under the editorship of prof. N.P. Yablokov. M., Kaliningrad: Kaliningrad University, 1997. 248 p.

УДК 343.195.3

Г.В. Дытченко

## МЕТОД ОРГАНИЗАЦИОННОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ)

**Введение:** в статье рассматриваются проблемы организации работы в органах прокуратуры на примере прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности. **Цель:** для построения эффективной модели организационного взаимодействия в органах прокуратуры автор предлагает внедрить изученные в теории организации методы организационного проектирования, и, в частности, метод организационного моделирования с использованием структурно-функциональных схем. **Методологическая основа:** на примере организации конкретной прокурорско-надзорной проверки в статье рассматривается возможность применения метода организационного моделирования, основанного на структурно-функциональном анализе распределения обязанностей и соответствующих способов взаимодействия, основанных на сочетании полномочий надзорного и ненадзорного характера. **Результаты:** представляется, что метод организационного моделирования прокурорской деятельности, основанный на построении типовых структурно-функциональных схем и оценке перспектив их реализации, обеспечит проектирование и выбор наиболее эффективной модели организационного взаимодействия и ее адаптации к

© Дытченко Геннадий Владимирович, 2019

Старший преподаватель кафедры прокурорского надзора и участия прокурора в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел (Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ), советник юстиции; e-mail: dytchenko.genn@yandex.ru

© Dytchenko Gennadiy Vladimirovich, 2019

Senior lecturer, Department of prosecutorial supervision and participation of the Prosecutor in criminal, civil and arbitration cases (St. Petersburg law Institute (branch) of the University of Prosecutor's office of the Russian Federation), counselor of justice



новым условиям работы. **Вывод:** на данный метод создается возможность цифровой трансформации прокурорской деятельности, и, этот пример, благодаря своей наглядности, может быть использован в учебно-методических целях для подготовки прокурорских кадров.

**Ключевые слова:** метод организационного моделирования, прокурорский надзор, оперативно-розыскная деятельность, структурно-функциональная схема, цифровая трансформация органов прокуратуры, подготовка прокурорских кадров.

G. V. Dytchenko

METHOD OF ORGANIZATIONAL MODELING  
OF PROSECUTORIAL ACTIVITY (ON THE EXAMPLE  
OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE EXECUTION  
OF LAWS IN OPERATIONAL-INVESTIGATIVE ACTIVITY)

**Background:** the article deals with the problems of organization of work in the Prosecutor's office on the example of prosecutorial supervision over the implementation of laws in operational investigative activities. **Objective:** in order to build an effective model of organizational interaction in the Prosecutor's office, the author proposes to introduce the methods of organizational design studied in the theory of organization, and, in particular, the method of organizational modeling using structural and functional schemes. **Methodology:** on the example of the organization of a specific Prosecutor-supervisory audit, the article considers the possibility of applying the method of organizational modeling based on the structural and functional analysis of the responsibilities distribution and appropriate methods of interaction based on a combination of Supervisory and non-Supervisory powers. **Results:** the author of the article states that the method of organizational modeling of prosecutorial activities, based on the construction of standard structural and functional schemes and evaluation of prospects for their implementation will provide the design and selection of the most effective model of organizational interaction and its adaptation to new working conditions. **Conclusion:** this method creates the possibility of digital transformation of prosecutorial activities, and this example, due to its clarity, can be used for educational and methodological purposes for the training of prosecutorial personnel.

**Key-words:** organizational modeling method, Prosecutor's supervision, operational-search activity, structural-functional scheme, digital transformation of Prosecutor's bodies, training of prosecutor's personnel.

Организация прокурорской деятельности является основной задачей всей системы органов прокуратуры, успешное решение (выполнение) которой обуславливает достижение социально полезных результатов, связанных с обеспечением прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Для обеспечения системности работы органов прокуратуры, следует упорядочить деятельность отдельных направлений и создать соответствующие функциональные структуры с последующим их объединением в общее организационное единство. В связи с этим, представляется целесообразным исследовать отдельные области прокурорской деятельности в поисках соответствующих организационных решений, которые, при подтверждении их эффективности, можно было бы шире применить для функционирования всей системы органов прокуратуры. В качестве примера отдельной области рассмотрим организацию прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности (далее — ОРД).

Организация, как взаимосвязанные элементы указывает на необходимость оптимальной схемы в прокуратуре разграничения должностных обязанностей с налаженным взаимодействием между работниками [1, с. 58]. Упорядоченность и объединение органов и подразделений прокуратуры в организационное единство происходит посредством распределения функций<sup>1</sup>, полномочий, установления взаимоотношений между элементами структуры. Таким образом функции, полномочия, взаимоотношения представляют собой плотную взаимосвязь [2, с. 18]. Исходя из определения, сущности и содержания организации, которая выступает предметом исследования, представляется, что в целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД организационно-правовым изменениям могут быть подвергнуты следующие аспекты:

- 1) распределение полномочий и связанный с этим организационно-правовой порядок структурно-функционального построения прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД;
- 2) способы и формы внешнего и внутрисистемного взаимодействия;
- 3) совершенствование методики обучения кадров;
- 4) подготовка и проектирование комплексной оптимизации и взаимосвязанной цифровизации процессов внутренней и межведомственной деятельности органов прокуратуры<sup>2</sup>.

Рассматривая возможные способы совершенствования указанных направлений организационной работы, следует отметить, что организаторское явление включает одновременно взаимозависимые и взаимодействующие функциональную и структурную составляющие. Поэтому организацию удобно представлять в виде структурно-функциональной схемы [3, с. 9–11]. Представление организации работы, во-первых, как определенного набора соответствий между структурой и функцией, и, во-вторых, как процесса последовательного осуществления определенного набора действий и мер, объединенных логически в алгоритм или программу, позволяет нам условно выделить соответствующие перспективы совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД. В связи с этим представляется, что совершенствовать организацию работы уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением законов в ОРД можно, во-первых, путем модернизации организационной структуры прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД, и, во-вторых, путем оптимизации процессов реализации надзорной функции, связанной с комплексным развитием средств и методов надзорной деятельности. Оценивая предшествующие исследования и соответствующую прокурорско-надзорную практику, можно прийти к выводу о том, что к причинам неудовлетворительной организации прокурорского надзора в сфере ОРД, следует отнести аутизированность его организации по отношению к организации деятельности объектов надзора, выраженную в несоответствии

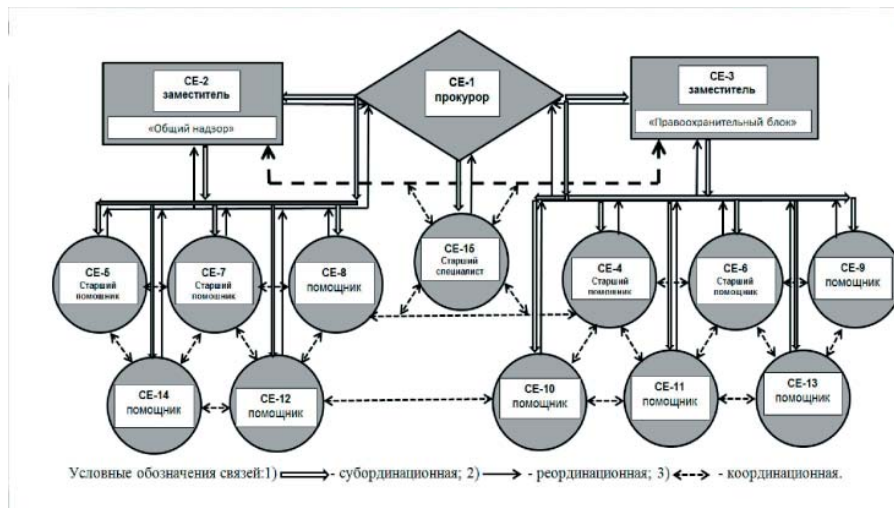
<sup>1</sup> Термин «функция» в настоящем исследовании употребляется в разных значениях, в зависимости от контекста изложения рассматриваемых вопросов, либо как определенная функция (основное направление) прокурорской деятельности — прокурорский надзор, либо как организационно-управленческое понятие, определяемое осуществлением ряда взаимосвязанных внешнефункциональных, внутрисистемных и вспомогательных действий и мер, направленных на достижение соответствующих целей прокурорской деятельности.

<sup>2</sup> В целях решения задач, сформулированных в «Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года» (утв. Приказом Генерального прокурора России от 14 сентября 2017 г. № 627) //

их структурного построения и характеризующуюся дефицитом взаимодействия, ограниченным спектром решаемых вопросов и однообразием повторяющихся надзорных действий [4; 5; 6, с. 11–16].

Представляется, что в целях определения эффективной модели организационного взаимодействия на этапе распределения обязанностей в органах прокуратуры следует использовать методы организационного проектирования. Поскольку создание структуры должно опираться не только на опыт, аналогию, привычные схемы и, наконец, интуицию, но и на научные методы организационного проектирования, постольку Б.З. Мильнер, например, в качестве таких методов предлагает: метод аналогий, экспертно-аналитический метод, метод структуризации целей, метод организационного моделирования. При этом метод организационного моделирования представляет собой разработку формализованных математических, графических, машинных и других отображений распределения полномочий и ответственности в организации, являющихся базой для построения, анализа и оценки различных вариантов организационных структур по взаимосвязи их переменных. Особое место среди экспертных методов, по мнению Б.З. Мильнера, занимает разработка графических и табличных описаний организационных структур и процессов управления, отражающих рекомендации по их наилучшей организации, поскольку графо-аналитические модели организационных систем, представляющие собой сетевые, матричные и другие табличные и графические отображения распределения функций, полномочий, ответственности, организационных связей дают возможность анализировать их направленность, характер, причины возникновения, оценивать различные варианты группировки взаимосвязанных видов деятельности в однородные подразделения, «проигрывать» варианты распределения прав и ответственности между разными уровнями руководства и т.п. [7, с. 177–184].

Рассматривая возможность применения метода организационного моделирования в организации прокурорской деятельности, полагаем, что сущность предлагаемого метода будет заключаться в построении абстрактной модели организационного взаимодействия и отображаться в виде соответствующей структурно-функциональной схемы (СФС) соответствующего органа прокуратуры и оценке перспектив ее реализации. Содержание предлагаемого метода заключается в анализе действующей модели (схемы) организационного взаимодействия и в выявлении ее недостатков, с учетом которых формулируются предложения о ее совершенствовании с указанием элементов, подлежащих корректировке, после чего проектируется желаемая модель организационного взаимодействия с обоснованием ее преимуществ. Далее составляются прогнозы ожидаемого эффекта от внедрения новой модели организационного взаимодействия и определяются сроки проведения оценки результатов ее внедрения. Метод организационного моделирования основан на структурно-функциональном анализе и осуществляется посредством графического составления и оценки структурно-функциональной схемы с обозначением структурных единиц в количестве равном штатной численности, размещаемых относительно друг друга в определенном порядке и с указанием организационных связей (субординационных, реординационных (обратных) и координационных), соответственно замыслу руководителя (рис. 1).



**Рисунок 1. Структурно-функциональная схема организации работы в Кировской городской прокуратуре Ленинградской области (общая)**

Кроме того, к структурно-функциональной схеме составляются таблицы-приложения с разъяснением компетенций структурных элементов (единиц) (табл. 1) и характера установленных между ними взаимодействий (табл. 2), т.е. цели и формы взаимодействий, а также интенсивности и стабильности, связанных с количеством и периодичностью (ритмичностью) их осуществления.

*Таблица 1*

**Компетенции и взаимодействие структурных единиц**

№ Структурной единицы	Должность, соответствующая структурной единице	Компетенция (полномочия) структурной единицы		Наличие взаимодействия (перечень структурных единиц, вступающих во взаимодействие по выполнению соответствующих обязанностей)
		№	Наименование компетенции	
СЕ-1	Прокурор района	1	Общее руководство деятельностью района	Со всеми структурными единицами
		2	Организация надзора за исполнением законов в ОРД	СЕ-3
СЕ-3	Заместитель прокурора района	1	Организация работы помощников прокурора по закрепленным за ними направлениям	СЕ-4, СЕ-6, СЕ-9, СЕ-10, СЕ-11, СЕ-13
		2	Осуществление надзора за исполнением законов в ОРД	СЕ-1
и т.д.	и т.д.		и т.д.	и т.д.

Вестник Саратовской государственной юридической академии • № 5 (130) • 2019

## Характеристика взаимодействия структурных единиц

Наличие связи	Вид связи	Характеристика взаимодействия (цель и форма)	Периодичность (степень) взаимодействия
СЕ-1 – СЕ-3	Субординационная, реординационная	Цель: организация работы и принятие решений по надзору за исполнением законов в ОРД Форма: 1) оперативное совещание; 2) обмен информацией (справки, рапорты, докладные записки); 3) осуществление совместных проверок; 4) рабочая группа по противодействию коррупции и т.д.	1) 1 раз в неделю 2) по необходимости 3) в соответствии с планом работы 4) 2 раза в месяц
и т.д. по иным связям	и т.д.	и т.д.	и т.д.

При этом под целью взаимодействия следует понимать подготовку и принятие управленческих и надзорно-процессуальных решений, направленных на достижение конкретных результатов осуществления тех или иных мер прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД, связанных с согласованием планируемых действий, их исполнителей и сроков, а также последующее их совместное выполнение. Под формой взаимодействия следует понимать различные способы его осуществления, например, проведение оперативного совещания, создание и функционирование рабочей группы и др. Такое взаимодействие предполагается не только при осуществлении надзорной деятельности, но при реализации иных функций прокуратуры, в рамках функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью [8, с. 251].

Очевидно, что суть организационного процесса как раз и состоит в поиске оптимальных структурно-функциональных схем (моделей), которые наиболее способствуют взаимодействию отдельных структурных единиц и подразделений. Данный подход обусловлен известным науке законом развития, в соответствии с которым, развитие организации на протяжении всего жизненного цикла связано с необходимостью постоянных изменений своих структурных элементов, способов их взаимодействия и возможностью адаптации к новым условиям [3, с. 146–147]. Возможность такой адаптации подтверждена на практике, когда в целях повышения эффективности надзорной проверки была изменена структурно-функциональная модель организации работы и применены новые формы как внутрисистемного, так и внешнефункционального взаимодействия.

Например, Кировским городским прокурором Ленинградской области в 2015 г. было принято решение о привлечении оперативно-розыскного органа УФСБ России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области к проверке соблюдения ООО «Строй-С» (название изменено) требований законодательства при расходовании бюджетных средств, выделенных на строительство дошкольного образовательного учреждения (детского сада). Следует отметить, что в законодательстве отсутствует прямое нормативное предписание, устанавливающее указанную форму взаимодействия, выраженную в обмене соответствующей информацией между органами прокуратуры и ОРО. Законность такого взаимодействия обусловлена

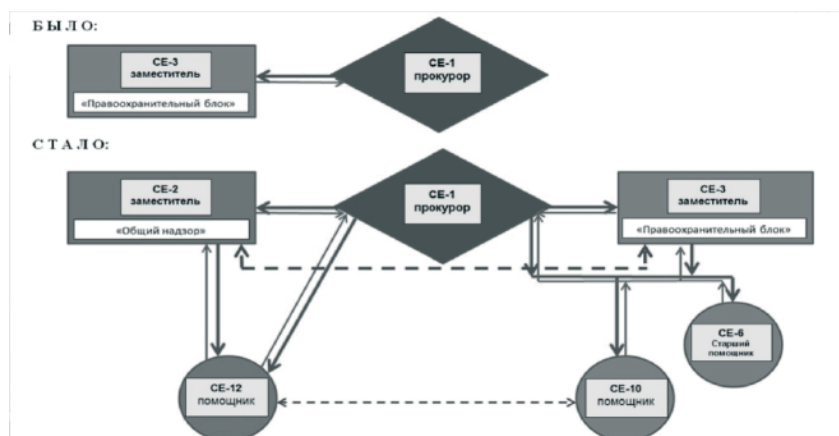


действием п. 1 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 2 августа 2019 г.)<sup>3</sup>. В соответствии с указанной нормой, основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о причастных лицах, нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. В этой связи, получив в ходе прокурорско-надзорной проверки сведения, дающие основания предполагать, что подготавливается, совершается или совершено преступление, уполномоченный прокурор предоставляет их оперативно-розыскному органу, чем инициирует проведение оперативной разработки, за законностью которой, в дальнейшем, осуществляет прокурорский надзор и получает оперативную информацию, имеющую ориентирующее значение для эффективного продолжения указанной прокурорско-надзорной проверки. В результате оперативно-розыскного сопровождения указанной прокурорско-надзорной проверки, с проведением негласных ОРМ установлено, что должностные лица из числа руководства ООО «Строй-С» (название изменено) совершили хищение муниципальных и областных бюджетных средств в особо крупном размере на общую сумму на 1 282 720 руб. 48 коп.<sup>4</sup>

Представляется, что немаловажное значение для получения указанного эффекта, имела соответствующая аналитическая деятельность прокурора, в ходе которой он оценивал состояние существующих в прокуратуре форм взаимодействия и пришел к выводу о необходимости их изменения, чем, по сути, применил метод организационного моделирования прокурорской деятельности. Следует отметить, что приведенные ниже структурно-функциональные схемы на момент реализации указанной прокурорской проверки и выявления преступления не составлялись и были составлены автором уже по ее результатам. Вместе с тем, примечательно, что при взаимодействии с указанным ОРО в Кировской городской прокуратуре Ленинградской области хотя и не формально, но фактически была изменена структурно-функциональная схема, как организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД, так и организации работы по ряду иных надзорных и ненадзорных направлений прокурорской деятельности. В данную схему помимо прокурора района и его заместителя, также были вовлечены: заместитель прокурора района, курирующий осуществление прокурорского надзора за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и законностью правовых актов, помощник прокурора района, осуществлявший проверку деятельности ООО «Строй-С» (название изменено), заместитель прокурора и помощник прокурора, осуществляющие надзор за исполнением законов Следственным отделом по городу Кировск Следственного комитета России по Ленинградской области (рис. 2).

<sup>3</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 33, ст. 3349; 2019. № 31, ст. 4470.

<sup>4</sup> Информация получена при изучении практики Кировской городской прокуратуры Ленинградской области.



**Рисунок 2. Изменение структурно-функциональной схемы (модели) организации внутрисистемного взаимодействия при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД в Кировской городской прокуратуре Ленинградской области**

Таким образом, фактическое изменение в указанной городской прокуратуре структурно-функциональной схемы (модели) организации надзорной работы, привело к совершенствованию способов взаимодействия с установлением дополнительных внешних и внутренних связей, что позволило повысить эффективность прокурорского надзора и раскрыть тяжкое преступление. Данный пример позволяет сделать вывод о том, что постоянное и системное, а не интуитивное и ситуационное применение указанного метода организационного моделирования позволяет своевременно, т.е. еще на этапе распределения обязанностей выявить отсутствие должного взаимодействия между оперативными работниками прокуратуры и внести соответствующие коррективы.

Кроме того, применение метода организационного моделирования прокурорской деятельности, заключающегося в разработке и оценке структурно-функциональных схем создает возможность совершенствования вспомогательной подсистемы организации прокурорского надзора как по всем его отраслям, так и за исполнением законов в ОРД. Речь идет о таких элементах вспомогательной подсистемы организации, как подготовка кадров и информационно-техническое обеспечение работы уполномоченных прокуроров.

Внедрение указанного метода, заключающегося в разработке и анализе структурно-функциональных схем в качестве основы для определения организационной модели прокуратуры районного звена и составления распоряжения о распределении обязанностей, осуществлено при подготовке прокурорских кадров в ходе преподавания учебной дисциплины: «Организация работы органов прокуратуры районного звена» студентам 3-го курса Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Университета прокуратуры РФ [9], что позволило студентам: получить знания о теории организации работы прокуратуры районного звена, наглядно представить модели прокуратур районного звена с различным штатным составом, овладеть умением составления структурно-функциональных схем прокуратуры районного звена и грамотно распределять

обязанности, овладеть навыками составления распоряжений о распределении обязанностей в прокуратуре районного звена.

Представляется, что использование метода будет способствовать также правильному определению предмета деятельности каждого из работников прокуратуры, в том числе, с учетом необходимости объединения полномочий, реализуемых в различных направлениях надзора, а также сочетания полномочий надзорного и ненадзорного характера. Возможные подходы к определению предмета деятельности исследуются О.Н. Коршуновой и И.И. Головки [10, с. 207–218]. Применение метода организационного моделирования также создает возможность цифровой трансформации исследуемой отрасли прокурорского надзора, осуществление которой, по нашему мнению, следует рассматривать как составную часть решения задач, сформулированных в Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 г., утвержденной приказом Генерального прокурора РФ<sup>5</sup>.

В Концепции определяется необходимость существования единых подходов к созданию, развитию и эксплуатации информационных систем, основанных на принципах проектного управления, а также единых справочников, содержащих информацию о структуре органа, перечни, рубрикаторы и классификаторы, позволяющие упорядочить и систематизировать информацию и документы, минимизировать сроки ввода данных в систему, снизить риски ошибок, связанных с человеческим фактором. Очевидно, что ключевым фактором цифровой трансформации является разработка соответствующего программного обеспечения, которая должна осуществляться во взаимодействии прокурорских работников, компетентных в области методического обеспечения прокурорской деятельности, и соответствующих технических специалистов, способных осуществить перевод с обычной формы передачи соответствующей информации на бумажном носителе на цифровую. В связи с этим, вопросы о том — кому, какую и в какой именно форме информацию следует передавать, будет зависеть от характеристики установленных в органах прокуратуры организационных связей, обусловленных структурно-функциональной схемой (моделью) взаимодействия по конкретным направлениям прокурорско-надзорной деятельности, и в частности, по надзору за исполнением законов в ОРД. Иными словами, чтобы осуществить цифровизацию функций соответствующего органа (подразделения) прокуратуры нужно четко представлять структурно-функциональную схему (модель) организации его деятельности в обычном режиме. Формированию такого представления будет способствовать предлагаемый нами структурно-функциональный анализ организации работы, основанный на построении типовых структурно-функциональных схем и оценке перспектив их реализации, что обеспечит проектирование и выбор наиболее эффективной модели организационного взаимодействия и оперативность ее работы.

Кроме того, недостаточно просто перевести в электронную форму работу имеющую, как правило, множество организационных недостатков, требующих постоянного волевого вмешательства должностного лица, вынужденного действовать по ситуации. Очевидно, что цифровой трансформации должен предшествовать тщательный структурно-функциональный анализ, подвергающий ревизии существующий порядок взаимодействия и устраняющий ошибки на стадии про-

<sup>5</sup> См.: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 14 сентября 2017 г. № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» (вместе с «Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года»). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ектирования требуемой модели организации и соответствующий требованиям проектного управления, что позволит разработать и внедрить соответствующие автоматизированные рабочие места прокуроров (АРМ). В этой связи, для определения таких требований следует обратиться к существующим стандартам проектного управления и стандартам создания автоматизированных систем, которые нормативно закреплены в национальных стандартах управления проектами и межгосударственных стандартах по созданию автоматизированных систем. Например: в ГОСТ Р 54871-2011. «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой», в разделе 5.3.4 содержится процесс организационного планирования программы, предусматривающий разработку и создание организационной структуры (в том числе определение ролей — их подчинение и взаимодействие), ответственной за обеспечение управления и реализации программы, и определение персонального состава данной структуры; а также определение и документирование функций, полномочий и ответственности для различных ролей участников программы. При этом под «термином программа» в указанном стандарте, понимается совокупность взаимосвязанных проектов и другой деятельности, направленных на достижение общей цели и реализуемых в условиях общих ограничений, т.е. речь идет о проектировании реальной деятельности, которая впоследствии может быть подвергнута цифровизации.

В свою очередь, в целях единых стандартов разработки и эксплуатации информационных ресурсов и систем цифровизация прокурорской деятельности также должна быть регламентирована соответствующими национальными и межгосударственными стандартами, которые должны устанавливать порядок построения и оформления технического задания на разработку программы или программного изделия для вычислительных машин, комплексов и систем независимо от их назначения и области применения. Очевидно, что в разработке таких технических заданий обязательно должны участвовать специалисты в области прокурорского надзора и, в частности, уполномоченные прокуроры для того, чтобы на примере существующей организационной модели надзорной деятельности разъяснить техническим специалистам по программированию, какие именно рабочие процессы подлежат цифровизации. При этом в указанных технических заданиях предусмотрена возможность применения: научно-исследовательских и других работ, обосновывающих разработку; схемы алгоритмов, таблицы, описания, обоснования, расчеты и другие документы, которые могут быть использованы; другие источники. Полагаем, что в числе таких источников разработки могут быть использованы и предлагаемые структурно-функциональные схемы.

Таким образом, основываясь на результатах исследования проблем организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД, а также на положениях указанных стандартов, следует признать целесообразность предварительного проектирования типовой модели организации надзора для последующего перевода этой модели в цифровую форму.

Обобщая вышеизложенное, мы приходим к выводу, что в целях совершенствования организации прокурорского надзора за исполнением законов в ОРД целесообразно применять метод организационного моделирования прокурорской деятельности, основанный на построении типовых структурно-функциональных схем и оценке перспектив их реализации, который обеспечивает проектирование и выбор наиболее эффективной модели организационного взаимодействия и ее адаптации к новым условиям работы. Кроме того, данный метод создает возможность цифровой трансформации исследуемой отрасли прокурорского

надзора, а также, благодаря своей наглядности, может быть использован в учебно-методических целях для подготовки прокурорских кадров.

#### Библиографический список

1. Настольная книга прокурора / кол. авторов. М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, издательство «Экслит», 2002. 850 с.
2. Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ф. Смирнова. М.: ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ, 2004. 230 с.
3. Теория организации: учебник / Д.В. Олянич [и др.]. Ростов н/Д: Феникс, 2008. 408 с.
4. *Козусев А.Ф.* Прокурорский надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. 481 с.
5. *Осипкин В.Н.* Теоретические и организационно-методические проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. 199 с.
6. *Дытченко Г., Никитин Е.* Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельностью // Законность. 2008. № 10. С. 11–16.
7. *Мильнер Б.З.* Теория организации: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М: ИНФРА-М, 2000. 480 с.
8. *Никитин Е.Л., Рохлин В.И., Федотов А.В.* Формы и способы взаимодействия органов прокуратуры и оперативных подразделений правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2006. № 4 (32). С. 249–257.
9. Организация работы прокуратуры районного звена: практикум / [авт.-сост. Г.В. Штадлер, И.И. Головкин, Г.В. Дытченко, Е.Л. Никитин]. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 32 с.
10. *Коршунова О.Н., Головкин И.И.* Предмет деятельности прокурора — новая категория или необходимость // Вестник Томского государственного университета. 2017. № 423. Октябрь. С. 207–218.

#### References

1. Handbook of the Prosecutor / group of authors. M.: Institute of problems of strengthening of legality and rule of law, publishing house «Exlit», 2002. 850 p.
2. Bases of the Organization and Management in Bodies of Prosecutor's Office of the Russian Federation: textbook / edited by A. F. Smirnov. M.: IPK RK General Prosecutor's office, 2004. 230 p.
3. Theory of Organization: textbook / D. V. Olyanich [et al.]. Rostov n/ D: Phoenix, 2008. 408 p.
4. *Kostusev A.F.* Prosecutorial Supervision over Execution of Laws in the Operational-search Activity: diss. ... doc. of law. M., 2001. 481 p.
5. *Sipkin V.N.* Theoretical and Organizational-methodical Problems of Prosecutor's Supervision over Operational-investigative Activity: dis. ... cand. of law. M., 1998. 199 p.
6. *Dytchenko G., Nikitin E.* Problems of the Organization of Supervision of Legality of Operational-search Activity Law. 2008. No. 10. S. 11-16.
7. *Milner B.Z.* Theory of Organization: textbook. 2nd ed., rev. and suppl. M: INFRA-M, 2000. 480 p.
8. *Nikitin E.L., Rokhlin V.I., Fedotov A.V.* Forms and Ways of Interaction of Bodies of Prosecutor's Office and Operational Divisions of Law Enforcement Agencies in the Field of Fight against Crime // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2006. No. 4 (32). P. 249–257.
9. Organization of Work of Prosecutor's Office of a Regional Level: practicum / [authors-compilers G. V. Stadler, I. I. Golovko, G. V. Dytchenko, E. L. Nikitin]. St. Petersburg: St. Petersburg law Institute (branch) of The Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, 2015. 32 p.
10. *Korshunova O.N., Golovko I.I.* The Subject of Prosecutor's Activity Is a New Category or Necessity. Bulletin of Tomsk State University. 2017. No. 423. October. P. 207–218.



## РЕЦЕНЗИИ

---

УДК 342.41

**В.Т. Кабышев**

**ПО МАТЕРИАЛАМ ОБСУЖДЕНИЯ УЧЕБНИКА:  
ЭБЗЕЕВ В.С. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ:  
УЧЕБНИК. – М.: ПРОСПЕКТ, 2019 – 768 С.**

**V.T. Kabyshev**

**BASED ON THE DISCUSSION OF THE TEXTBOOK:  
EBZEEV B.S. CONSTITUTIONAL LAW OF RUSSIA:  
TEXTBOOK. – MOSCOW: PROSPECT, 2019 – 768 P.**

17 мая 2019 г. в Саратовской государственной юридической академии состоялась презентация и обсуждение учебника доктора юридических наук, профессора, Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Заслуженного юриста Российской Федерации Бориса Сафаровича Эбзеева «Конституционное право России: учебник. – Москва: Проспект, 2019. – 768 с.»

Во вступительном слове профессор В.С. Эбзеев кратко изложил цель учебника, его отличительные особенности. Автор преследует следующие цели своим сочинением: облегчить начинающим овладение конституционным правом и помочь углубить свои знания. Отличительной особенностью учебника является обращение автора к ряду вопросов, возникающих в современных реалиях государственно-правового развития России, а также касающихся ее места в глобализирующемся мире, которые затрагивают объективные процессы расширения пределов конституционного регулирования.

В обсуждении учебника приняли участие преподаватели кафедры конституционного права СГЮА, а также конституционалисты из Москвы, Санкт-Петербурга, Самары.

В выступлении был проведен подробный анализ ряда принципиальных вопросов, изложенных в учебнике. Прежде всего, следует отметить знаменательный характер события — обсуждение учебника В.С. Эбзеева, что есть, своего

---

© Кабышев Владимир Терентьевич, 2019

Доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права (Саратовская государственная юридическая академия), заслуженный деятель науки РФ

© Kabyshev Vladimir Terentyevich, 2019

Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional Law (Saratov state law Academy), Honored Worker of Science of the Russian Federation

рода, «праздник» конституционного права, поскольку речь идет не просто об учебнике, а о монографическом учебнике из 28 глав, в который несомненно вложено много энергии и сил автора. Профессор Б.С. Эбзеев, это видный государственный деятель, 28 лет он находится на государственной службе. 30 октября 1991 г. V Съезд народных депутатов РСФСР избрал его Судьей Конституционного Суда РСФСР, впоследствии он занимал должность Президента Карачаево-Черкесской республики. Уже несколько лет — член ЦИК Российской Федерации. То есть Борис Сафарович обладает большим опытом практического конституционализма, что и воплощается в его книге.

В чем новизна обсуждаемого монографического учебника? Главное, в нем изложена, с позиции историко-философских и конституционных идей, философия российского конституционализма, т.е. история становления, развития и прогнозы будущего государственной бытийности России. Термин «бытийность» выделен мною неслучайно, Б.С. Эбзеев вкладывает в него особый смысл, исходя из своего авторского видения российского конституционализма. В числе новелл учебника необходимо указать следующие размышления автора: прежде всего о науке конституционного права, ее основах: социологических и естественно-правовых; о предмете конституционного права, сущности Конституции; конституционализме; формах народовластия.

Раскрывая естественно-правовые основания конституционного права, автор обращается к анализу Французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Она провозгласила три требования, обусловленные теорией естественного права, свойственные природе и разуму человека: стремление к свободе, равенство всех перед законом и судом и неприкосновенность частной собственности.

Однако России для реализации этих идей пришлось прожить более двух веков. Профессор Б.С. Эбзеев верно констатирует: XX в., отмеченный двумя мировыми войнами, Великой российской революцией 1917 г., формированием мировой системы социализма, крушением колониальной системы государства, а в конце столетия — глубокими формационными преобразованиями в странах Восточной Европы (с. 25). Российский конституционализм, пишет Б.С. Эбзеев, в самой своей сущности основывается на естественном праве (с. 26).

Рассматривая вопрос о предмете конституционного права, Борис Сафарович пишет, что долгие годы и в советский период государство властвовало над конституцией. Принятие же Конституции 1993 г. и возвращение России к стандартам демократии, которые складывались в нашей стране в начале XX в., потребовало глубокого переосмысления господствовавших в советский период отечественной истории представлений о границах государственного воздействия на общество. Не государство теперь властвует над Конституцией, а Конституция ограничивает государство и определяет пределы его воздействия на общество и личность (с. 18).

В связи с этим, пишет Б.С. Эбзеев, упорное нежелание отказаться от старого наименования отрасли права — это скорее анахронизм, а не верность традиции. Современное конституционное право — качественно новая стадия развития государственного права. Вот почему теперь речь идет не о терминологических

предпочтениях или уважении к традиции, а о соответствии понятийного аппарата науки природе отрасли права, менявшейся на различных этапах ее поступательного движения; объективные процессы развития системы права требуют их адекватного отражения теоретической мыслью и таких лексических форм, которые верно отражают его содержание. Примечательно в этой связи обсуждение книги И.Е. Фарбера, В.А. Ржевского «Вопросы теории советского конституционного права» (Саратов, 1967 г.) на кафедре государственного права юридического факультета МГУ, известное из воспоминаний Исаака Ефимовича Фарбера. Один из известных профессоров кафедры категорично призывал Исаака Ефимовича (теоретика права, пришедшего в государственное право) вернуться по названию к государственному праву. Исаак Ефимович не мог этого позволить.

Борис Сафарович анализирует различные точки зрения о предмете конституционного права таких известных конституционалистов как: М.В. Баглай, С.А. Авакьян, О.Е. Кутафин и на с. 35 делает вывод: их взгляды едины в том, что предмет конституционного регулирования ограничивается общественными отношениями — «базовыми», «наиболее фундаментальными», «основополагающими». А единство и целостность общества как государственно-организационной системы, остаются за пределами предметной характеристики конституционного права. Эти отношения, полагает профессор Б.С. Эбзеев, складываются на основе «порядка вещей», т.е. социального порядка, его институтов, основополагающих принципов, субъектов и персонифицирующих их отношений. А все это выросло из естественно-исторического развития российского общества.

Б.С. Эбзеев, по сути, пишет о расширении предмета конституционного права. Конституционному устройству подвергается сегодня не та или иная сфера жизнедеятельности социума, но общество в целом.

Три фактора оказали непосредственное влияние на такое расширение:

во-первых, освоение обществом государства — одной из общественных форм и самого мощного фактора силы, аккумулирующего солидарные интересы народа и служащего общему благу;

во-вторых, обретение человеком права на общество;

в-третьих, взаимосвязанный процесс интернационализации национального правопорядка и конституционализации межгосударственных отношений.

В тоже время Б.С. Эбзеев говорит об ограничении регулятивного воздействия причинами которого являются: рынок, автономия личности, суверенитет государства.

Остается неясным: зачем такое усложнение? Чем данное определение предмета конституционного права отличается от определения предмета конституционного права, которое предлагал в советский период профессор В.Ф. Коток?

На с. 53 автор пишет об амбивалентных уяснениях интерпретации Конституции Конституционным Судом РФ. Может ли это быть развитием Конституции? Прецеденты — нормативно-регулирующие акты. Это порождает ряд вопросов: нужен ли парламент? Может быть достаточно учреждения только

органа конституционного контроля, что избавит от необходимости содержания парламента, трех чтений законопроекта? Полагаю, не нужно идеализировать американскую доктрину модернизации Конституции без вторжения в сам по себе текст Конституции.

На с. 146 утверждается, что главной формой воплощения народовластия является народное представительство. Полагаю, сама постановка вопроса — какая форма народовластия главная — неверна. Можно говорить только об их синтезе. Обе формы демократии обладают рядом преимуществ и недостатков. Сегодня все чаще стали писать о меритократии.

Еще в 1968 г. в своей работе «Власть и управление в социалистическом обществе» Ю.А. Тихомиров выдвинул тезис о трех формах участия трудящихся в осуществлении власти: непосредственную, представительную и профессиональную — это выполнение текущих и специальных функций, управления особым слоем людей. И.М. Степанов в работе «Советская государственная власть» (М., 1970 г.), считал, что профессионализм — это не форма демократии, а черта, существенный признак социалистической демократии. Ставить в один ряд представительное народовластие и профессионализм — нельзя, т.к. последний подконтролен представительной демократии.

В целом, объем документального, научно-теоретического и учебно-методического материала, использованного автором при написании книги, дает возможность обучающимся на высоком уровне получать логически выверенные теоретические знания, развивать познавательные навыки. Рецензируемый учебник под авторством Эбзеева Б.С. «Конституционное право России: учебник», изданный в г. Москва, издательстве «Проспект» в 2019 г., соответствует требованиям, предъявляемым к работам подобного рода и может быть рекомендован для изучения курса «Конституционное право России» студентам вузов, обучающимся по направлению подготовки «Юриспруденция», а так же специалистам в области права.

**В.И. Гавриленко**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права (СГЮА) отметила следующее.

Учебная литература по конституционному праву России пополнилась вышедшим в 2019 г. новым учебником, автором которого является видный российский ученый-конституционалист, доктор юридических наук, профессор Борис Сафарович Эбзеев.

Авторский учебник Б.С. Эбзеева является не рядовым событием. Он, на наш взгляд, является объемным, фундаментальным трудом, представляет собой определенное обобщение результатов и достижений Б.С. Эбзеева на научном поприще и его видение достижений российской конституционно-правовой науки.

Следует отметить, что данная работа Б.С. Эбзеева не является классическим учебником. Это скорее что-то среднее между привычным учебником и научно-монографическим исследованием, о чем свидетельствует как необычная структура, так и широта и глубина изложения основных конституционно-правовых категорий и концепций.

Новационный характер этого учебника по конституционному праву России выражается, прежде всего в том, что все основные конституционно-правовые понятия и категории рассматриваются в нем через призму основ конституционного строя: человек в конституционном строе России, народ в конституционном строе России, принципы конституционного строя и организация государственной власти и местного самоуправления и т.д. Общеизвестно, что первая глава Конституции РФ. Это своего рода «Конституция в Конституции» или «Конституция для Конституции». Все остальные конституционные установления базируются на положениях первой главы Конституции, которая, как верно отмечает Б.С. Эбзеев, закрепляет принципы конституционного строя в самой общей форме, создавая как бы фундамент конституционного строя, а конкретно основы конституционного строя раскрываются в последующих главах Конституции (с. 199). Поэтому попытка рассмотрения всех конституционно-правовых институтов и норм как логического развития и воплощения основ конституционного строя позволяет по-новому взглянуть на многие, казалось бы, устоявшиеся и привычные подходы к исследованию конституционных явлений и закономерностей — о социологических основах конституционного права, естественно-правовом основании данной отрасли права, истоках и эволюции демократии и конституционализма.

Так, в разделе «Народ в конституционном строе России» содержится глубокий анализ как самого понятия народ, так и понятий народовластия, народного суверенитета, народоправства, самодержавия народа. Причем последнее — самодержавие народа, по мнению автора, не есть абсолютная, ничем не ограниченная власть и имеет конституционные границы, нейтрализующие угрозы, проистекающие из господства большинства (с. 462). Если подобные подходы применимы к правам человека, которые «не при каких условиях не могут становиться жертвами тирании большинства» (с. 462), то не совсем понятно — какое отношение эти рассуждения о «тирании большинства» имеют к характеристике референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Не ставят ли они под сомнение итоги свободного волеизъявления народа на выборах и всенародных голосованиях?

Данная трактовка самого понятия конституционного строя как демократической организации государства, предопределяет широкую трактовку предмета конституционного права, определение Конституции не только как Основного закона государства, но и общества в целом, рассмотрения понятия гражданского общества как важнейшей конституционно-правовой категории.

Для нового авторского учебника Б.С. Эбзеева характерен баланс исторического и конституционно-правового материала.

Новый учебник адресован широкому кругу читателей — студентам, магистрантам, аспирантам, преподавателям и ученым-конституционалистами, представителям смежных юридических дисциплин? Такой широкий охват аудитории, изучающей или просто интересующейся проблемами конституционного развития современной России не случаен, т.к. учебник написан ясным и доступным языком. Это позволяет высказать уверенность в том, что авторский



учебник Б.С. Эбзеева будет широко востребован и займет свое достойное место в конституционной науке.

**Т.В. Заметина**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права (СГЮА) в своем выступлении остановилась на следующих вопросах.

Выход в свет настоящего издания — событие примечательное по ряду обстоятельств.

Во-первых, система расположения материала в учебнике отличается от традиционной. Это выразилось, в частности, что основные разделы курса изложены через призму теории современного российского конституционализма и конституционного строя.

Во-вторых, учебник отличает сочетание преемственности взглядов ученых, представителей саратовской школы конституционного права и принципиальная новизна некоторых идей и концепций (понимание предмета, субъектов конституционного права, теории прав и свобод и др.).

В-третьих, привлечена обширная практика Конституционного Суда РФ. Его правовые позиции нашли отражение во всех основных разделах курса, получили преломление в вопросах, связанных с функционированием конституционного строя.

В-четвертых, в основу учебника положена богатейшая источниковедческая база, привлечены не только труды известных историков, философов, мыслителей, государственных деятелей прошлого, но и современных отечественных и зарубежных исследователей.

В-пятых, автор демонстрирует средства научного познания, в том числе, блестящее владение диалектическим методом анализа государственно-правовых процессов во всем их многообразии.

В-шестых, учебник имеет огромное воспитательное значение, направлен на формирование гражданского патриотизма молодого поколения. Прослеживаются государственно-патриотические позиции автора, его приверженность идеям гуманизма, укрепления единства государства и национального согласия, развития демократических институтов.

Статья 1 Конституции РФ провозглашает Россию федеративным государством. Это обстоятельство оказывает влияние и на предмет отрасли конституционного права, субъектов, нормы и источники, систему органов государственной власти и их компетенцию. Различные аспекты российского федерализма находят свое отражение во многих главах учебника.

Практически каждый параграф главы, посвященной федеративному устройству России, отражает новые взгляды и подходы к федерализму, его конституционным принципам, гарантиям обеспечения государственной целостности, особенностям внутрифедеративных взаимодействий.

Это находит отражение в авторской трактовке понятий государственное единство, государственная целостность, рассматривается их соотношение с понятием территориальная целостность, предлагается анализ сущности, содержания, субъектов и принципов государственного единства. Изложение этих понятий сочетает сложившиеся в науке конституционного права идеи и

новаторский подход автора, его огромный профессиональный опыт, судебную практику.

По-прежнему актуальным остается вопрос о правомерности вхождения Республики Крым и г. Севастополя в состав Российской Федерации, его конституционно-правовых и международных основах. В параграфе, посвященном восстановлению территориального суверенитета России над полуостровом Крым и г. Севастополем автором учебника приводятся новые аргументы легитимности этого процесса. Отмечается не тождественность территориального суверенитета и территориального верховенства, и, как следствие, правомерность восстановления правового титула прежнего владельца Крыма — Российского государства после прекращения существования СССР. Уяснение этих процессов молодым поколением будущих юристов особенно важно, поскольку затрагивает вопросы восстановления исторической справедливости, подчеркивает геополитическую роль России на постсоветском пространстве.

Автор аргументировано выявляет тип государственного единства России, приходит к выводу о его объективной обусловленности. Доминирующая на протяжении ряда столетий тенденция централизации, это не только и не столько особенность развития российского федерализма, сколько насущная потребность концентрации власти в условиях перманентно возникающих внутренних и внешних угроз единству и целостности российского государства. Выделяемые автором ординарные и экстраординарные способы борьбы с такими угрозами являются необходимыми составляющими конституционно-правового механизма обеспечения единства и целостности Российской Федерации.

Новизна авторского подхода проявляется и в параграфе 4 «Гражданин и гарантии единства и целостности Российского государства». Гражданский патриотизм и верность гражданина Российскому государству остаются, как правило, за пределами внимания авторов. Вместе с тем, консолидация граждан, институтов гражданского общества вокруг общих ценностей — необходимое условие укрепления государственности. Воспитание патриотизма это одно из основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму (Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утв. Президентом РФ 28 ноября 2014 г. № Пр-2753).

Оригинальна трактовка принципов государственно-территориального устройства России, к которым автор относит принцип единства и целостности государства, принцип федерализма, принцип суверенности Российской Федерации, принцип единого и равного для Российской Федерации, всех ее субъектов стандарта прав и свобод человека и гражданина, принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами реализации публичной власти, их соотношения и взаимодействия. И как раз особое место в рецензируемой работе занимают вопросы публичной власти, которые пронизывают весь учебный материал.

Несомненное достоинство курса — автору позволили сказать новое слово в теории федерализма. Без сомнения, обсуждаемое издание составит «золотой Фонд» отечественной юридической литературы.

**Е.В. Комбарова**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного права (СГЮА), ознакомившись с данным учебником, сделала следующие выводы.

Выход нового учебника — всегда событие для представителей соответствующей области науки и высшей школы. В монографическом труде Бориса Сафаровича каждый читатель имеет возможность познакомиться с основными конституционно-теоретическими представлениями, комплексным анализом практики конституционно-правовых отношений.

Так, проблема власти — наиболее острая для любого современного государства, поскольку затрагивает фундаментальные основания жизнедеятельности общества. Примечательно, что интерес к власти в целом и ее разновидности — публичной власти, значительно усиливается в периоды кардинальных преобразований. Динамичность развития государственно-правовых явлений в российском обществе постоянно ставит перед учеными новые вопросы относительно содержательных элементов механизма реализации публичной власти, их соотношения и взаимодействия. И как раз особое место в рецензируемой работе занимают вопросы публичной власти, которые пронизывают весь учебный материал. Автор уделяет внимание в каждой главе различным аспектам организации и функционирования публичной власти в России. В данной работе сделана не только систематизация представлений о государственной власти и местном самоуправлении, но и осуществлена подборка и анализ фактов, концепций, которые позволяют объективно оценить актуальное состояние данной сферы общественных отношений и даже увидеть возможные направления эволюции.

Конституционные характеристики современной публичной власти в России, как утверждает автор, определяются не произвольно, они коренятся в основах конституционного строя (с. 551), а власть оказывает своей деятельностью влияние на основы конституционного строя, конкретизируя их юридическое содержание и обеспечивая социальное проявление.

Автор неоднократно утверждает, что система власти в России является рефлексией принципа демократического государства (с. 554, 595) и отражает существование весьма институционально сложного, многоканального механизма осуществления народовластия через различные формы — демократию с разделением властей; непосредственную, или плебисцитарную, демократию; парламентарную демократию, в их структурно-системном соотношении, которое на практике, к сожалению, порождает немало проблем. Автор приходит к выводу, что «границы между указанными формами демократической организации государства и власти относительно и во многом условны».

Любой конституционно-правовой механизм власти эффективен только в том случае, если в полной мере отражает целостную природу публичной власти, а его элементы взаимосвязаны и обладают системностью. Новизна авторского подхода проявляется в гл. 22 «Президент Российской Федерации» и 23 «Федеральное Собрание Российской Федерации», в которых рассматривается статус главы государства и парламента России через призму демократии с разделением властей.

Автор учебника, рассматривая вопрос о конституционном статусе и структуре Федерального Собрания, указывает лишь о вхождении в состав Совета Федерации только представителей субъектов Федерации (с. 595) и ничего не говорит о представителях Российской Федерации, назначаемых Президентом России. Полагаем, что автор умышленно забывает о внесенных изменениях в Конституцию России в части формирования Совета Федерации, поскольку введение поправки в 2014 г. в ст. 95 Конституции Российской Федерации о вхождении в Совет Федерации представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, вызвало множество вопросов и обсуждений. Прошло уже 5 лет, но до сих пор споры по этому вопросу не утихают, так как порядок назначения Президентом членов Совета Федерации не регламентирован федеральным законодательством. Однако, на с. 606, отдельно уделяя внимание вопросу формирования Совета Федерации, автор говорит о нововведении, но, к сожалению, не оставляет своих комментариев по данному вопросу. Существует специальный федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», где установлен порядок формирования Совета Федерации путем представительства законодательного (представительного) и исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации. Но, в данном законе почему-то до сих пор не закреплен порядок назначения Президентом членов Совета Федерации — представителей Российской Федерации.

Создание и эффективное функционирование всей системы публичной власти основывается на фундаментальных постулатах российского конституционного строя, только в системном единстве основы конституционного строя могут служить решению преследуемых Конституцией целей и должны стать итогом всей работы по реформированию системы органов власти.

Учебный материал в авторском изложении получился весьма интересным и увлекательным. Так как богатство правового материала, обстоятельность его анализа делают данный авторский труд ценным источником для изучения проблем правового регулирования отдельных отношений в конституционном праве России студентами, бакалаврами, магистрантами, аспирантами, преподавателями юридических вузов. Несомненно, знакомство с этим учебником будет особо познавательным и для научной общественности, и для практикующих специалистов в области конституционного права.

**В.В. Мамонов**, доктор юридических наук, заведующий кафедрой государственного права (АОУ ВО «Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина»), обратил внимание на следующее.

«Конституционный строй» является важнейшим понятием Конституции РФ, его основы определяют конституционное развитие России. Однако определение этого института не закреплено в законодательстве. Поэтому особый интерес представляют рассуждения о конституционном строе (гл. 8–11). В контексте книги это важно еще и потому, что человек и народ рассматриваются через призму конституционного строя. В гл. 9 учебника Б.С. Эбзеев дает авторское определение, подробно останавливается на истории появления этого термина

в конституционной практике, соотношении его с применявшимся в советский период государственного строительства понятием «общественное устройство». Интересны философские размышления о соотношении «принципов» и «основ» конституционного строя.

Следует поддержать позицию, согласно которой Российское государство рассматривается как высшая форма социального сознания многонационального народа (с. 257). Такой подход означает проявление заинтересованности и приложение воли гражданами. Это исторически более верное утверждение, чем содержащееся в преамбуле Конституции РФ — «соединенные общей судьбой на своей земле», поскольку слово «судьба» предполагает предопределенность событий, некоторую пассивность тех, на кого направлено ее действие.

Б.С. Эбзеев часто обращается к историческому прошлому. Это касается и периода начала 90-х гг. XX в., ставшего переломным для конституционализма России. Справедливым является вывод о том, что внешний регулятор общественного развития не должен составлять несущую конструкцию всей политической системы, поскольку сбой порождает угрозу разрушения государства (с. 249).

Однако ряд утверждений вызывают желание подискутировать. Например, что государство выступает синонимом понятия страна, Отечество, Родина (с. 205). Определение соотношения «государства» и «государственность» являются непростой задачей с учетом сложных лабиринтов нашей истории. Статья 1 Конституции РФ определяет как синонимы наименования «Российская Федерация» и «Россия». Однако в ретроспективе здесь есть различия. Российская Федерация как полноправный суверенный субъект международного права возникла после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР 12 июня 1990 г. и окончательно оформилась с прекращением существования СССР как геополитической реальности. Страна Россия — продолжатель более чем тысячелетней отечественной государственности, современным конституционным оформлением которой является государство Российская Федерация. Россия вечна, поскольку слишком велика ее культура и крепко самосознание народа. Однако Российская Федерация может быть всего лишь переходной формой государственности, т.к. в будущем нельзя исключать, например, образования Союзного государства Беларуси и России с единым для его членов суверенитетом.

Если отождествлять государство с Родиной и Отечеством, то возникает проблема понимания статуса соотечественников. Они имеют иностранное гражданство, являющееся устойчивой правовой связью лица с государством. Вместе с тем, эти люди считают Россию своим Отечеством. Из истории мы знаем немало примеров, когда граждане, будучи несогласными с установившимся политическим режимом, вынуждены были эмигрировать, но и на чужбине оставались преданными своей Родине.

Согласимся с тем, что Российское государство играет активную роль во всех сферах общества, в том числе экономической и социальной, политике и развитии культуры (с. 263). Однако нельзя не оценить критически утверждение,



что государство является главным фактором культуры и прогресса общества (с. 146, 204). Из истории известны примеры, когда государство становилось разрушителем науки и образования, использовало варварские методы управления, ведущие к деградации. Именно человек является главным двигателем культуры и прогресса, а мудрость государства состоит в обустройстве жизни таким образом, чтобы гражданин мог в полной мере реализовать свой потенциал.

Рассматривая федеративную форму государственного устройства в качестве одной из основ конституционного строя, автор пишет, что республики образованы по национально-государственному принципу (с. 215). Такое утверждение было верным до принятия в состав России Республики Крым, в основе образования которой отсутствует национальный фактор.

В размышлениях о правовом государстве есть утверждение: если заключен международный договор, противоречащий Конституции РФ, то действуют конституционные нормы (с. 225). Хотелось бы получить разъяснение о том, кто должен решать, что действующий международный договор не соответствует Конституции РФ, ведь Конституционный Суд РФ разрешает дела только по не вступившим в силу международным договорам Российской Федерации. Рассуждения Б.С. Эбзеева о светском государстве выдержаны в духе традиционной доктрины, сформировавшейся в период принятия Конституции РФ: государство и церковь нейтральны, запрещается финансирование из бюджета расходов религиозных объединений (с. 229, 258). Однако сама жизнь показывает примеры шаткости этой концепции. Появляются примеры противостояния федеральных властей с руководством некоторых субъектов РФ в вопросе ношения религиозной одежды в школах. Не является секретом финансирование содержания и восстановления имущества религиозных объединений за счет средств налогоплательщиков. На мероприятиях с участием должностных лиц и представителей РПЦ используется термин «сотрудничество». Возникает вопрос: неужели пришла пора корректировки понятия «светское государство»?

Статья 12 Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя РФ провозглашает местное самоуправление, которое, однако, не обозначено отдельно в разделе, объединяющем главы 8–11 учебника. У студента, впервые изучающего конституционное право, может возникнуть ошибочное представление о том, что самостоятельность местного самоуправления вовсе не относится к основам конституционного строя.

Нельзя поддержать тезис о том, что государство «выше идеологии» (с. 249). Часть 2 ст. 13 Конституции РФ устанавливает запрет на установление государственной или обязательной идеологии. Конечно, само слово «идеология» вызывает мрачные ассоциации с историей России советского периода или, например, фашистской Германии. Однако государство не может существовать без идеологии. Одной из его задач является выполнение идеологической функции. Различные концепции, стратегии, утверждаемые Президентом РФ, определяют, в том числе, и идеологическое развитие России. Вместе с тем, стоит различать государственную и обязательную идеологии. Важно создать гарантии, не допускающие их слияния в единое целое.

Глава 11 учебника изобилует абстрактными рассуждениями, которые более уместны для дисциплины «философия права» или «теория государства и права». Работа выиграла бы, если бы автор подверг в большей степени анализу действующее законодательство, регулирующее деятельность политических партий. Ведь из всех форм общественных объединений именно они являются локомотивом публичной жизни.

**Т.М. Пряхина**, доктор юридических, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин (Института права и управления ГАОУ ВО «Московский городской педагогический университет») отметила следующее.

Саратовская государственная юридическая академия принадлежит к числу легендарных организаций, в стенах которой работают исследователи, определившие научные приоритеты своей эпохи, сформировавшие прогрессивные взгляды, наложившие отпечаток на умы целых поколений. Особенно ярко и значимо звучит голос представителей Саратовской школы конституционного права, сохраняющей и приумножающей идеи выдающихся ученых-государствоведов. Закономерно в этой связи, что дискуссия по проблемам, поднятым выдающимся представителем Саратовской школы конституционного права, видным ученым, профессором Борисом Сафаровичем Эбзеевым в учебнике «Конституционное право России», началась в родной академии. Учебник уважаемого Бориса Сафаровича Эбзеева — отражает важную часть той научной культуры, которая в течении многих десятилетий создавалась в Саратовской государственной юридической академии. Создание учебника как элемента научной культуры требует сочетания эпохи, личности, коллектива, больших значимых задач, на которых этот коллектив мог вырасти. Масштаб задач, стоящих в этой связи перед юридической наукой, требует столь же масштабных личностей. Борис Сафарович Эбзеев сумел проникнуть в суть конституционно-правовых явлений. Талант, интеллект, глубокое погружение в конституционную практику, жизнь в конституционном измерении стали основой мудрого взгляда на проблемы власти.

Все богатство и многообразие подходов к научному освоению властеотношений в их конституционной ипостаси, глубина понимания вопросов государственного строительства, цельность и системность взглядов на Конституцию и механизм ее реализации, представленные в трудах ученых Саратовской школы конституционного права, достигли таких вершин, что можно решать сверхзадачу — формирование философии конституционализма как мировоззренческой основы юридической жизни России. Учебник Бориса Сафаровича Эбзеева — решает данную сверхзадачу. Мировоззренческой основой учебника стала философия жизни по Конституции, философия существования в правовом пространстве, в котором конституционализм как высокий предел цивилизационного развития утверждается в повседневной практической деятельности. Изучение конституционного права по данному учебнику позволяет проникнуть в суть конституционно-правовых явлений; понять закономерности конституционной эволюции России в контексте общеисторического процесса; осознать ментальные корни российской демократии; освоить конституционно-правовые

институты как способ достижения гражданского мира и солидарности, утверждения единения российского народа как политической общности; увидеть, сквозь призму института прав и обязанностей, роль личности в конституционной истории России и быть нравственно и профессионально готовым взять на себя ответственность за судьбы сограждан и государства в целом; освоить институциональные механизмы и процессуальные тонкости конституционного диалога человека, общества и государства. Этот поистине новаторский подход к изучению конституционного права России меняет вектор юридического образования в области конституционного права, позволяет успешно выполнять просветительскую миссию учителя, соединять профессиональные знания с высокими нравственными, моральными, этическими ценностями, безупречными человеческими качествами, которые так нужны в наше сложное время.

Учебник Б.С. Эбзеева и по форме, и по содержанию может быть приравнен к фундаментальным научным работам, имеющим эпохальное значение для развития отечественной конституционно-правовой мысли. Его значение для юридического образования трудно переоценить. Творческий подход к изучению конституционного права задает иную, более высокую планку юридическому образованию, предлагает иную методологию создания учебной литературы. Не могу не вспомнить здесь мудрую мысль: «Для детей надо писать как для взрослых, только лучше, чтобы достучаться до их сердец». Учебник Б.С. Эбзеева создает новый стандарт учебной литературы. Он написан лучше, чем фундаментальная монография, он обращен не только к умам будущих юристов, осваивающих азы профессии, но к их душам, их сердцам.

## ПЕРСОНАЛИИ

### ИВАНУ НИКОЛАЕВИЧУ СЕНЯКИНУ, ДОКТОРУ ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОРУ — 70

IVAN NIKOLAEVICH SENYAKIN, DOCTOR OF LAW,  
PROFESSOR — 70

11 сентября 2019 г. доктору юридических наук, профессору кафедры теории государства и права, главному редактору «Вестника Саратовской государственной юридической академии», Заслуженному юристу РФ Ивану Николаевичу Сенякину исполнилось 70 лет.

Родился юбиляр в г. Михайловка Волгоградской области. После службы в рядах Советской армии поступил в Саратовский юридический институт, который окончил с отличием. В 1982 г. он успешно защитил кандидатскую, в 1993 г. — докторскую диссертацию.

Им опубликовано более 200 научных работ. Наиболее известными и получившими признание научной общественности, несомненно вносящими вклад в развитие отечественной правовой науки и практики, в дело укрепления законности и правопорядка можно назвать следующие монографии и учебные пособия: «Специальные нормы советского права» (1987 г.); «Специализация и унификация российского законодательства. Проблемы теории и практики» (1993); «Реабилитация как правовой институт» (2005 г.) (в соавт.); «Федерализм как принцип российского законодательства» (2007 г.); «Проблемы социально-правовой реабилитации маргинальной личности в России» (2009 г.) (в соавт.); «Законодательный дисбаланс» (2013 г.) (в соавт.); «Актуальные проблемы теории и практики правового регулирования» (2016 г.) (в соавт.).

Значительный вклад профессор И.Н. Сенякин вносит в подготовку высококвалифицированных научных кадров. С 1998 г. по 2019 г. под его руководством успешно защитили диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук 57 аспирантов и соискателей, 13 из которых трудятся на различных кафедрах и подразделениях Академии.

Среди них: Е.А. Киримова «Правовой институт: Теоретико-правовое исследование» (1998 г.); А.В. Шмелев «Референдум как объект теоретико-правового исследования» (2006 г.); О.Г. Строкова «Приказ как особая разновидность правового акта: Вопросы теории и практики» (2007 г.); Т.М. Авдоница «Право как средство демографической политики Российского государства: теоретический аспект» (2008 г.); В.Н. Барсукова «Технология структурирования кодифицированных актов Российской Федерации» (2010 г.); В.В. Толмачев «Технико-юридические средства установления и реализация запретов в российском праве (вопросы теории и практики)» (2014 г.); А.Д. Шминке «Система права и система законодательства России: вопросы методологии» (2012 г.); О.В. Пискунова «Функции норм российского права» (2013 г.); А.А. Титова «Конституция в системе россий-

ского законодательства (теоретико-правовой анализ)» (2013 г.); Н.А. Грешнова «Принцип состязательности в юридическом процессе России (проблемы теории и практики)» (2015 г.); Р.А. Осипов «Правовая информированность и правосознание граждан (вопросы теории)» (2018 г.) и многие др. В этих диссертационных работах нашли отражение современные тенденции развития законодательства.

Ученики И.Н. Сенякина М.А. Акимова, К.Е. Торчилин, К.Б. Иващенко, А.А. Калинина, Е.В. Волколупов, А.А. Разуваев, А.Э. Арзуманян, А.А. Бессонов работают федеральными судьями Российской Федерации, прокурорскими работниками, применяют полученные знания на практике в органах юстиции, МВД, ФСБ.

Среди его учеников четверо защитили докторские диссертации: А.А. Фомин «Юридическая безопасность субъектов российского права (вопросы теории и практики)» (2008 г.); Д.Е. Петров «Дифференциация и интеграция структурных образований системы российского права» (2015 г.); С.А. Белоусов «Законодательный дисбаланс (доктрина, теория, практика)» (2016 г.); С.Н. Туманов «Механизм реализации внешних функций Российского государства (вопросы теории и практики)» (2017 г.).

С 2000 г. И.Н. Сенякин — главный редактор научного журнала «Вестник СГЮА», который является рецензируемым подписным изданием и входит в Перечень ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин вносит существенный вклад в развитие отечественной науки и практики. Принимает активное участие в межрегиональных научно-практических и международных конференциях. В 2001 г. участвовал в Международной конференции в г. Берлине (Германия).

За многолетний добросовестный труд в системе образования и вклад в развитие юридической науки И.Н. Сенякин награжден нагрудным знаком Министерства образования РФ «Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации», в 2006 г. за большие заслуги в развитии юридических наук и подготовке юридических кадров ему присвоено почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», а 12 марта 2014 г. Указом Президента РФ И.Н. Сенякину объявлена благодарность.

Ректорат, профессорско-преподавательский состав, Совет ветеранов, профсоюзный комитет академии, студенты, друзья и коллеги искренне поздравляют Ивана Николаевича Сенякина со славным юбилеем и желают ему крепкого здоровья, счастья, благополучия и новых творческих свершений.



## ИНФОРМАЦИЯ

---

**ПРОФЕССОР КАФЕДРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО  
ПРАВА САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ  
ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ, ДОКТОР  
ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК ВЛАДИМИР ТЕРЕНТЬЕВИЧ  
КАБЫШЕВ НАГРАЖДЕН ОРДЕНОМ ДРУЖБЫ**

**PROFESSOR OF THE DEPARTMENT OF CONSTITUTIONAL LAW  
OF THE SARATOV STATE LAW ACADEMY, DOCTOR OF LAW  
VLADIMIR TERYTYEVICH KABYSHEV WAS AWARDED THE  
ORDER OF FRIENDSHIP**

Указом Президента Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным от 17 июля 2019 г. профессор кафедры конституционного права СГЮА, доктор юридических наук, Почетный работник высшего образования России, Заслуженный деятель науки Российской Федерации Владимир Терентьевич Кабышев награжден Орденом дружбы. Присвоение этой высокой награды является достойной оценкой его заслуг в научно-педагогической деятельности, подготовке высококвалифицированных специалистов и многолетней добросовестной работы.

2 сентября 2019 г. Орден дружбы был вручен Владимиру Терентьевичу Кабышеву губернатором Саратовской области Валерием Васильевичем Радаевым, в рамках торжественной церемонии премии «Высота».

Несколько десятилетий профессор Владимир Кабышев активно занимался законопроектной деятельностью. Он руководил разработкой авторского проекта Конституции РФ, который решением Конституционной комиссии РСФСР 3 января 1991 года был отмечен второй премией (первая и третья премии не присуждались), принимал участие в качестве эксперта в работе Конституционного совещания (июнь, июль 1993 г.), созванного президентом РФ для завершения работы над проектом Конституции Российской Федерации.

За заслуги в области высшего образования России приказом министерства общего и профессионального образования РФ от 20 марта 1997 года профессор В.Т. Кабышев награжден нагрудным знаком «Почетный работник высшего образования России». Указом Президента РФ от 11 октября 2009 г. № 1127 за заслуги в развитии системы образования в Российской Федерации и многолетнюю плодотворную деятельность В.Т. Кабышев награжден медалью ордена «За заслуги перед отечеством» II степени.

Владимир Терентьевич Кабышев за долголетний добросовестный труд от имени Президиума Верховного Совета СССР решением исполкома Саратовского областного Совет народных депутатов от 24 апреля 1986 г. награжден медалью «Ветеран труда».

Руководство и коллектив Саратовской государственной юридической академии поздравляет Владимира Терентьевича с заслуженной наградой и желает ему крепкого здоровья и дальнейших творческих успехов.

**В ДИССЕРТАЦИОННЫХ СОВЕТАХ**  
**In Dissertation Councils**

В марте–сентябре 2019 г. в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» защищены диссертации:

**на соискание ученой степени доктора юридических наук**

**24 апреля 2019 года** — Бытко Сергеем Юрьевичем на тему «Эффективность предупредительного воздействия уголовного наказания на преступность: теоретический и прикладной аспекты».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

**Научный консультант** — доктор юридических наук, профессор А.Н. Варыгин.

**на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

**20 марта 2019 года** — Паршиным Николаем Михайловичем на тему «Предупреждение сексуальных преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних».

Специальность 12.00.08 — уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право.

**Научный руководитель** — кандидат юридических наук, доцент О.В. Шляпникова.

**20 марта 2019 года** — Рыгальной Кристиной Андреевной на тему «Деятельность и роль прокурора при осуществлении судебного контроля в досудебном производстве по уголовным делам».

Специальность 12.00.09 — уголовный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор Н.С. Манова.

**3 апреля 2019 года** — Савиной Анной Владимировной на тему «Дозволение как способ правового регулирования бюджетных отношений».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент С.В. Рыбакова.

**3 апреля 2019 года** — Шамионовым Артуром Раилевичем на тему «Пени в налоговом и таможенном праве: сравнительно-правовое исследование».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор О.Ю. Бакаева.

**11 апреля 2019 года** — Калиниченко Дмитрием Валентиновичем на тему «Правовое положение субъектов социального предпринимательства в Российской Федерации и зарубежных странах».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент Я.С. Гришина.

**11 апреля 2019 года** — Шпак Владимиром Владимировичем на тему «Оптимизация гражданского судопроизводства».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент Т.В. Соловьева.

**12 апреля 2019 года** — Магомедовой Кариной Камильевной на тему «Проблема транспарентности в цивилистической процессуальной науке и практике».

Специальность 12.00.15 — гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор С.Ф. Афанасьев.

**12 апреля 2019 года** — Романенко Денисом Ивановичем на тему «Аналогия права (цивилистическое исследование)».

Специальность 12.00.03 — гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор С.В. Тычинин.

**22 апреля 2019 года** — Бариновым Павлом Сергеевичем на тему «Обесценивание правовых категорий».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор А.А. Воротников.

**20 мая 2019 года** — Анисимовой Алиной Сергеевной на тему «Механизм правового регулирования интернет-отношений: проблемы теории и практики».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ А.В. Малько.

**22 мая 2019 года** — Рыбковой Алёной Юрьевной на тему «Организация страхового дела и страхового надзора в Российской Федерации как объекты финансово-правового регулирования».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

**22 мая 2019 года** — Островской Наталией Борисовной на тему «Государственные (муниципальные) медицинские организации как участники налоговых правоотношений: теоретико-правовые основы».

Специальность 12.00.04 — финансовое право; налоговое право; бюджетное право.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор Е.В. Покачалова.

**27 мая 2019 года** — Косаревой Владиславой Владимировной на тему «Правовые формы реализации миграционной функции современного российского государства (вопросы общей теории и юридической техники)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент С.А. Белоусов.

**3 июня 2019 года** — Гаврилкиной Юлией Владимировной на тему «Административно-правовой статус государственных инспекций в Российской Федерации».

Специальность 12.00.14 — административное право; административный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор А.Ю. Соколов.

**24 июня 2019 года** — Торчилиным Константином Евгеньевичем на тему «Императивные нормы в механизме правового регулирования (вопросы теории и практики)».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор И.Н. Сенякин.

**28 июня 2019 года** — Воробьевым Темуром Николаевичем на тему «Теоретические и практические проблемы участия прокурора в гражданском судопроизводстве».

Специальность 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор С.Ф. Афанасьев.

**28 июня 2019 года** — Комаровой Татьяной Алексеевной на тему «Разумность, справедливость и верховенство права как основные начала гражданского судопроизводства».

Специальность 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор О.В. Иссаенкова.

**13 сентября 2019 года** — Германовым Александром Викторовичем на тему «Аналогия закона в гражданском процессуальном праве».

Специальность 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор О.В. Баулин.

**13 сентября 2019 года** — Фролович Эвелиной Михайловной на тему «Нотариальные действия как юридические факты в гражданском судопроизводстве».

Специальность 12.00.15 – гражданский процесс; арбитражный процесс.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, профессор Д.Х. Валеев.

**23 сентября 2019 года** — Сурковым Олегом Сергеевичем на тему «Организация государственной власти в либеральной и консервативной правовой мысли в России второй половины XIX – начала XX века».

Специальность 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Научный руководитель** — доктор юридических наук, доцент С.Н. Туманов.

**ИНФОРМАЦИЯ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ ЖУРНАЛА  
«ВЕСТНИК САРАТОВСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ АКАДЕМИИ»**

1. Редакция принимает от авторов рукописи и сопутствующие им необходимые документы в следующей комплектации (все позиции обязательны!).

1.1 Отпечатанный (четкой качественной печатью на белой бумаге) 1 экземпляр рукописи, сшитый отдельно скрепкой. Объем статьи 8–10 страниц; научного сообщения — до 3 страниц; рецензии, обзора — 3–5 страниц; анонса — 1–2 страницы. Требования к компьютерному набору: формат А4; кегль 14; шрифт Times New Roman; межстрочный интервал — 1,5; нумерация страниц внизу по центру; поля все 2 см; абзацный отступ — 1,25 см.; библиографические ссылки оформляются в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008. В тексте в квадратных скобках указывается номер источника и страница. В списке литературы нумерация источников должна соответствовать очередности ссылок на них в тексте (например: [5, с. 5]). Библиографический список размещается в конце статьи. В нем перечисляются все источники, на которые ссылается автор, с полным библиографическим аппаратом издания (место издания: издательство, год издания, общее кол-во страниц. Например: М.: Юридическая литература, 2010. 200 с.) Ссылки на нормативно-правовые акты и электронные ресурсы оформляются как постраничные сноски.

Электронный вариант материала и сведений об авторе может быть прислан по электронной почте на адрес редакции журнала: [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru) или [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru) (все требования к компьютерному набору полностью сохраняются).

1.2. Отпечатанные (четкой качественной печатью на белой бумаге) сведения об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, адрес электронной почты, контактный телефон (все параметры обязательны); название.

1.3. CD диск (или флеш-карта) с электронным вариантом рукописи в Word (файлу присваивается имя по фамилии автора, например: «Иванова М.И.\_статья»); и сведениями об авторе: Ф.И.О. (полностью), ученая степень, научное звание, должность, место работы, электронная почта, контактный телефон (все параметры обязательны).

2. Каждая статья или другие материалы (см. п. 1.2) должна начинаться:

а) индексом УДК; б) фамилией, именем и отчеством (полностью) автора (авторов); в) названием; г) местом работы автора (авторов); д) электронным адресом автора (авторов); е) аннотацией содержания рукописи (100–150 слов, не должны повторять название); ж) списком ключевых слов или словосочетаний (7–10).

Все пункты обязательно должны быть переведены на английский язык.

3. Рисунки и схемы вставляются в тексте в нужное место. За качество рисунков или фотографий редакция ответственности не несет.

4. Оформление рисунков и таблиц.

4. 1. Таблицы (рисунки) должны иметь заголовки (названия) и сквозную порядковую нумерацию в пределах статьи, содержание их не должно дублировать текст. Заголовок размещается над полем таблицы (для рисунков – под рисунком). Все сокращения, использованные в таблицах и рисунках (кроме общепринятых), поясняются в примечании. Если в тексте приводится одна таблица, рисунок или формула, они не нумеруются, если более одной, то нумерация обязательна.

5. Авторское визирование: а) автор несет ответственность за точность приводимых в его рукописи сведений, цитат и правильность указания названий книг в списке литературы; б) после вычитки отпечатанного текста и проверки всех цитат автор на последней странице собственноручно пишет: «Рукопись вычитана, цитаты проверены, объем не превышает допустимого и составляет: (указать количество страниц) [дата, подпись]».

6. Все рукописи, принятые редакцией журнала к рассмотрению, подлежат обязательному рецензированию. Рецензирование осуществляет один из членов редакционной коллегии журнала. Редакция использует принцип анонимного рецензирования (double-blind peer-review): рецензент и авторы не знают фамилии друг друга. Копия рецензии может быть направлена автору (соавтору) статьи по его запросу.



**Примечания:**

1. Рукописи, оформленные в нарушение настоящих требований, не рассматриваются и не возвращаются.
2. Вопросы, связанные с требованиями к оформлению и сдаче рукописей, принимаются по тел.: (8452) 29-90-87 или по адресу: [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru), [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru).
3. По другим вопросам и в частную переписку с авторами редакционная коллегия не вступает.
4. В случае отклонения рукописи решением редакционной коллегии (по результатам внутреннего рецензирования) автору направляется мотивированный отказ, отклоненные рукописи не возвращаются.
5. Если статья (материал) направлялась в другое издание, автор обязан поставить редакцию в известность.
6. С образцом оформления материалов можно ознакомиться на сайте.
7. Плата за рецензирование и публикацию рукописей не взимается. Гонорар не выплачивается.

**Адрес редакции журнала «Вестник Саратовской государственной юридической академии»:**

410056, г. Саратов, ул. Вольская, 1, к. 216.

Тел.: (845-2) 29-90-87. E-mail: [vestnik2@ssla.ru](mailto:vestnik2@ssla.ru), [vestnik@ssla.ru](mailto:vestnik@ssla.ru)

Сайт: <http://www.ssla.ru/showl.phtml?vestnik-arhiv>